

# SOMMAIRE

Pages

## PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2019 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

<b>I. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE CRÉDIBLE MAIS ENTOURÉ DE FORTES INCERTITUDES .....</b>	<b>7</b>
<b>A. LE BUDGET 2019 EST CONSTRUIT SUR DES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES CRÉDIBLES... ..</b>	<b>7</b>
1. <i>Un scénario de croissance révisé à la baisse mais qui demeure dans la fourchette haute des prévisions .....</i>	<i>7</i>
2. <i>Une prévision d'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité économique raisonnable .....</i>	<i>12</i>
3. <i>Un scénario de remontée des taux d'intérêt prudent .....</i>	<i>14</i>
4. <i>Une appréciation crédible de la position de l'économie française dans le cycle et de son potentiel de croissance .....</i>	<i>15</i>
<b>B. ...MAIS S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE PARTICULIÈREMENT INCERTAIN .....</b>	<b>18</b>
1. <i>Un scénario soumis à de nombreux aléas, qui concernent principalement l'environnement international.....</i>	<i>18</i>
a) <i>Les prévisions de croissance sont en moyenne peu précises, en particulier autour des points de retournement du cycle économique .....</i>	<i>18</i>
b) <i>Compte tenu des nombreux risques susceptibles de se matérialiser, le scénario de croissance 2018-2019 est entouré de fortes incertitudes .....</i>	<i>20</i>
2. <i>...et rendent d'autant plus nécessaire d'apprécier la sensibilité de la trajectoire budgétaire aux hypothèses macroéconomiques sous-jacentes .....</i>	<i>23</i>
<b>II. UN REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS INSUFFISANT, PORTÉ PAR DES MESURES DE BOUCLAGE BUDGÉTAIRE.....</b>	<b>25</b>
<b>A. UN REDRESSEMENT TRÈS PROGRESSIF DES COMPTES PUBLICS QUI NE LAISSE PAS D'INQUIÉTER... ..</b>	<b>25</b>
1. <i>Pour la première fois depuis 2009, le déficit public repartirait à la hausse l'an prochain.....</i>	<i>25</i>
2. <i>L'amélioration modeste de la situation structurelle des comptes publics s'écarte significativement de nos engagements européens.....</i>	<i>28</i>
3. <i>La stratégie budgétaire du Gouvernement nourrit la divergence des trajectoires d'endettement de la France et du reste de la zone euro.....</i>	<i>31</i>
<b>B. ...ET CE D'AUTANT PLUS QU'UNE PART SIGNIFICATIVE DES ÉCONOMIES S'APPARENTE À DES MESURES DE BOUCLAGE BUDGÉTAIRE DÉJÀ ÉPROUVÉES .....</b>	<b>34</b>
1. <i>Le Gouvernement revient à des mesures de bouclage budgétaire déjà éprouvées pour dégager des économies .....</i>	<i>34</i>
2. <i>L'État et ses groupements continuent de porter la totalité du besoin de financement des administrations publiques.....</i>	<i>37</i>
a) <i>Les administrations de sécurité sociale .....</i>	<i>37</i>
b) <i>Les administrations publiques locales .....</i>	<i>40</i>

<b>III. L'INTROUVABLE « BUDGET DU POUVOIR D'ACHAT »</b> .....	42
<b>A. UNE PRÉOCCUPATION LÉGITIME AUQUEL LE BUDGET 2019 NE SAURAIT RÉPONDRE</b> .....	42
1. <i>Si l'attention portée au pouvoir d'achat est légitime, alors que ce dernier stagne depuis le déclenchement de la crise...</i> .....	42
2. <i>...la communication gouvernementale autour des baisses de prélèvements en faveur des ménages apparaît trompeuse</i> .....	44
<b>B. UNE RELANCE DU POUVOIR D'ACHAT QUI NE PEUT EN RÉALITÉ PASSER QUE PAR LA CROISSANCE</b> .....	49
1. <i>Dans un contexte budgétaire contraint, le Gouvernement ne peut que transférer du pouvoir d'achat d'une catégorie de ménages à une autre</i> .....	49
2. <i>La croissance constitue la seule véritable source de pouvoir d'achat à long terme et devrait à ce titre concentrer l'énergie du Gouvernement</i> .....	51
 <b>SECONDE PARTIE</b> <b>LE BUDGET DE L'ÉTAT</b>  	
<b>I. LA POURSUITE DE LA DÉGRADATION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET DE L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT</b> .....	55
<b>A. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT S'EST AGGRAVÉ EN 2018</b> .....	55
<b>B. ... ET DEMEURE PRÉOCCUPANT EN 2019</b> .....	57
1. <i>Une dégradation en majeure partie liée à la conversion du CICE en allègement de charges</i> .....	57
2. <i>Une trajectoire de long terme de déficit budgétaire préoccupante</i> .....	59
3. <i>Une détérioration moins marquée en comptabilité nationale</i> .....	61
<b>C. UNE DETTE TOUJOURS CROISSANTE SOUS LA MENACE DE LA REMONTÉE DES TAUX</b> .....	63
1. <i>Un endettement toujours croissant pour l'État</i> .....	63
2. <i>L'occasion manquée du niveau historiquement bas des taux d'intérêt</i> .....	64
3. <i>L'accroissement inéluctable de la charge de la dette dans le budget de l'État</i> .....	64
<b>II. LES RECETTES DANS LA CONTINUITÉ DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2018</b> .....	65
<b>A. DES RECETTES FISCALES NETTES EN HAUSSE HORS EFFETS DE PÉRIMÈTRE</b> .....	65
1. <i>Une évolution spontanée soumise aux incertitudes relatives à l'élasticité</i> .....	69
2. <i>Des questions toujours sans réponse concernant la taxe d'habitation dans l'attente de la réforme de la fiscalité locale</i> .....	71
3. <i>L'alourdissement massif de la fiscalité écologique, favorisant surtout le rendement au profit du budget général</i> .....	72
4. <i>Un effet de périmètre majeur : le transfert de TVA à la sécurité sociale</i> .....	76
<b>B. LES RECETTES NON FISCALES ET LA PRÉSENTATION INCOMPLÈTE DES LOYERS BUDGÉTAIRES</b> .....	77
<b>C. LE RECOURS TOUJOURS ABONDANT AUX DÉPENSES FISCALES</b> .....	78
1. <i>La poursuite de l'augmentation relative des dépenses fiscales en 2019</i> .....	78
2. <i>Des intentions de réduction des dépenses fiscales contredites par les faits</i> .....	80

