



Projet de loi de finances pour 2019

Albéric de Montgolfier, rapporteur général

Commission des finances

Mercredi 7 novembre 2018

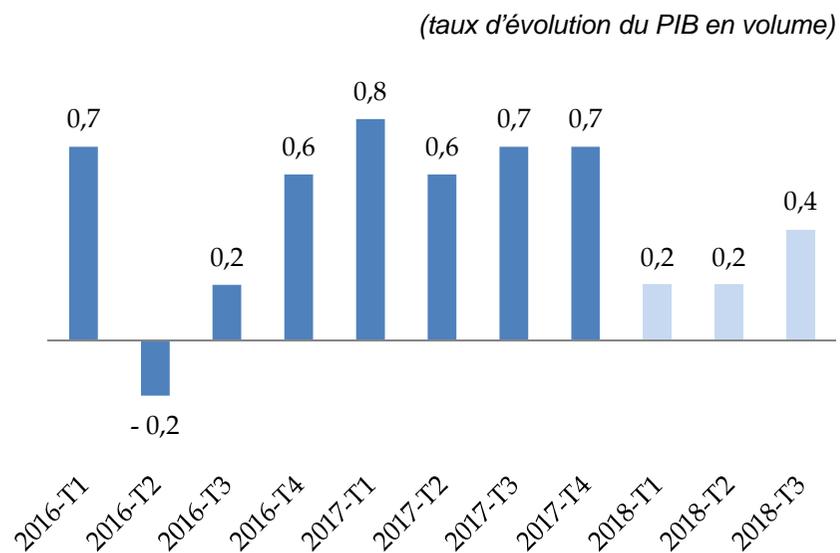




**Un scénario macroéconomique
crédible...**

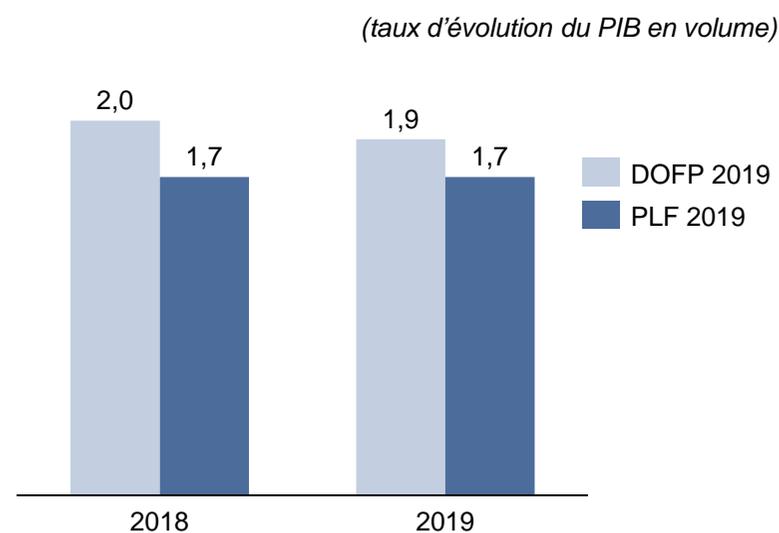
Le ralentissement de l'économie française observé depuis le début de l'année a contraint le Gouvernement à revoir à la baisse son scénario de croissance pour 2018-2019

Croissance trimestrielle du PIB



Source : commission des finances du Sénat (d'après l'Insee)

Évolution des hypothèses de croissance pour 2018-2019

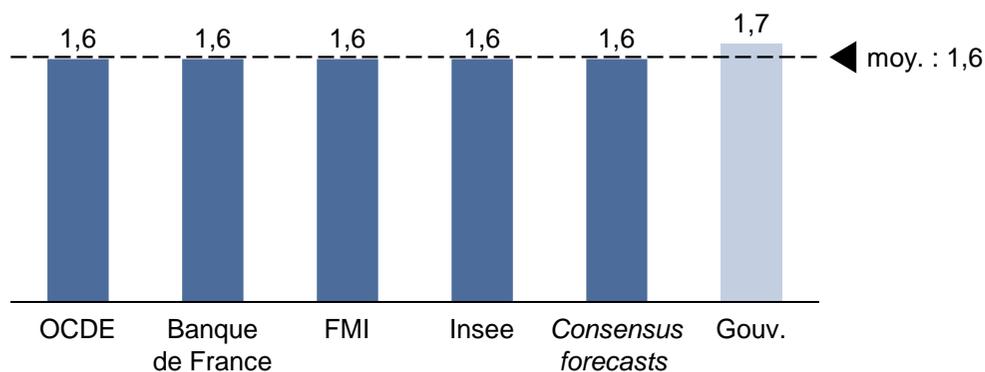


Source : commission des finances du Sénat

Les hypothèses de croissance du Gouvernement se situent ainsi dans la fourchette haute des prévisions les plus récentes, même si l'enjeu n'apparaît pas significatif sur le plan budgétaire

Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2018

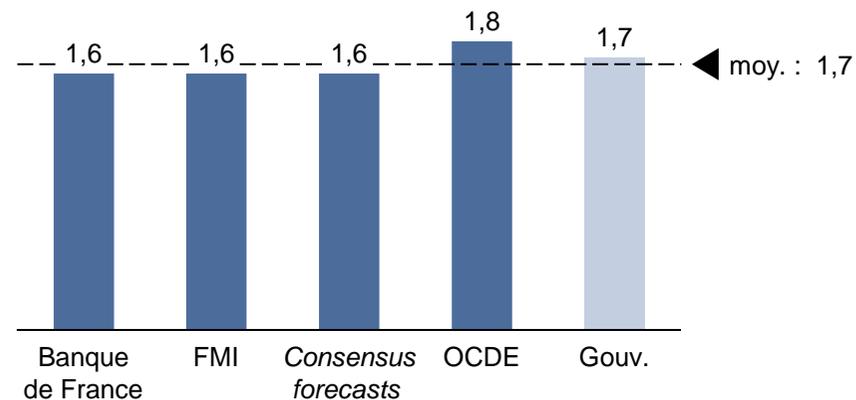
(taux d'évolution en volume)



Source : commission des finances du Sénat

Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2019

(taux d'évolution en volume)



Source : commission des finances du Sénat

Les autres hypothèses sous-jacentes à la trajectoire du Gouvernement apparaissent en revanche raisonnables, voire même prudentes

Décomposition de l'évolution des prélèvements obligatoires

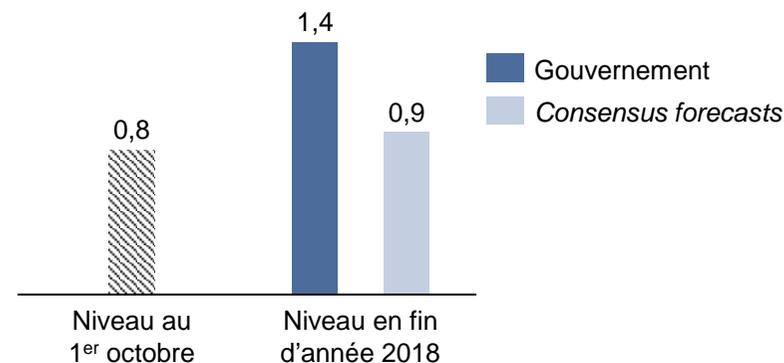
(en %)

	2017	2018	2019
Croissance du PIB en valeur	2,8	2,5	3,0
Évolution spontanée des prélèvements obligatoires	4,0	2,8	3,0
Élasticité des prélèvements obligatoires au PIB	1,4	1,1	1,0

Source : commission des finances du Sénat

Comparaison des prévisions de taux d'intérêt à long terme pour la France en 2018

(niveau de l'OAT à 10 ans, en %)



Pour **2019**, la prévision de charge d'intérêts du Gouvernement se fonde sur l'hypothèse d'une remontée des taux à 2,15 % en fin d'année, soit un niveau qui **ne serait pas atteint avant 2022** d'après le *Consensus forecasts*.

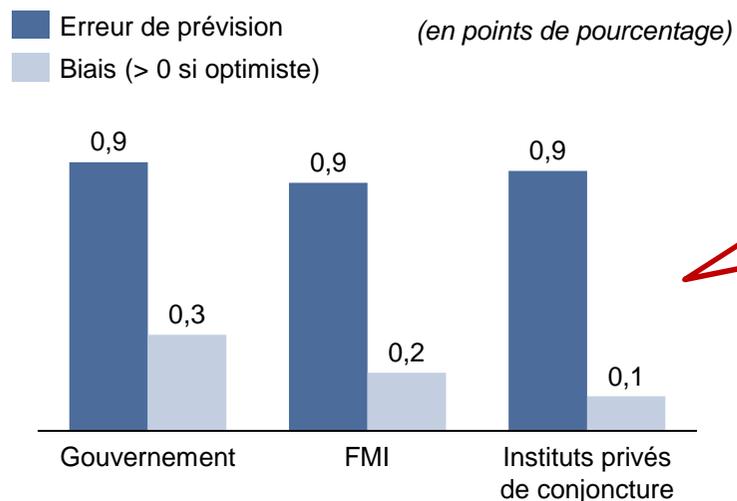
Source : commission des finances du Sénat



**... mais qui est entouré cette année
de fortes incertitudes**

Si la prévision constitue toujours un art périlleux en matière économique...

Écart entre la prévision de croissance et la croissance effective sur la période 1997-2017



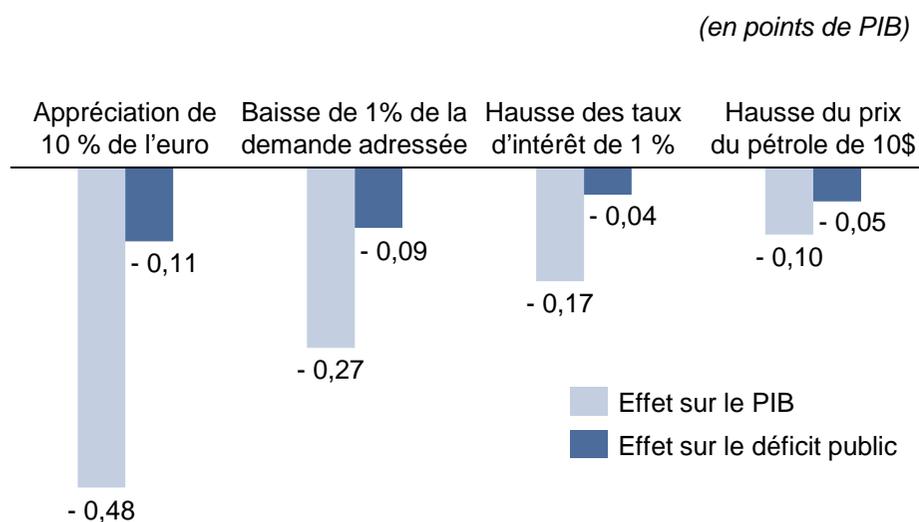
Les prévisions de croissance du FMI, des instituts de conjoncture et du Gouvernement sont **aussi imprécises** (avec une erreur moyenne de 0,9 point) mais la prévision gouvernementale présente un **biais optimiste** plus important en moyenne.

Note de lecture : l'écart entre la prévision de croissance du Gouvernement associée au PLF et la croissance constatée en exécution s'élève à 0,9 point en moyenne, avec un biais optimiste de 0,3 point.

Source : commission des finances du Sénat

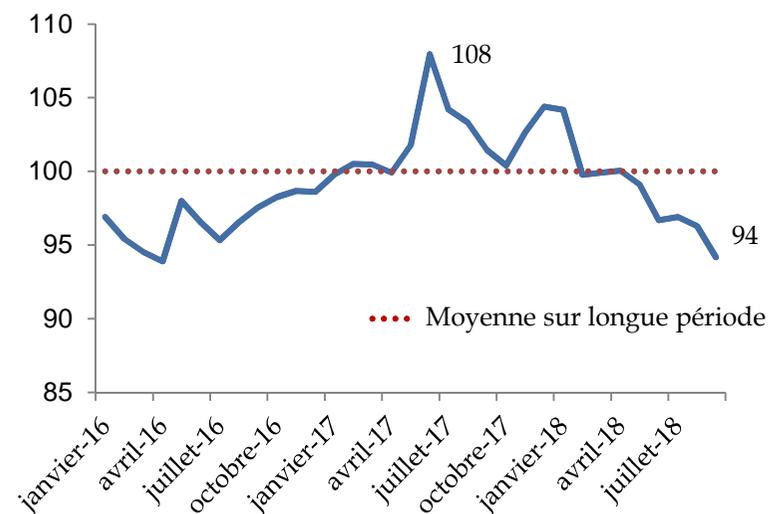
...le scénario de croissance est affecté d'un degré d'incertitude plus fort cette année, compte tenu des aléas pesant sur l'environnement international et la consommation des ménages

Simulation de l'impact de différents chocs macroéconomiques au bout d'un an



Source : commission des finances du Sénat (à partir de : DG Trésor, « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », 2017)

Indicateur de confiance des ménages



Source : commission des finances du Sénat (d'après l'Insee)

Dans ce contexte, il apparaît plus que jamais nécessaire d'apprécier la sensibilité de la trajectoire du Gouvernement au scénario macroéconomique

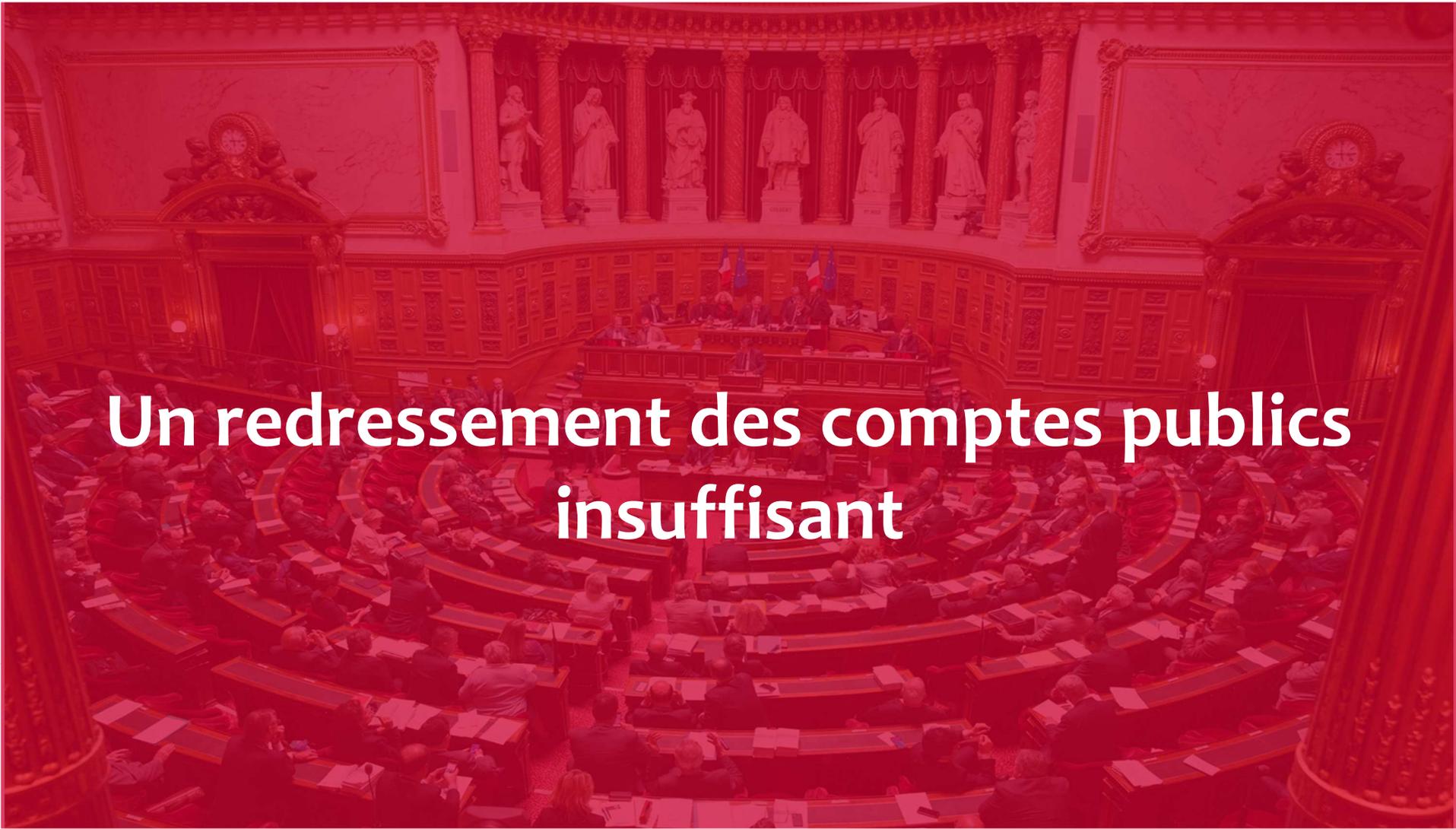
Sensibilité de la trajectoire budgétaire au scénario macroéconomique

(en points de PIB, sauf indication contraire)

	2017	2018			2019		
		Scénario défavorable	Gouvernement	Scénario favorable	Scénario défavorable	Gouvernement	Scénario favorable
Croissance (en %)	2,2	1,5	1,7	1,8	1,3	1,7	2,0
Élasticité des PO	1,4	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1
Déficit public	2,7	2,8	2,6	2,5	3,2	2,8	2,4
Dette publique	98,5	98,9	98,7	98,6	99,3	98,6	98,2

Note méthodologique : les deux scénarios macroéconomiques alternatifs se fondent notamment sur les prévisions de croissance les plus optimistes et les plus pessimistes des instituts privés de conjoncture.

Source : commission des finances du Sénat



**Un redressement des comptes publics
insuffisant**

La révision du scénario macroéconomique du Gouvernement s'accompagne naturellement d'une évolution de la trajectoire budgétaire

Évolution de la trajectoire budgétaire du Gouvernement depuis le débat d'orientation des finances publiques

(en points de PIB)

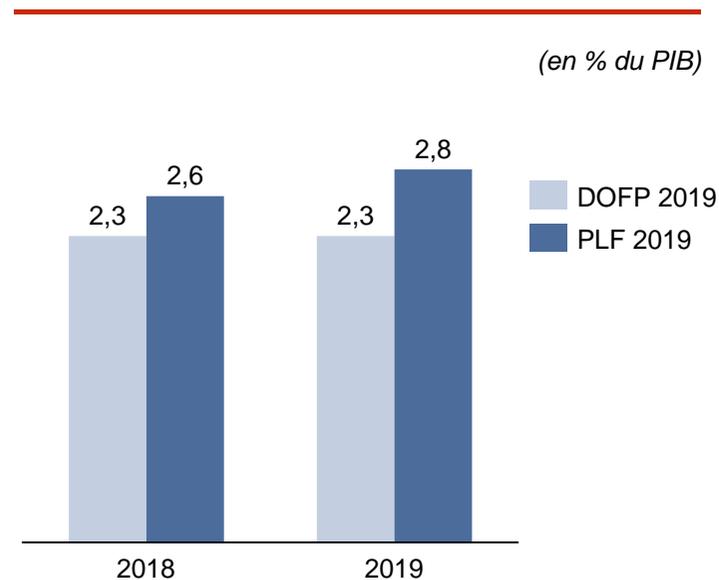
	2017		2018		2019		2020		2021		2022		Var. 2017-22	
	DOFP	PLF	DOFP	PLF										
Solde public effectif	- 2,6	- 2,7	- 2,3	- 2,6	- 2,3	- 2,8	- 1,1	- 1,4	- 0,6	- 0,7	0,0	- 0,3	+ 2,6	+ 2,4
Solde structurel	- 2,2	- 2,3	- 2,1	- 2,2	- 1,8	- 2,0	- 1,7	- 1,7	- 1,4	- 1,2	- 1,0	- 1,1	+ 1,2	+ 1,2
Dépense publique (*)	55,0	55,1	54,3	54,6	53,4	54,0	52,5	53,3	51,8	52,5	51,0	51,8	- 4,0	- 3,3
Prélèvements obligatoires	45,3	45,3	44,9	45,0	44,0	44,2	44,1	44,6	43,9	44,6	44,0	44,5	- 1,3	- 0,8
Dette publique	96,8	98,5	96,3	98,7	96,0	98,6	94,7	97,5	92,6	95,3	89,7	92,7	- 7,1	- 5,8

Note : (*) hors crédits d'impôts

Source : commission des finances du Sénat

Pour la première fois depuis 2009, le déficit public devrait augmenter l'an prochain (+0,2 point de PIB), contrairement à ce qui était prévu

Évolution des objectifs de déficit public pour la période 2018-2019



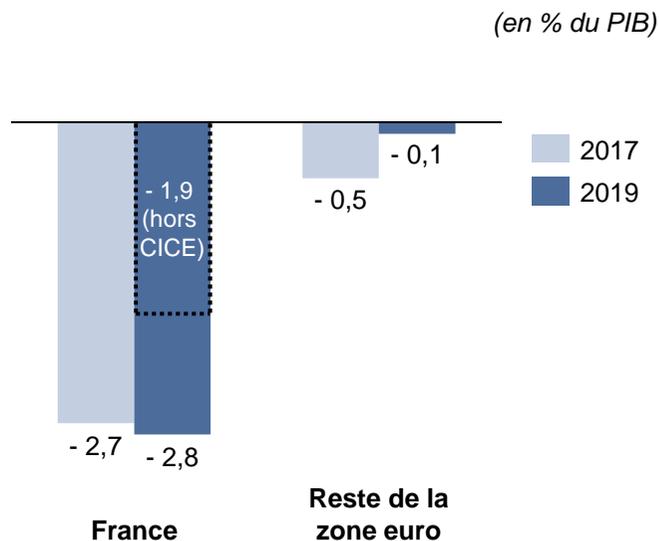
Source : commission des finances du Sénat

Trois principaux facteurs explicatifs :

- i) **l'effet mécanique de la révision du scénario de croissance ;**
- ii) **le reclassement de la SNCF au sein des administrations publiques**, dont le besoin de financement pèse désormais à hauteur de 0,1 point de PIB chaque année sur le déficit ;
- ii) **un relâchement de l'effort de maîtrise de la dépense**, avec une prévision de croissance de la dépense publique en volume de 0,6 % en 2019 (contre 0,4 % dans les DOFP 2018 et 2019).