---

<b>III. UNE TRAJECTOIRE DE BAISSÉ DES DÉPENSES TOUJOURS AUSSI PEU PERCEPTIBLE</b> .....	81
<b>A. UN EFFORT DE MAÎTRISE MOINS AMBITIEUX QU'ANNONCÉ</b> .....	81
1. <i>En 2018, une budgétisation plus sincère a permis d'assainir le pilotage en cours d'exécution</i> .....	81
2. <i>En 2019, les dépenses pilotables augmentent plus fortement qu'annoncé dans la programmation pluriannuelle</i> .....	84
a) Les normes de dépenses.....	85
b) Un dépassement prévisionnel de la norme de dépenses pilotables en 2019.....	87
c) Un effort important à accomplir vers la fin du quinquennat.....	88
3. <i>Les grandes masses du budget général</i> .....	89
4. <i>Une diminution très limitée du nombre d'emplois en 2019 qui rend plus difficile l'atteinte des objectifs de réduction des effectifs de l'État sur le quinquennat</i> .....	92
<b>B. LE PERPÉTUEL REPORT DES RÉFORMES DE STRUCTURE DE L'ÉTAT ?</b> .....	94
1. <i>Le Gouvernement tarde à définir le contenu des réformes structurelles annoncées</i> .....	94
2. <i>Des mesures structurelles connues et qui n'attendent qu'une capacité à décider</i> .....	96
3. <i>Des dépenses annoncées mais non concrétisées dans le présent projet de loi finances</i> .....	97
a) <i>La croissance nécessaire, mais largement différée, des dépenses de défense et de justice</i> .....	97
b) <i>L'absence de budgétisation du service national universel</i> .....	98
c) <i>Un grand plan d'investissements qui ne répond pas aux annonces faites</i> .....	99
<b>C. LES TAXES AFFECTÉES, DES DÉPENSES PEU TRANSPARENTES</b> .....	102

VERSION PROVISOIRE

## PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2019 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

### I. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE CRÉDIBLE MAIS ENTOURÉ DE FORTES INCERTITUDES

#### A. LE BUDGET 2019 EST CONSTRUIT SUR DES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES CRÉDIBLES...

##### 1. Un scénario de croissance révisé à la baisse mais qui demeure dans la fourchette haute des prévisions

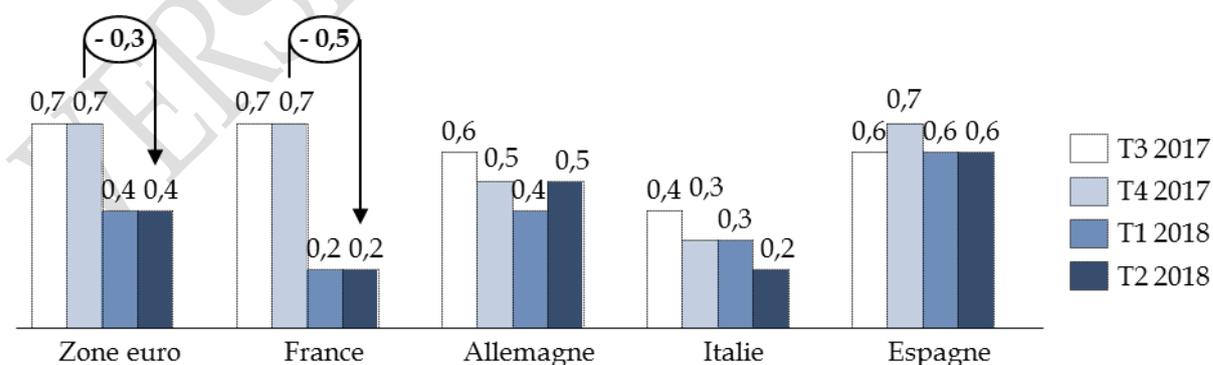
Après avoir atteint un rythme de croissance de 2,2 % l'an passé – et même de 2,3 % hors effets calendaires<sup>1</sup>, soit un niveau inédit depuis 2007 –, **l'économie française semble marquer le pas.**