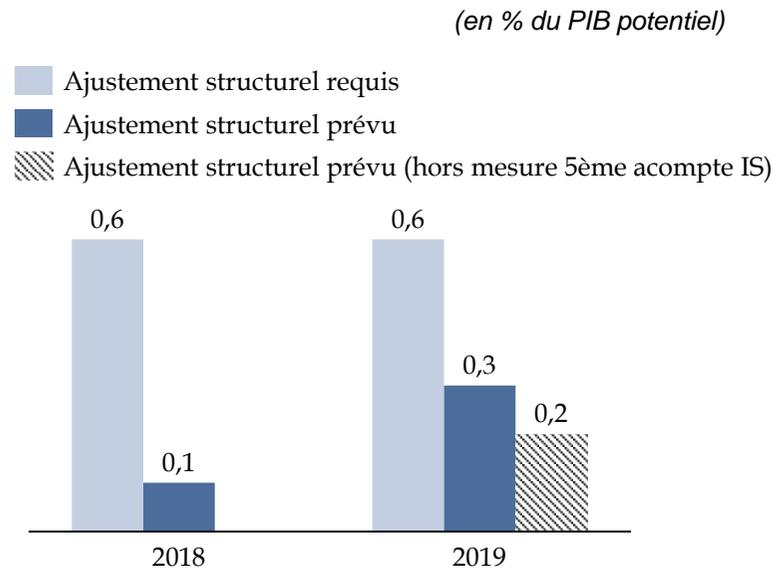
La trajectoire budgétaire du Gouvernement place la France dans une situation singulière en zone euro et ne paraît pas conforme aux règles budgétaires européennes...

Comparaison de l'évolution prévisionnelle du solde public entre 2017 et 2019



Source : commission des finances du Sénat (calculs réalisés à partir des prévisions d'octobre 2018 du FMI)

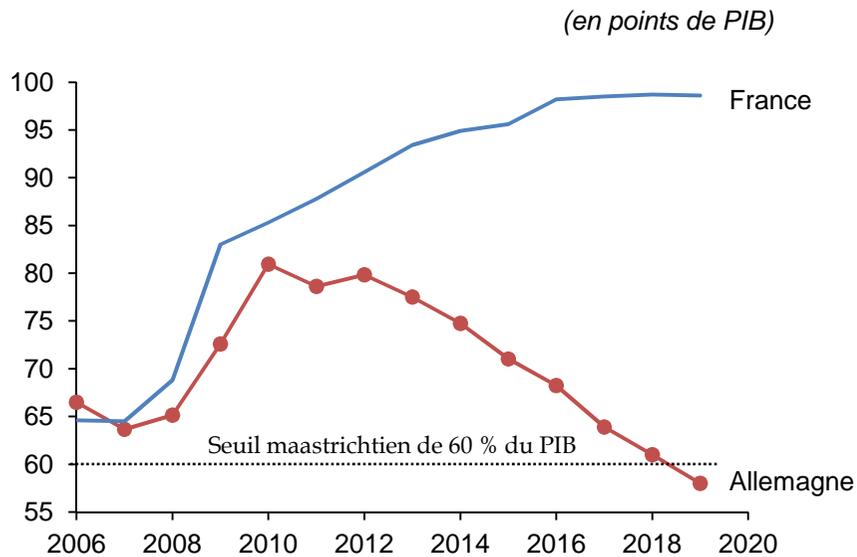
Comparaison de la réduction du déficit structurel demandée par le Conseil de l'UE avec celle prévue par le Gouvernement



Source : commission des finances du Sénat

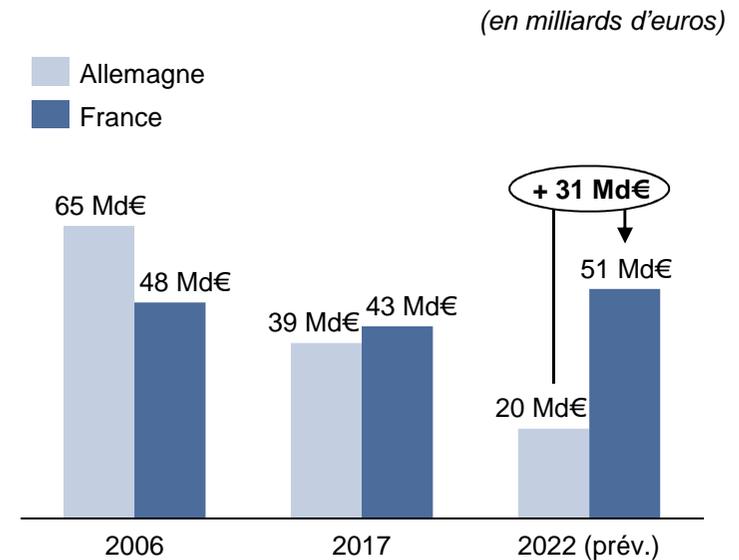
...au risque de nourrir, à terme, la divergence des trajectoires économiques de la France et de l'Allemagne

Comparaison de l'évolution du ratio d'endettement depuis 2006



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'exécution de l'Insee et de la base de données AMECO ainsi que des prévisions gouvernementales des deux pays pour 2018-2019)

Montant des intérêts payés par la France et l'Allemagne à leurs créanciers



Source: commission des finances du Sénat (d'après les données issues de la base AMECO pour 2006, des documents budgétaires de la France pour 2017, du programme de stabilité de l'Allemagne pour 2017 et des prévisions d'octobre 2018 du FMI pour 2022)



• **Le Gouvernement revient à des mesures de bouclage budgétaire déjà éprouvées pour dégager des économies**

1/ Une sous-indexation de la grande majorité des prestations sociales et des pensions

Estimation des économies liées à la mesure de sous-revalorisation de certaines prestations et pensions

(en milliards d'euros)

	2019
Prestations hors pensions	0,7
Pensions	2,8
Total des économies	3,5
<i>dont État</i>	1,1
<i>dont administrations de sécurité sociale</i>	2,4

Pour infléchir la dynamique de la dépense sociale, le Gouvernement **privilégie des mesures transversales « aveugles » à fort rendement budgétaire**, plutôt que de revoir les caractéristiques des différents dispositifs d'intervention – qu'il s'agisse par exemple de leurs montants ou de leurs critères d'attribution –, afin d'en renforcer l'efficacité et l'équité.

Note méthodologique : les économies sont estimées en écart à un scénario de revalorisation légale, sans revalorisation exceptionnelle.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2/ Des « fusils budgétaires à un coup »

- **Modification du calendrier d'entrée en vigueur de certaines mesures** (avec le report au 1er octobre 2019 de l'allègement supplémentaire de 4 points des cotisations sociales au niveau du SMIC prévu dans le cadre de la transformation du CICE, pour une économie de 2,3 milliards d'euros).
- **Ponction sur la trésorerie des entreprises** (avec le renforcement du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés, pour un gain budgétaire de 1,5 milliard d'euros, qui pourrait finalement être pérennisé).

3/ Des mesures structurelles d'ampleur limitée s'inscrivant très largement dans la continuité du précédent budget

- **Une nouvelle fois, les domaines de l'emploi et du logement concentrent l'essentiel des économies structurelles sur l'État**, avec la poursuite de la baisse des contrats aidés (pour une économie de 800 millions d'euros environ) et la « contemporanéité » du versement des aides personnelles au logement (pour une économie de 900 millions d'euros environ).
- S'agissant de la **masse salariale**, une suppression d'environ 4 200 postes au niveau de l'État et de ses opérateurs est proposée, ce qui porterait à 5 800 le nombre de postes supprimés à l'issue de l'exercice de 2019. Il s'agit d'un **objectif insuffisant pour dégager des économies significatives** et qui **fragilise la trajectoire de réduction des effectifs prévue sur l'ensemble du quinquennat**.
- **De façon plus inquiétante encore, le Gouvernement revoit à la baisse certains de ses objectifs**. Ainsi, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 est marqué par le relèvement de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de 2,3 % à 2,5 % l'an prochain, ce qui induit un renoncement à 400 millions d'euros d'économies.



**Analyse par sous-secteur des
administrations publiques**

L'État et ses groupements continueraient de porter la totalité du besoin de financement des administrations publiques pour la troisième année consécutive

Décomposition du solde public par sous-secteur

(en points de PIB)

	2017	2018	2019
État	- 2,8	- 3,1	- 3,6
Organismes divers d'administration centrale	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Administrations publiques locales	0,0	0,1	0,1
Administrations de sécurité sociale	0,3	0,6	0,8
Solde public	- 2,7	- 2,6	- 2,8

Source : commission des finances du Sénat

Pour la sphère sociale, l'assurance chômage et les régimes complémentaires de retraite représenteraient 70 % de l'amélioration du solde attendue l'an prochain

Décomposition de l'évolution du besoin de financement des administrations de sécurité sociale entre 2018 et 2019

(en milliards d'euros)

	2018	2019
Régime général et Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	0,6	1,7
Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)	0,0	0,0
Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)	14,9	15,5
Fonds de réserve pour les retraites (FRR)	- 2,0	- 1,9
Autres régimes de sécurité sociale	0,2	4,4
<i>dont Assurance chômage</i>	- 1,5	0,7
<i>dont Régimes complémentaires</i>	1,7	3,8
Organismes dépendant des administrations de sécurité sociale (ODASS)	0,1	0,5
Solde	13,8	20,2

Source : commission des finances du Sénat

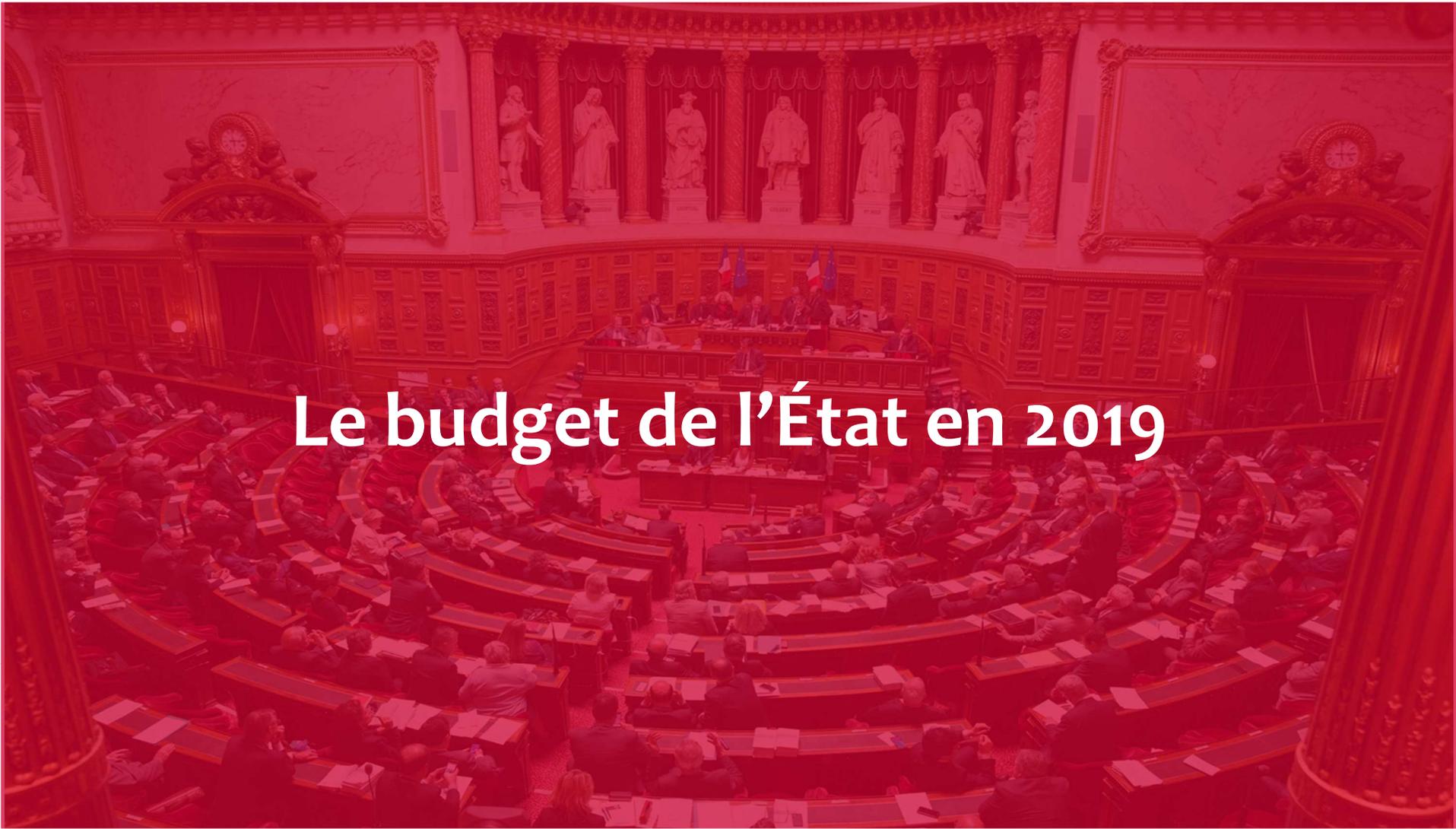
Pour les administrations publiques locales, le respect de la trajectoire gouvernementale dépendra de l'ampleur du rebond de l'investissement et de l'efficacité du mécanisme de contractualisation

Décomposition de l'évolution des dépenses des administrations publiques locales

(en %)

	2017	2018	2019
Dépenses totales	2,5	2,3	2,3
Dépenses de fonctionnement	1,6	0,9	1,2
<i>dont rémunération des salariés</i>	2,3	0,9	1,1
<i>dont prestations sociales et transferts sociaux</i>	0,6	2,8	1,7
Dépenses d'investissement	6,0	7,4	6,3
<i>hors Société du Grand Paris</i>	5,8	5,8	4,9

Source : commission des finances du Sénat



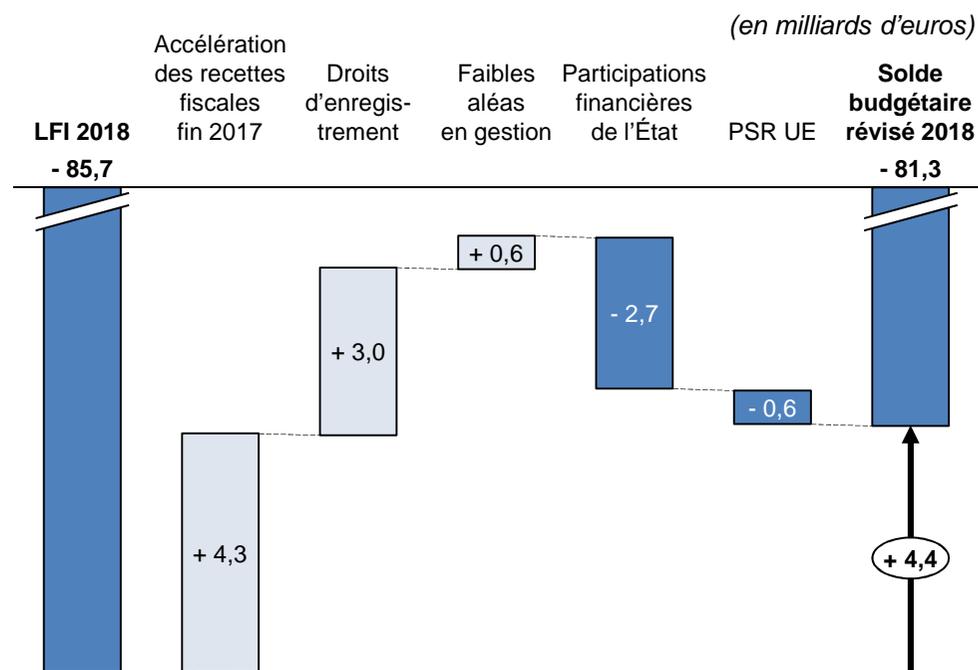
Le budget de l'État en 2019



**Le déficit budgétaire de l'État reste
ancré à un niveau préoccupant**

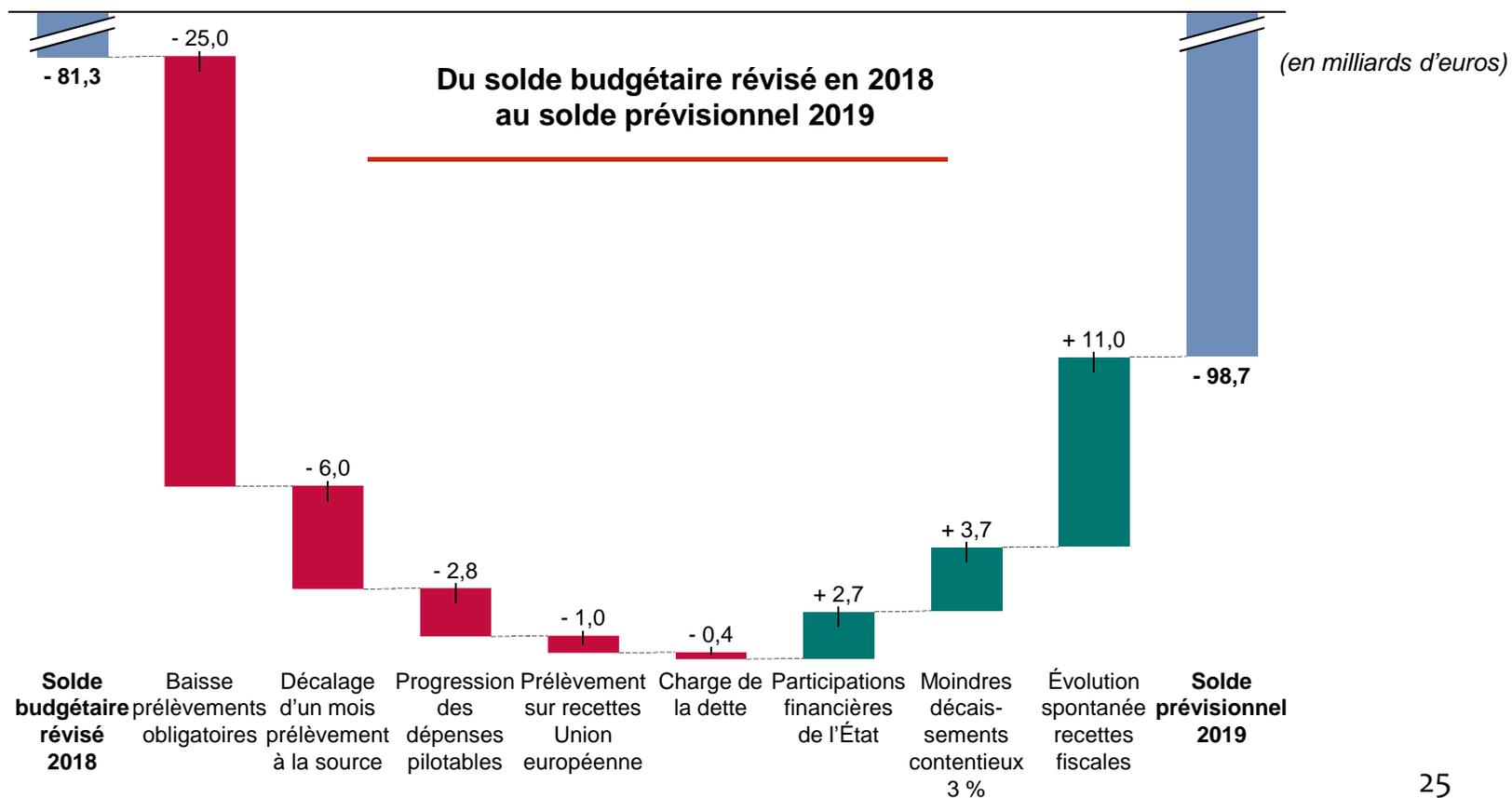
Le déficit budgétaire en 2018 s'aggrave par rapport à 2017, dans une proportion moins importante qu'initialement prévu...

De la loi de finances initiale pour 2018 au solde budgétaire révisé pour 2018



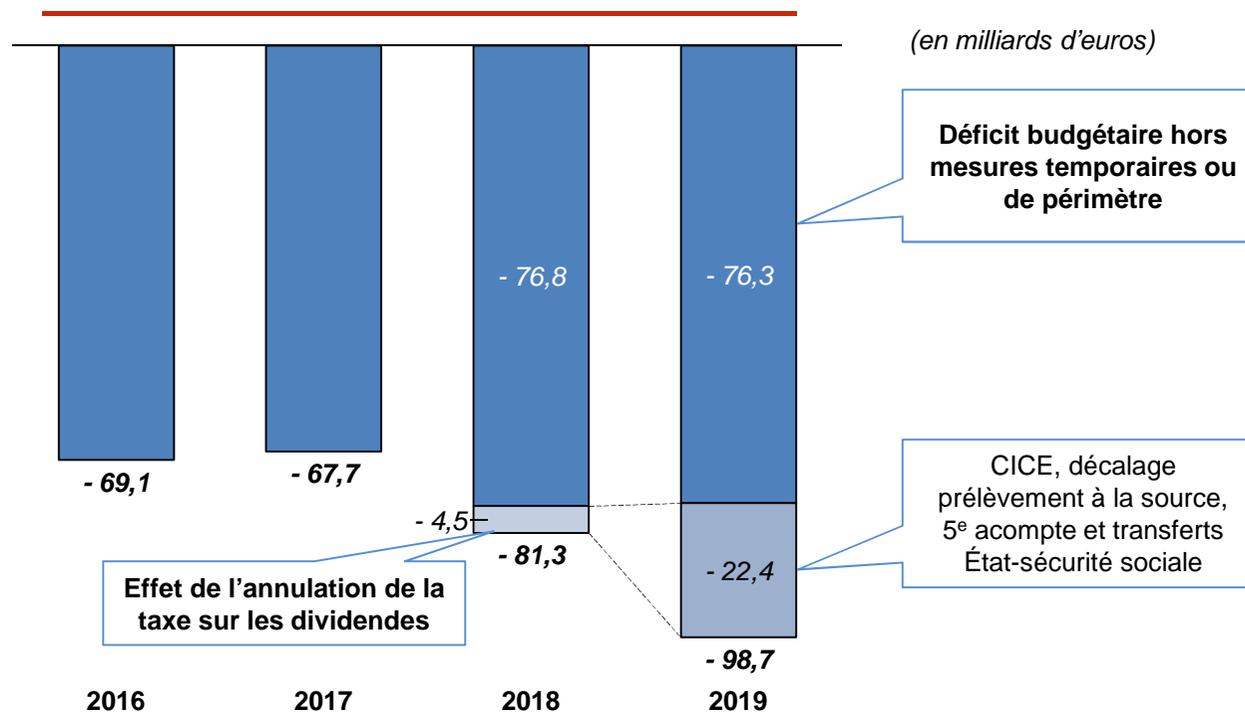
Source : commission des finances du Sénat

... et la situation ne s'améliore pas en 2019, avec un déficit qui approche même les 100 milliards d'euros



Même en isolant les mesures temporaires et de périmètre, le déficit demeure comparable à celui de 2018