Si le programme de stabilité d'avril avait été l'occasion pour le Gouvernement de revoir à la hausse son scénario de croissance, dans un contexte macroéconomique qui apparaissait alors particulièrement porteur, **la solidité de la reprise est aujourd'hui incertaine.**

En effet, la croissance trimestrielle s'est limitée à 0,2 % au cours du premier semestre, loin des niveaux enregistrés depuis le quatrième semestre de l'année 2016 (0,7 % en moyenne) et de la moyenne de la zone euro (0,4 %).

#### Croissance trimestrielle du PIB au sein des principaux pays de la zone euro

(taux d'évolution du PIB en volume)



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

<sup>1</sup> Les comptes peuvent être corrigés des jours ouvrables pour neutraliser ce qui relève de simples effets calendaires sans lien avec l'évolution macroéconomique sous-jacente.

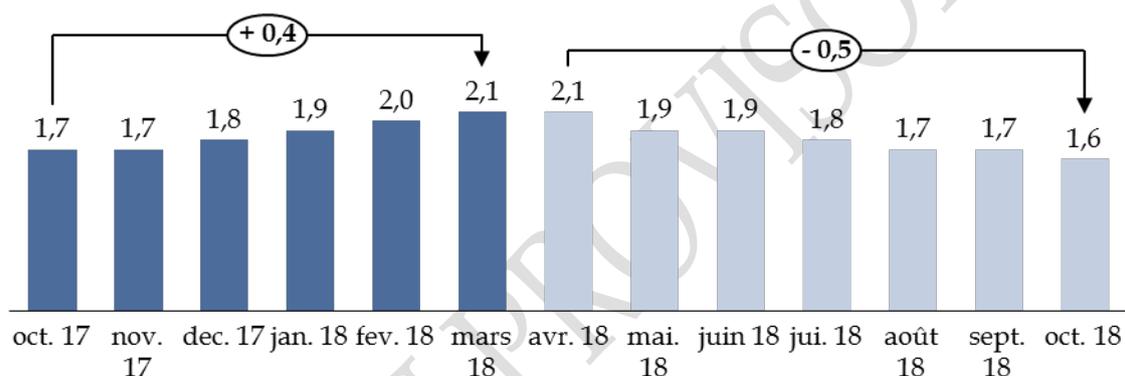
Si un ralentissement est également observé à l'échelle européenne, il apparaît donc **significativement plus marqué en France que dans le reste de la zone euro** – suggérant ainsi qu'il procède à la fois d'une dégradation du contexte international et de facteurs internes spécifiques à la France.

**Un tel fléchissement de l'activité n'avait pas été anticipé.** À titre d'illustration, l'Insee prévoyait en mars dernier que la croissance française s'élèverait à 0,4 % au premier comme au deuxième semestre<sup>1</sup>.

Dès lors, la contre-performance de l'économie française s'est logiquement accompagnée d'une **révision à la baisse des scénarios de croissance établis pour la France** par les principaux instituts de conjoncture.

### Évolution des prévisions de croissance du *Consensus forecasts* pour l'année 2018

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat

Aussi, après avoir refusé de tenir compte de la dégradation du contexte macroéconomique à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques de juin dernier<sup>2</sup>, **le Gouvernement a finalement été contraint de revoir à la baisse son scénario de croissance dans le cadre du présent projet de loi de finances.**

Les nouvelles hypothèses de croissance gouvernementales sont ainsi de **1,7 % pour 2018 et 2019**, contre respectivement 2,0 % et 1,9 % dans le cadre du programme de stabilité 2018-2022 et du débat d'orientation des finances publiques pour 2019.

<sup>1</sup> Insee, « Investissement tonique, consommation en demi-teinte », note de conjoncture, mars 2018.

<sup>2</sup> Voir sur ce point le rapport d'information n° 649 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier sur le débat d'orientation des finances publiques pour 2019, fait au nom de la commission des finances et déposé le 11 juillet 2018.

Les simulations effectuées par le Centre pour la recherche économique et ses applications (Cepremap)<sup>1</sup> à partir des hypothèses sous-jacentes au présent projet de loi de finances suggèrent que **60 % de la révision à la baisse de l'hypothèse de croissance pour l'année 2018 s'expliquerait par la dégradation du contexte international.**

**Principales révisions des hypothèses sous-jacentes  
à l'environnement international**

(taux d'évolution)

	2018		2019	
	<i>Pstab</i>	<i>PLF 2019</i>	<i>Pstab</i>	<i>PLF 2019</i>
<b>Demande mondiale adressée à la France</b>	5,0	4,4	4,7	4,4
<b>Prix du pétrole (brent, en \$)</b>	65	72	65	73

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

**Le reliquat procéderait à l'inverse de facteurs domestiques, au premier rang desquels figure la sous-performance de la consommation privée, en lien avec la politique fiscale du Gouvernement,** qui a fait le choix contestable d'étaler les baisses de cotisations sociales, alors même que les hausses de la fiscalité indirecte et des prélèvements sociaux pèsent depuis le début de l'année sur le budget des ménages.