Évolution du solde budgétaire de l'État



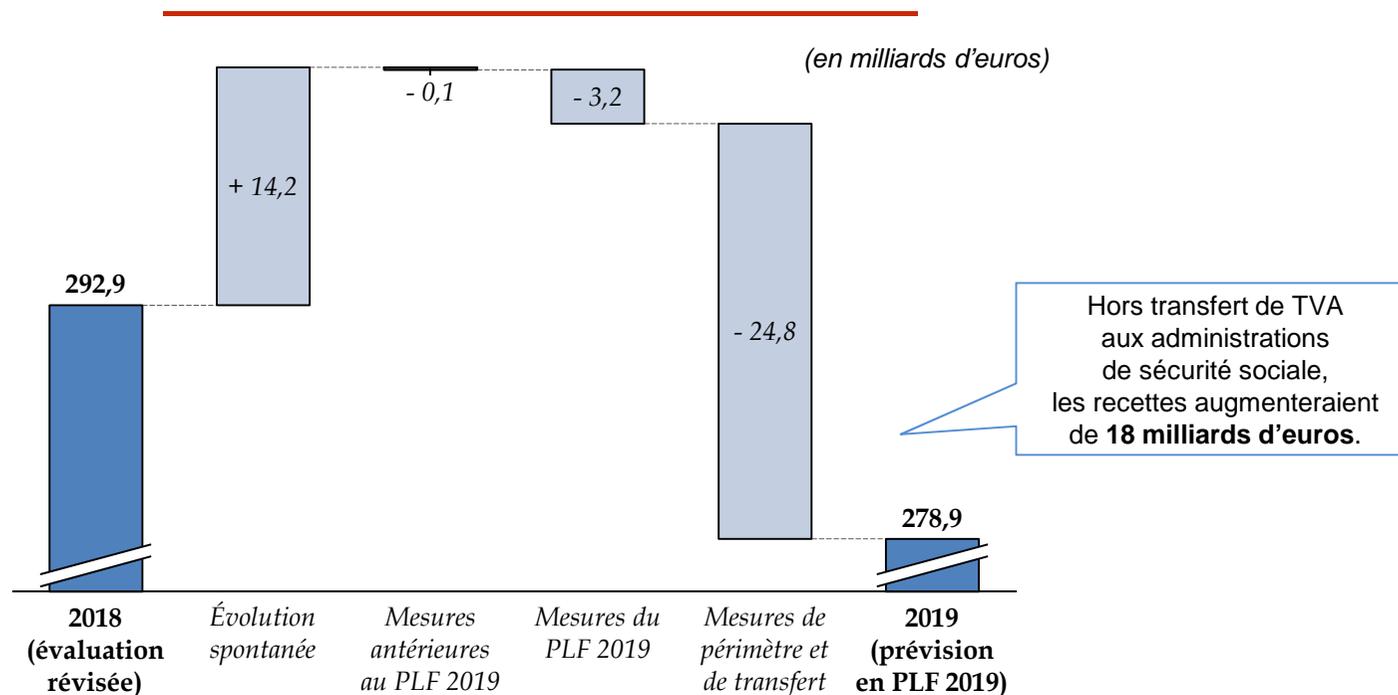
Source : commission des finances du Sénat



Les recettes dans la continuité du budget précédent

Les recettes fiscales nettes diminueraient en 2019, en raison d'un effet de périmètre

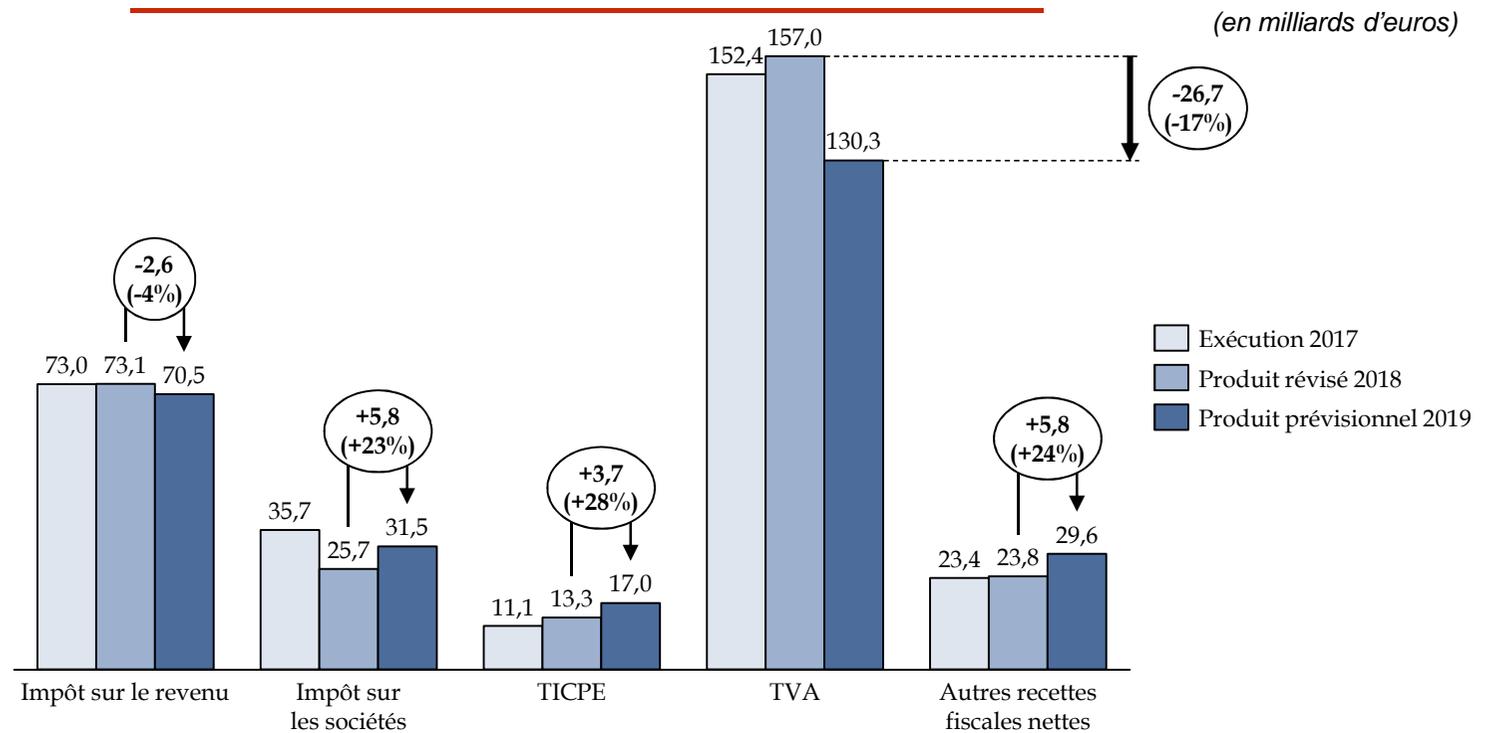
Facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes de l'État entre 2018 et 2019 (prévision)



Source : commission des finances du Sénat

Parmi les grands impôts, 32 milliards d'euros de produit de TVA sont transférés aux administrations de sécurité sociale comme mesure de compensation

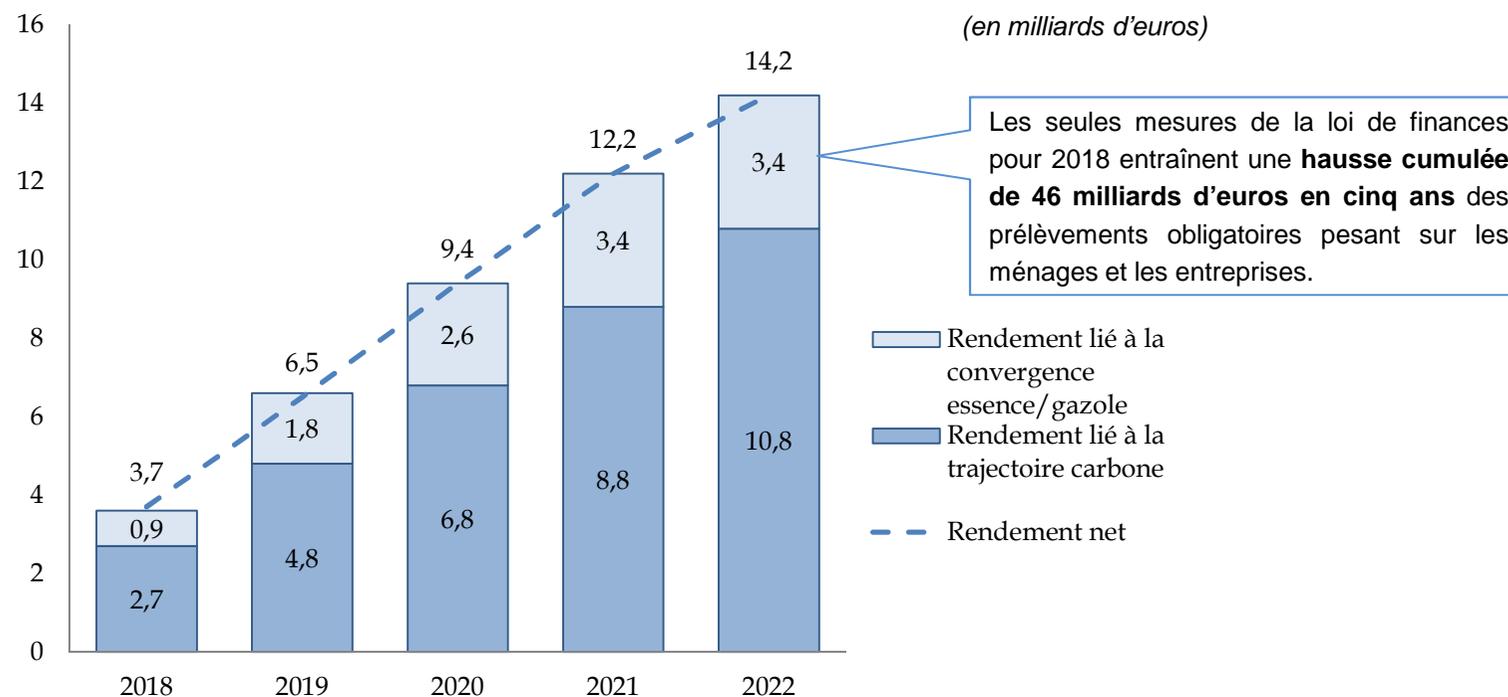
Évolution du produit des « grands impôts » de l'État de 2017 à 2019



Source : commission des finances du Sénat

Le Gouvernement maintient la pression sur la fiscalité écologique

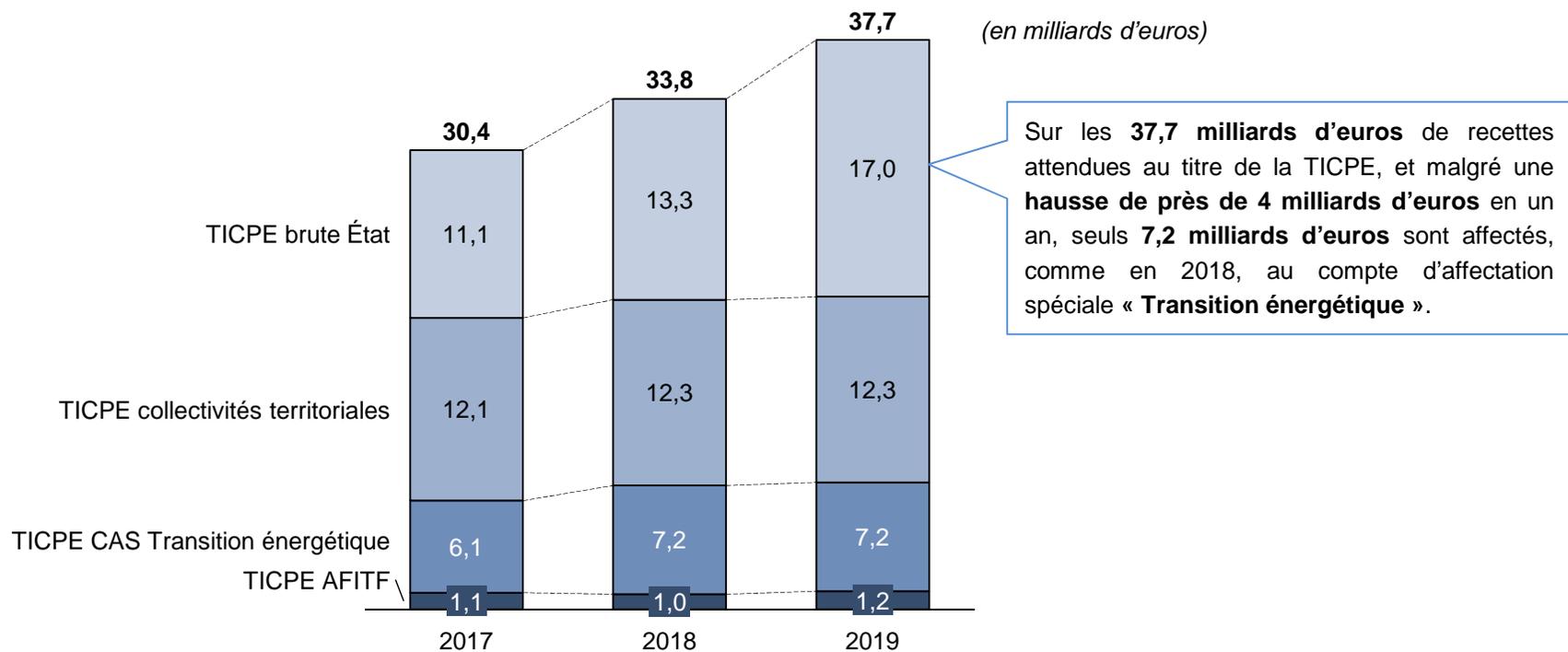
Décomposition du rendement net de la hausse des tarifs de TICPE de 2018 à 2022



Source : commission des finances du Sénat

L'augmentation de la TICPE permet surtout d'alimenter le budget de l'État

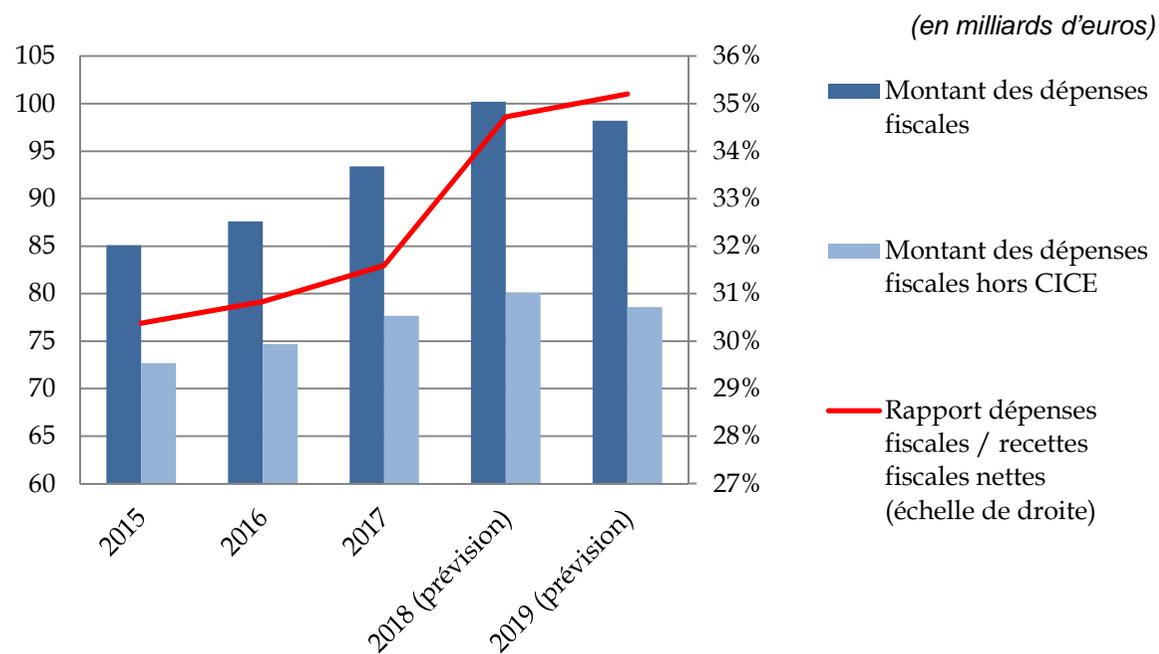
Affectation de la TICPE entre 2017 et 2019



Source : commission des finances du Sénat

Un recours toujours abondant aux dépenses fiscales

Évolution des dépenses fiscales de 2015 à 2019



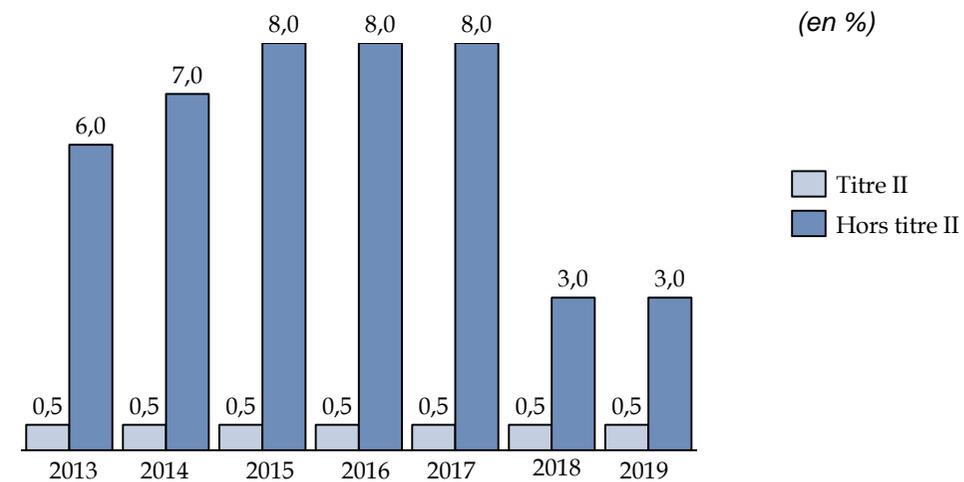
Source : commission des finances du Sénat



**La trajectoire de baisse des dépenses
est toujours aussi peu perceptible**

En 2018, une budgétisation plus sincère a permis d'assainir le pilotage en cours d'exécution

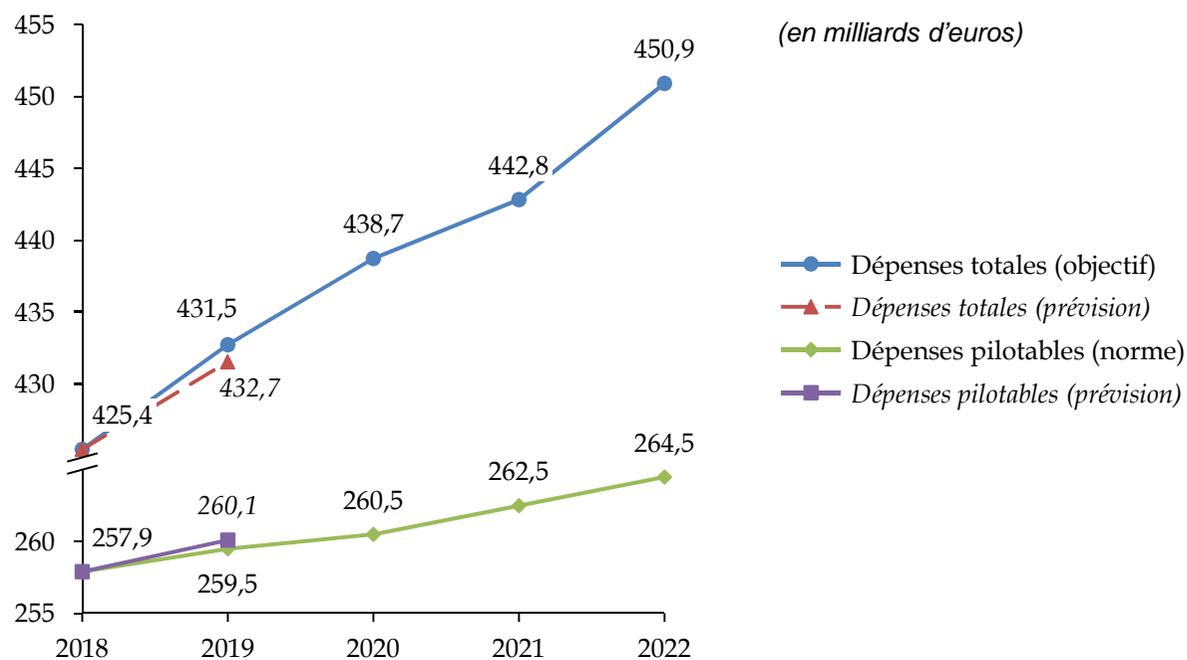
Évolution du taux de mise en réserve de 2013 à 2019



Source : commission des finances du Sénat

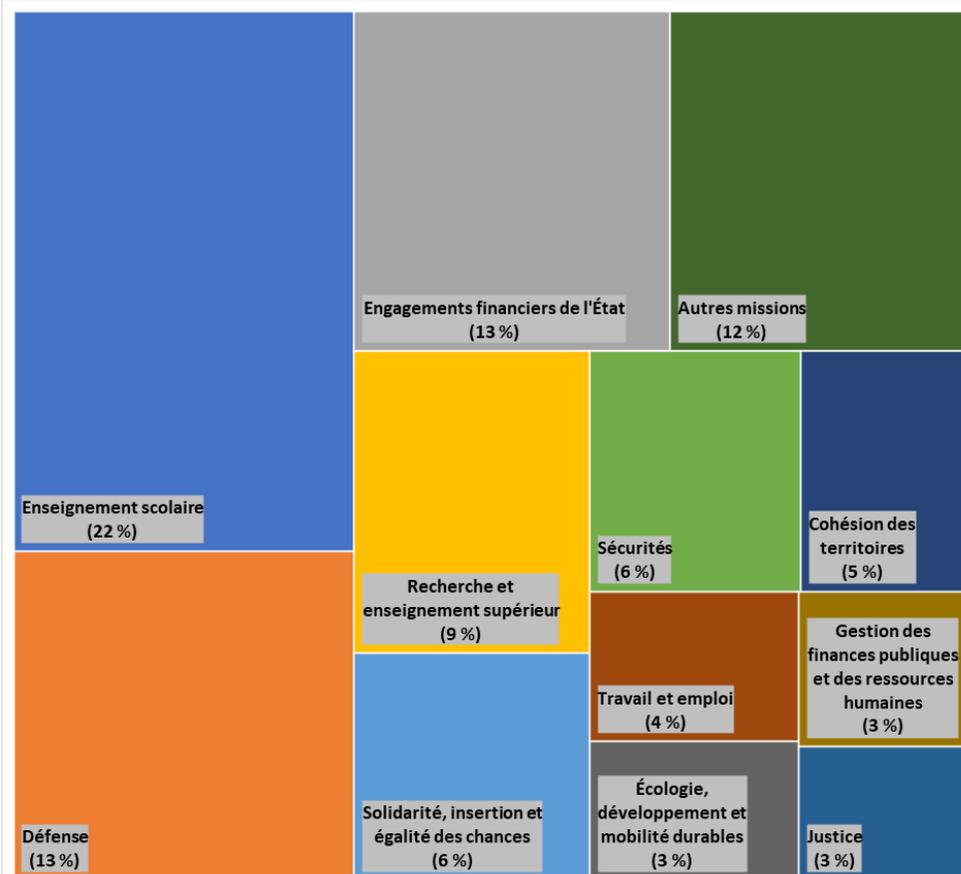
En 2019, les dépenses pilotables augmentent plus fortement qu'annoncé dans la programmation pluriannuelle