**En toute logique, l'économie française devrait toutefois retrouver un peu de dynamisme au second semestre 2018,** dans un contexte marqué par le redressement du pouvoir d'achat sous le double effet de la réduction de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers et de la suppression du reliquat de cotisations d'assurance chômage prévue pour les salariés en octobre.

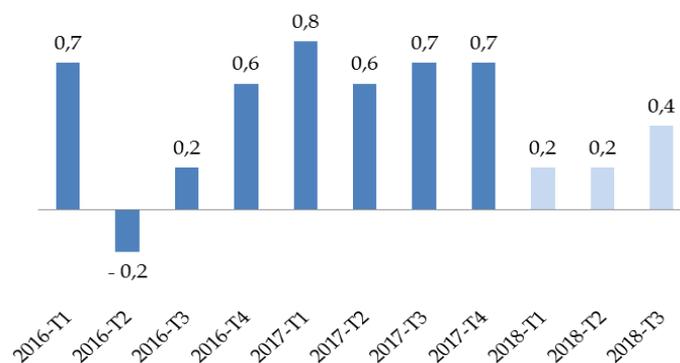
D'après la première estimation de l'Insee publiée le 30 octobre, la croissance du PIB au troisième trimestre aurait d'ailleurs atteint **0,4 %**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Thomas Brand, « Évaluation du budget 2019 : approche macroéconomique », Cepremap, 2018.

<sup>2</sup> Insee, « Le PIB progresse de 0,4 % au troisième trimestre 2018 », Informations rapides, n° 288, 30 octobre 2018.

### Croissance du PIB de trimestre à trimestre depuis 2016

(taux d'évolution en volume)



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

Il s'agit toutefois d'une **nouvelle contre-performance**, dans la mesure où l'Insee espérait une croissance du PIB de 0,5 % au troisième trimestre 2018, sous l'effet d'un rebond plus fort de la consommation des ménages.

### Comparaison des prévisions et de l'exécution pour le troisième trimestre 2018

(taux d'évolution en volume)

	Prévision du point de conjoncture de l'Insee du 4 octobre	Première estimation Insee (30 octobre)
<b>Croissance du PIB</b>	0,5	0,4
<b>Consommation des ménages</b>	0,7	0,5

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

**Aussi, il paraît aujourd'hui peu probable que l'économie française accélère suffisamment pour permettre d'atteindre un taux de croissance annuel de 1,7 % sur l'ensemble de l'année.**

En effet, compte tenu de l'acquis de croissance après trois trimestres, le scénario du Gouvernement suppose que l'économie française retrouve au dernier trimestre un rythme de croissance comparable à celui du premier trimestre 2017 (0,8 %), ce qui apparaît difficile compte tenu de l'orientation des enquêtes de conjoncture.

### Croissance annuelle 2018 en fonction de l'hypothèse de croissance au cours du dernier trimestre

(taux d'évolution en volume)

Hypothèse de croissance au T4	Croissance annuelle 2018
0,8	1,70
0,7	1,68
0,6	1,65
0,5	1,63
0,4	1,60
0,3	1,58
0,2	1,55
0,1	1,53
0	1,50

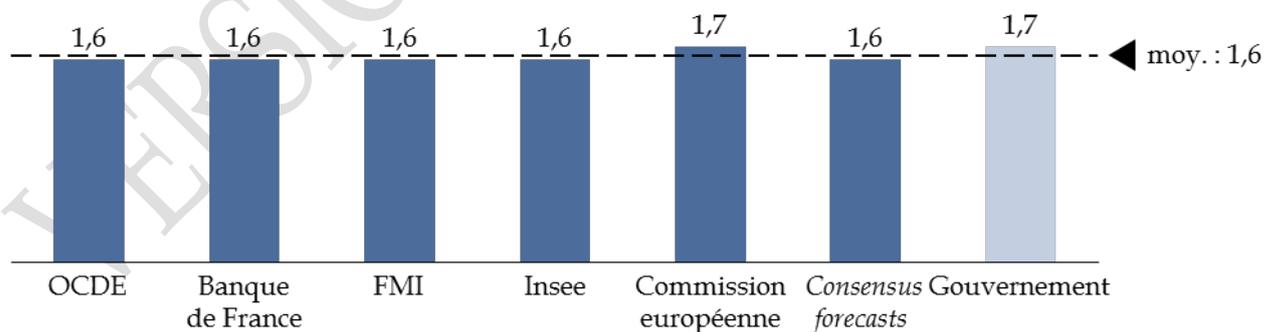
Source : commission des finances du Sénat (calculs à partir de la première estimation de l'Insee pour le troisième trimestre 2018)

Dès lors, bien que le nouveau scénario de croissance gouvernemental demeure « *crédible* », ainsi que l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP)<sup>1</sup>, **il se situe sans surprise dans la fourchette haute des estimations disponibles.**

Pour 2018, l'hypothèse gouvernementale apparaît ainsi **supérieure de 0,1 point** aux principales estimations disponibles.

### Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2018

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat

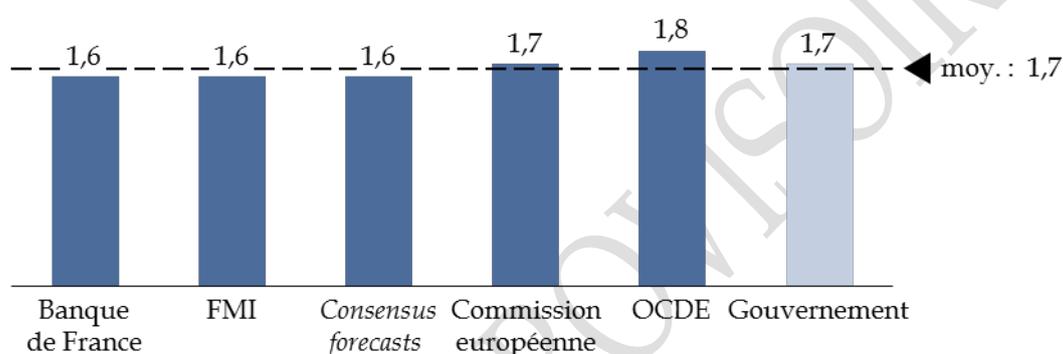
<sup>1</sup> HCFP, avis n° HCFP-2018-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019, 19 septembre 2018.

Si l'hypothèse gouvernementale pour l'année 2018 se situe donc légèrement au-dessus des principales estimations disponibles, **l'enjeu n'apparaît pas très significatif sur le plan budgétaire**, dans la mesure où une croissance inférieure de 0,1 point à la prévision augmenterait le déficit de 0,06 point de PIB environ<sup>1</sup>.

En outre, **l'hypothèse retenue pour 2019 se situe pour sa part dans la moyenne des prévisions disponibles**. Compte tenu des prévisions de l'Insee pour le second semestre 2018, elle supposerait une croissance trimestrielle moyenne de 0,4 % en 2019.

### Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2019

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat

**Au total, le scénario de croissance retenu pour la période 2018-2019, s'il ne peut être qualifié de prudent, ne soulève donc pas d'objection majeure.** Pour la période 2020-2022, il peut être noté que le Gouvernement fait le choix de conserver son scénario initial – soit une croissance de 1,7 % chaque année. Ce dernier continue ainsi de présenter un caractère modérément optimiste et n'appelle pas de nouveau commentaire<sup>2</sup>.

## 2. Une prévision d'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité économique raisonnable

Si le débat sur le scénario macroéconomique gouvernemental se focalise le plus souvent sur l'hypothèse de croissance, se concentrer sur cette seule variable serait une erreur. En effet, le déficit public est **davantage**

<sup>1</sup> Ce résultat correspond à la valeur de semi-élasticité budgétaire retenue par la Commission européenne (0,603) à partir de l'estimation économétrique de l'élasticité individuelle des recettes et dépenses sensibles à la conjoncture et de leur poids moyen dans le PIB. Intuitivement, il s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent un peu plus de la moitié du PIB.

<sup>2</sup> Voir notamment : rapport d'information n° 438 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 18 avril 2018, pp. 11-13.

sensible à l'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB qu'à l'estimation de la croissance : une élasticité des prélèvements obligatoires de 0,1 point plus élevée diminue le déficit de 0,1 point environ<sup>1</sup>.

### L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est le coefficient par lequel il faut multiplier la croissance du PIB en valeur pour obtenir la croissance « spontanée » des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire avant les modifications du droit, appelées « mesures nouvelles »), l'année considérée.

Sur longue période, les prélèvements obligatoires « spontanés » tendent à augmenter à la même vitesse que le PIB. On dit alors que **leur élasticité au PIB est égale à 1**.

En revanche, il arrive fréquemment à court terme que cette élasticité **s'éloigne de l'unité**. Ainsi, certaines années (en général quand la croissance du PIB est forte), les prélèvements obligatoires augmentent plus rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors **supérieure à 1**. D'autres années (en général quand la croissance du PIB est faible), les prélèvements obligatoires au PIB augmentent moins rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors **inférieure à 1**.

Source : « *Quels prélèvements obligatoires pour la sortie de crise ?* », rapport d'information n° 45 (2009-2010) de Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances et déposé le 15 octobre 2009

Ainsi que cela est traditionnellement observé en période de reprise, les prélèvements obligatoires ont spontanément évolué plus rapidement que l'activité tant en 2016 qu'en 2017, avec une élasticité de 1,4 – ce qui avait grandement facilité le retour du déficit public sous le seuil de 3 % l'an passé<sup>2</sup>.