Trajectoire des dépenses de l'État de 2018 à 2022



Source : commission des finances du Sénat

Si l'enseignement scolaire reste le premier poste de dépenses, la charge de la dette suit de près les dépenses consacrées à la défense



(en %)

Les principales missions du budget général

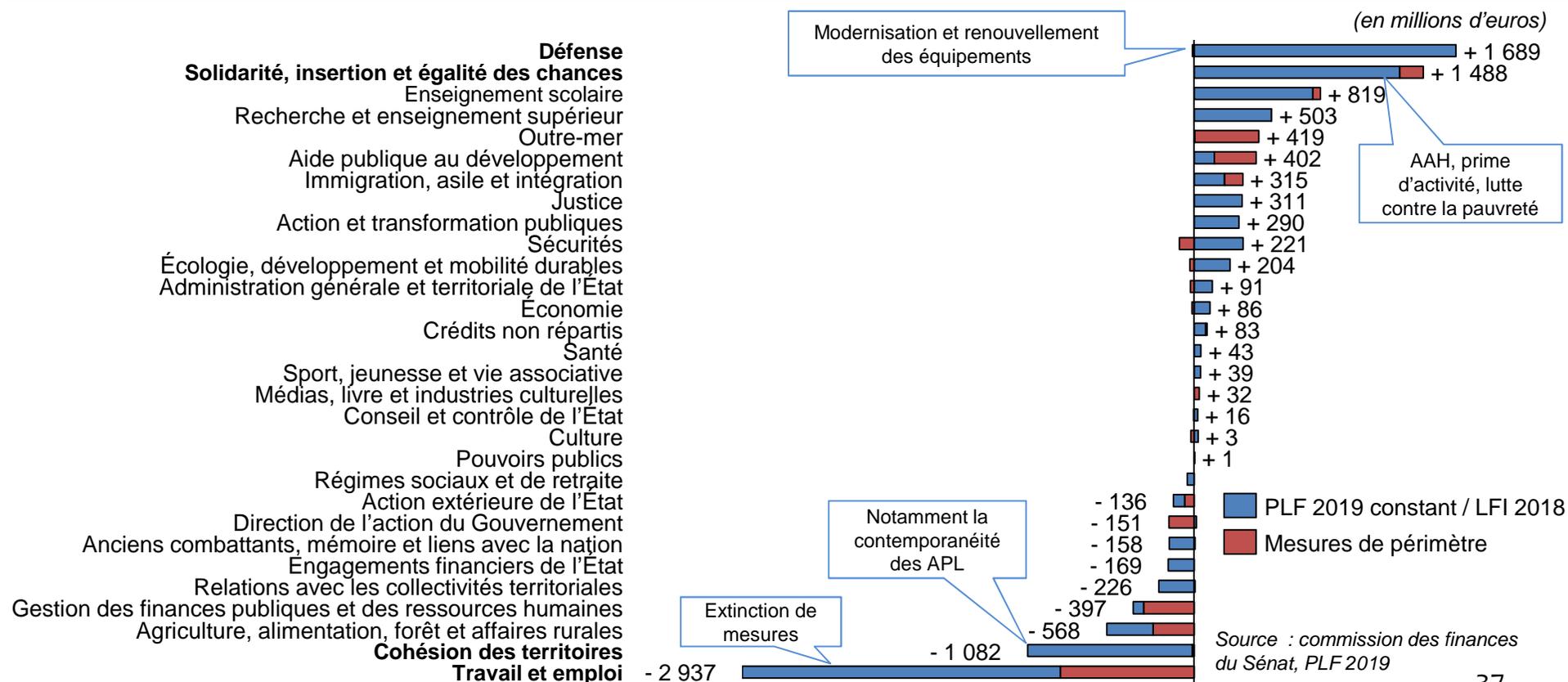
hors remboursements et dégrèvements

(en milliards d'euros)

Mission	Crédits de paiement
Enseignement scolaire	72,8
Défense	44,3
Engagements financiers de l'État	42,5
Recherche et enseignement supérieur	28,2
Solidarité, insertion et égalité des chances	21,1
Sécurités	20,1
Cohésion des territoires	16,1
Travail et emploi	12,4
Écologie, développement et mobilité durables	11,5
Gestion des finances publiques et des RH	10,4
Justice	9,1

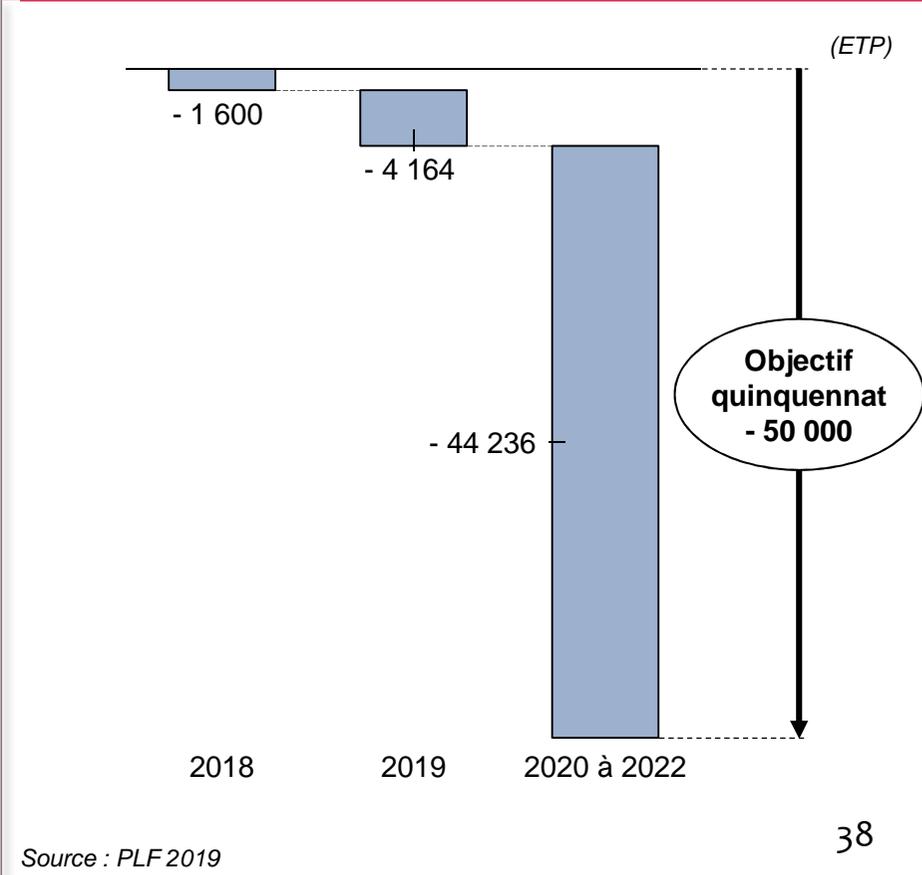
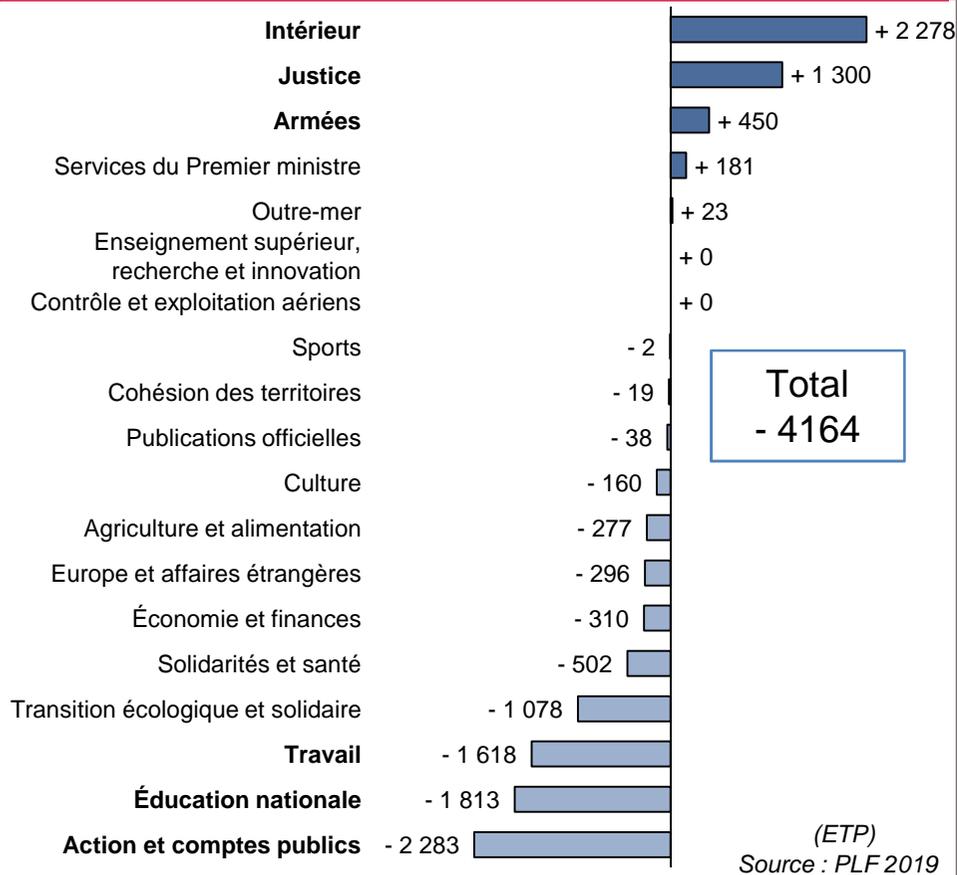
Source : commission des finances du Sénat

Les hausses concernent un grand nombre de missions tandis que 70 % des diminutions concernent les politiques du travail et de l'emploi et d'aide au logement



Une diminution limitée du nombre d'emplois en 2019...

... qui rend difficile l'atteinte des objectifs de réduction des effectifs de l'État.