Dans un contexte de ralentissement de l'économie française, le Gouvernement **maintient son hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1,1 pour 2018**, en lien avec le dynamisme de la masse salariale. D'après les évaluations du HCFP, cette hypothèse apparaît « *en ligne avec les informations disponibles* » et « *cohérente avec les encaissements de recettes fiscales observées à ce stade de l'année* »<sup>3</sup>.

Le présent projet de loi de finances est en revanche construit sur **l'hypothèse d'une élasticité unitaire pour l'année 2019**, ce qui paraît raisonnable après trois années au cours desquelles l'élasticité s'est établie à un niveau supérieur à sa moyenne historique.

<sup>1</sup> Une approximation de ce résultat peut facilement être retrouvée. L'augmentation spontanée des prélèvements obligatoires est obtenue en multipliant le montant des prélèvements obligatoires de l'année  $n$ , hors one-off, par le taux de croissance en valeur et l'élasticité de l'année  $n+1$ .

<sup>2</sup> Voir sur ce point : rapport n° 628 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, fait au nom de la commission des finances et déposé le 4 juillet 2018, p. 22 et s.

<sup>3</sup> HCFP, avis n° HCFP-2018-3 précité, pp. 13-14.

### 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	1,4	1,1	1,0

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

### 3. Un scénario de remontée des taux d'intérêt prudent

S'il paraît acquis que l'amélioration des conditions macroéconomiques et la normalisation progressive de la politique monétaire de la Banque centrale européenne devraient exercer une pression à la hausse sur les taux d'intérêt, **la question du rythme de cette remontée est décisive pour les finances publiques françaises**, compte tenu du niveau actuel de la dette publique.

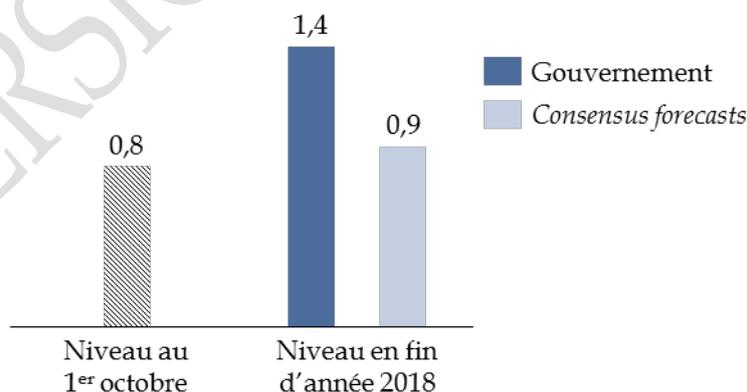
À cet égard, le Gouvernement table sur une **hausse au rythme moyen de 75 points de base par an** tout au long du quinquennat.

Cette hypothèse apparaît particulièrement **prudente**, le *Consensus forecasts* retenant un rythme de remontée des taux **deux fois plus lent** (35 points de base par an en moyenne).

À court terme, le scénario retenu apparaît même **conservateur**.

### Comparaison des prévisions de taux d'intérêt à long terme pour la France (OAT à 10 ans)

(en %)



Source : commission des finances (d'après les documents budgétaires et les prévisions du Consensus forecasts de septembre 2018)

Le Gouvernement anticipe ainsi une remontée des taux longs de **60 points de base d'ici la fin de l'année**, loin des prévisions des conjoncturistes.

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

Si la prudence qui caractérise le scénario de remontée des taux retenu par le Gouvernement à moyen terme peut se justifier, dans un domaine où l'incertitude est grande, **il apparaît en revanche étonnant de retenir des hypothèses aussi éloignées du consensus pour l'an prochain**.

À cet égard, votre rapporteur général rappelle que la prévision de charge d'intérêts **n'a pas vocation à constituer une forme de « réserve de budgétisation » cachée** qui échapperait au contrôle du Parlement et dont la sous-exécution viendrait systématiquement compenser les dérapages sur les autres dépenses.

#### **4. Une appréciation crédible de la position de l'économie française dans le cycle et de son potentiel de croissance**

Enfin, il convient d'examiner les hypothèses de **croissance potentielle** et **d'écart de production** sous-jacentes au présent projet de loi de finances, lesquelles jouent un rôle décisif dans le calcul du déficit structurel, qui tient une place importante dans la gouvernance des finances publiques européenne.

Ces hypothèses **n'ont pas été modifiées** par le Gouvernement.

#### **Évolution prévisionnelle de la croissance, de la croissance potentielle et de l'écart de production entre 2017 et 2019**

(taux d'évolution en volume, sauf mention contraire)

	2017	2018	2019
<b>Croissance</b>	2,2	1,7	1,7
<b>Croissance potentielle</b>	1,25	1,25	1,25
<b>Écart de production (en points de PIB potentiel)</b>	- 0,6	- 0,2	0,2

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

L'écart de production, qui représente la différence entre le PIB effectif et le niveau d'activité « soutenable » sur longue période sans provoquer de déséquilibre sur les marchés des biens et du travail<sup>1</sup>, appelé PIB potentiel, **reviendrait ainsi en territoire positif à compter de 2019**.

<sup>1</sup> Chaque année, l'évolution de l'écart de production dépend ainsi de l'évolution respective de la croissance effective et de la croissance potentielle : si la croissance effective est inférieure à la

Par conséquent, le déficit corrigé du cycle économique s'établirait à un niveau légèrement supérieur au déficit nominal à compter de 2019.

### **L'estimation du déficit corrigé du cycle économique et du déficit structurel par la Commission européenne**

Pour déterminer le déficit structurel, la Commission européenne commence par calculer pour chaque État membre le déficit corrigé du cycle économique, en appliquant la formule suivante :

Déficit corrigé du cycle = Déficit effectif + Écart de production \* Semi-élasticité budgétaire

Intuitivement, l'écart de production constitue une estimation du « potentiel de rebond » de l'économie ou, à l'inverse, de son niveau de « surchauffe ». Le niveau du déficit corrigé du cycle économique dépend donc directement de ce dernier : plus le PIB est éloigné de son potentiel, plus la part cyclique du déficit effectif est importante.

La semi-élasticité budgétaire mesure quant à elle la sensibilité du déficit effectif à l'écart de production. Sa valeur, mise à jour tous les six ans, est calculée pour chaque État membre à partir de l'estimation économétrique de l'élasticité individuelle des recettes et des dépenses sensibles à la conjoncture et de leur poids moyen dans le PIB. Pour la France, la semi-élasticité budgétaire est actuellement estimée à 0,603. En d'autres termes, lorsque l'écart de production se résorbe de 1,0 point, la part conjoncturelle du déficit effectif diminue de 0,6 point du PIB.

Une fois le déficit corrigé du cycle, le déficit structurel est obtenu en retranchant les mesures ponctuelles et temporaires.

*Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017)*

Ainsi que l'avait souligné votre rapporteur général à l'occasion de l'examen du projet de loi règlement pour l'année 2017, **la position de l'économie française dans le cycle économique apparaît aujourd'hui particulièrement difficile à apprécier**. En effet, les enquêtes de conjoncture font état de tensions importantes sur l'appareil productif (difficultés de recrutement, etc.), tandis que les indicateurs macroéconomiques de « surchauffe » (inflation sous-jacente, dynamique des salaires) peinent à se redresser, ce qui apparaît contradictoire<sup>1</sup>.

*croissance potentielle, l'écart de production se creuse ; inversement, si la croissance effective est supérieure à la croissance potentielle, le « potentiel de rebond » de l'économie diminue.*

<sup>1</sup> Pour une analyse détaillée, voir : rapport précité n° 628 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 4 juillet 2018, p. 12 et s.

### Prévisions d'inflation pour 2018 et 2019

(taux d'évolution)

	2017	2018	2019
Inflation	1,0	1,8	1,4
Inflation hors tabac	1,0	1,6	1,3
Inflation sous-jacente	0,4	0,9	1,1

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

À titre d'illustration, l'outil d'évaluation élaboré par les services de la direction générale du Trésor à partir des résultats des enquêtes de conjoncture<sup>1</sup> suggère que l'écart de production atteindrait + 3 points de PIB potentiel en 2018<sup>2</sup>, soit un niveau très supérieur à l'estimation gouvernementale (- 0,2 point de PIB potentiel). Cette estimation alternative conduirait mécaniquement, si elle était retenue, à rehausser de près de 2 points de PIB le niveau du déficit structurel.

Dans ce contexte, le scénario du Gouvernement **conserve néanmoins un caractère central au regard des principales estimations disponibles** et ne soulève dès lors pas d'objection de la part de votre rapporteur général.

### Estimations de l'écart de production

(en points de PIB potentiel)

	2017	2018	2019
OCDE (sep. 18)	- 1,1	- 0,6	0,0
Gouvernement	- 0,6	- 0,2	0,2
FMI (oct. 18)	0,0	0,1	0,3
Commission européenne (mai 18)	- 0,7	0,1	0,6

Source : commission des finances du Sénat

Le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement constitue donc une **base crédible** pour construire le budget 2019. Il est toutefois affecté d'un **degré d'incertitude important**.

<sup>1</sup> Trésor-éco, « Que nous disent les enquêtes de conjoncture sur la position de l'économie dans le cycle ? », n° 223, juin 2018.

<sup>2</sup> Source : réponses du Gouvernement au questionnaire adressé par votre rapporteur général.