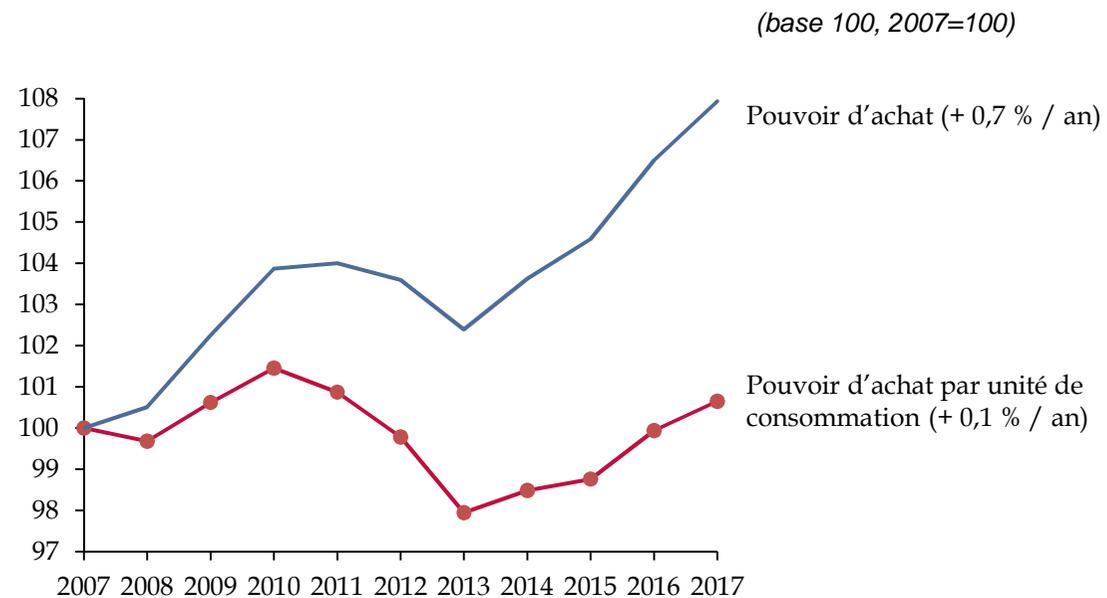




**L'introuvable
« budget du pouvoir d'achat »**

Si l'attention portée au pouvoir d'achat est légitime, alors que ce dernier stagne depuis le déclenchement de la crise...

Évolution du pouvoir d'achat depuis 2007



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

...la communication gouvernementale autour des 6 milliards d'euros de baisses de prélèvements en faveur des ménages prévues en 2019 est trompeuse

Principales mesures « ménages » en prélèvements obligatoires

(en milliards d'euros)

	2018	2019
Taxe d'habitation	- 3,2	- 3,8
Heures supplémentaires	0,0	- 0,6
Prélèvement forfaitaire unique	- 1,6	- 0,3
Mesure pour les retraités modestes	0,0	- 0,3
Bascule cotisations / CSG	4,4	- 4,1
Recentrage CITE	0,0	0,8
Impôt sur la fortune immobilière	- 3,2	0,0
Crédit d'impôt pour l'emploi à domicile	- 1,0	0,0
Suppression des cotisations étudiantes	- 0,2	0,0
Fiscalité du tabac	0,6	0,4
Fiscalité énergétique	2,4	1,9
Total « ménages »	- 1,8	- 6,0

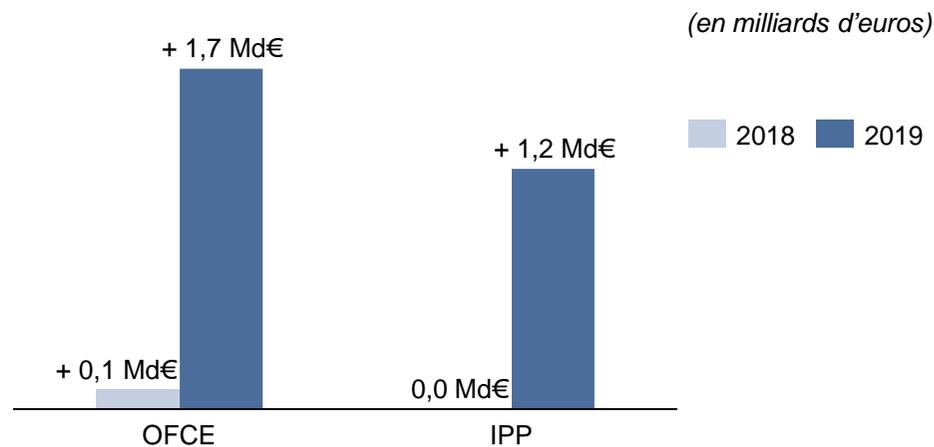
Source : Gouvernement

Trois principaux biais :

- i) les deux tiers de la baisse de prélèvements obligatoires dont bénéficieront les ménages en 2019 correspondent à l'effet décalé de la **compensation du manque à gagner lié à la hausse de la CSG** ;
- ii) la présentation gouvernementale ne tient pas compte de l'effet des **mesures décidées par les partenaires sociaux** (hausse des cotisations Agirc-Arrco au 1^{er} janvier 2019) ;
- iii) il n'est pas non plus tenu compte de **l'effet des mesures sur les prestations sociales** décidées par le Gouvernement, alors qu'elles grèvent le pouvoir d'achat des ménages.

En tenant compte de ces biais, l'OFCE et l'IPP s'accordent sur le fait qu'après une « année blanche » en 2018, les ménages ne bénéficieront que d'un gain de pouvoir d'achat très limité l'an prochain

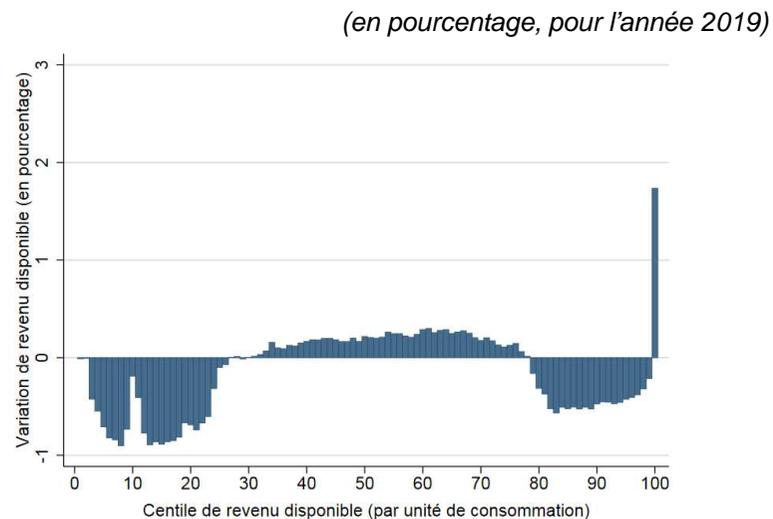
Estimations de l'effet agrégé sur le pouvoir d'achat des ménages des mesures sur les prestations et les prélèvements obligatoires



Source : commission des finances du Sénat (à partir de : Mathieu Plane, « Quel impact direct des mesures socio-fiscales sur le pouvoir d'achat en 2019 ? », OFCE, 20 septembre 2018 ; Brice Fabre et Claire Leroy, « Évaluation du budget 2019 : Quelles conséquences pour les ménages », Institut des politiques publiques, 11 octobre 2018)

Dans un contexte budgétaire contraint, le Gouvernement ne peut en réalité que transférer du pouvoir d'achat d'une catégorie de ménages à une autre

Estimation de l'impact sur le revenu disponible des ménages des mesures 2018-2019 portant sur les prestations et les prélèvements obligatoires



Source : Brice Fabre et Claire Leroy, « Évaluation du budget 2019 : Quelles conséquences pour les ménages », Institut des politiques publiques, 11 octobre 2018 (étude commandée par l'Assemblée nationale)

Encore faut-il préciser que cette évaluation globale ne permet sans doute pas d'apprécier pleinement **l'ampleur des pertes de pouvoir d'achat qui peuvent exister au niveau individuel.**

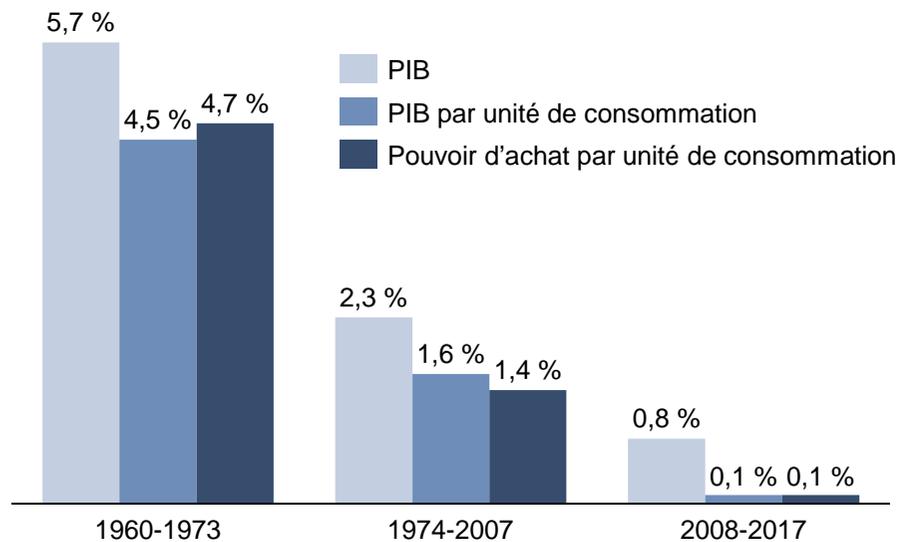
À titre d'illustration, pour un **retraité aisé** dont la pension s'élève à 3 500 euros par mois, la hausse de la CSG et la désindexation des pensions représenteraient une perte de pouvoir d'achat équivalente en 2020 à près d'**un demi-mois de retraite.**

Pour un ménage se chauffant au fioul domestique, utilisant une voiture diesel et roulant beaucoup, l'impact des **hausse de fiscalité écologique** s'élèverait à environ 136 euros en 2018 et **538 euros en 2022.**

Le Gouvernement devrait se concentrer sur les réformes visant à élever le potentiel de croissance de l'économie française, qui constitue la véritable source des gains de pouvoir d'achat pour les ménages

Évolution du PIB et du pouvoir d'achat par unité de consommation

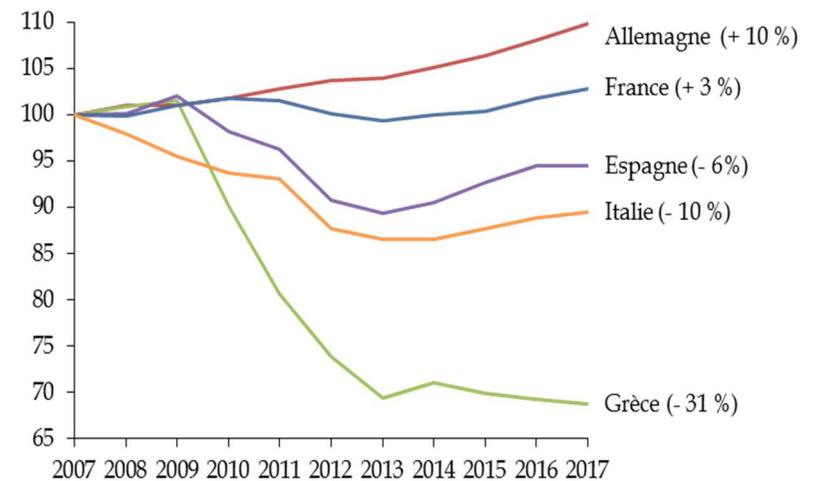
(taux de croissance annuel moyen)



Source: commission des finances du Sénat (calculs à partir des données de l'Insee)

Évolution du pouvoir d'achat par habitant

(base 100, 2007=100)



Note méthodologique : il s'agit du pouvoir d'achat du revenu disponible brut par habitant, corrigé en utilisant le déflateur des dépenses de consommation privée.

Source : commission des finances du Sénat (calculs à partir des données de la base AMECO)



Projet de loi de finances pour 2019

Albéric de Montgolfier, rapporteur général

Commission des finances

Mercredi 7 novembre 2018