## B. ...MAIS S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE PARTICULIÈREMENT INCERTAIN

### 1. Un scénario soumis à de nombreux aléas, qui concernent principalement l'environnement international...

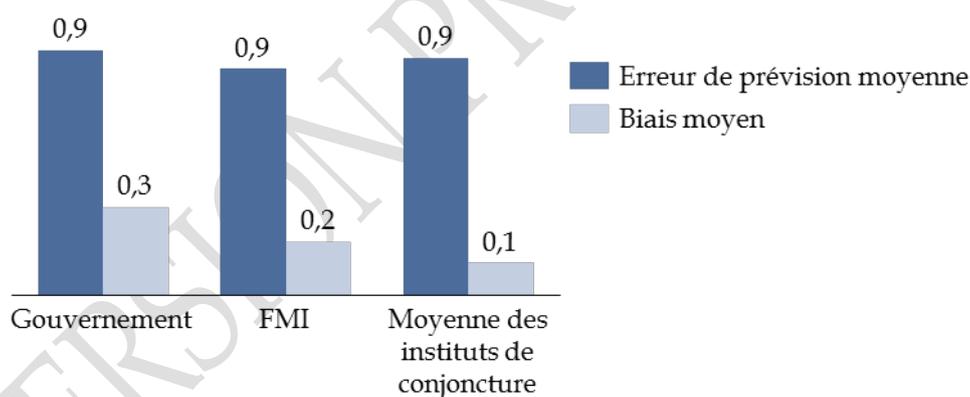
a) *Les prévisions de croissance sont en moyenne peu précises, en particulier autour des points de retournement du cycle économique*

La prévision constitue toujours un art périlleux en matière économique.

Ainsi, les erreurs de prévisions concernant la croissance économique française demeurent particulièrement fortes. L'étude rétrospective des prévisions des organisations internationales, des instituts privés de conjoncture et du Gouvernement sur la période 1997-2017 permet par exemple de mettre en évidence une **erreur de prévision importante de 0,9 point en moyenne**, avec toutefois un biais optimiste plus marqué s'agissant des prévisions gouvernementales.

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

(en points de pourcentage)



Note méthodologique : l'erreur de prévision moyenne correspond à l'écart absolu moyen, tandis que le biais moyen correspond à la moyenne des écarts. Ce dernier est positif en cas de biais optimiste, négatif en cas de biais pessimiste. Dès lors, une série de prévisions apparaît d'autant meilleure que les erreurs de prévision seront faibles et proches d'une marche aléatoire.

Source : commission des finances du Sénat (calculs à partir des comptes définitifs de l'Insee et des prévisions associées au projet de loi de finances et au perspectives de l'économie mondiale d'octobre du FMI ; pour les principaux conjoncturistes, la moyenne des prévisions issues des travaux de la commission économique de la Nation a été retenue sur la période 1997-2014 puis celle du Consensus forecasts de septembre sur la période 2015-2017).

L'analyse détaillée des prévisions gouvernementales fait toutefois apparaître que **ce sont les « points de retournement » du cycle économique qui sont les plus mal prévus**, ainsi que le confirment les études menées sur des échantillons plus larges<sup>1</sup>.

### Écart entre la prévision de croissance associée au PLF et la croissance effective

(en points de pourcentage)



1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017

Source : commission des finances (calculs à partir des prévisions associées au PLF et des comptes définitifs de l'Insee)

Dans le cas français, les principales erreurs de prévision font ainsi suite à l'éclatement de la bulle internet (2000), au déclenchement de la crise financière des *subprimes* (2007-2008) et à l'extension de la crise de la dette souveraine en Europe (2010-2011).

Si un retournement du cycle économique reste aujourd'hui considéré comme très peu probable à court terme, le Haut Conseil des finances publiques a toutefois tenu à souligner dans son avis que **le scénario de croissance de Gouvernement est affecté « d'un degré d'incertitude plus fort que les années précédentes »**, compte tenu principalement des aléas pesant sur l'environnement international<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Pour une synthèse de la littérature, voir par exemple : Karine Bouthevillain, « La prévision macro-économique : précision relative et consensus », Économie et prévision, 1993, pp. 97-126.

<sup>2</sup> HCFP, avis n° HCFP-2018-3 précité, pp. 13-14.

b) *Compte tenu des nombreux risques susceptibles de se matérialiser, le scénario de croissance 2018-2019 est entouré de fortes incertitudes*

Il est vrai que **de nombreux facteurs de risque sont susceptibles de se matérialiser**, tant au niveau mondial qu'à l'échelle européenne.

Au niveau mondial, **l'orientation de la politique commerciale des États-Unis** constitue naturellement un sujet de préoccupation majeur, capable de peser à la baisse sur la croissance en minant la confiance des agents économiques et en déclenchant une spirale protectionniste.

La **remontée des cours du pétrole**, qui a récemment franchi la barre des 80 dollars américains, constitue également un motif d'inquiétude, dans un contexte géopolitique particulièrement incertain.

La possibilité d'un **atterrissage brutal de l'économie chinoise** et la **vulnérabilité des pays émergents** à une normalisation de la politique monétaire américaine sont également fréquemment mentionnés.

Enfin, les risques financiers liés à une **correction sur les marchés actions** et à une **remontée non contrôlée des taux d'intérêt**, dans un contexte d'excès d'endettement au niveau mondial, demeurent des sujets de préoccupation.

Au niveau européen, la **situation politique italienne**, susceptible de relancer la crise des dettes souveraines en zone euro en exerçant une pression à la hausse sur les taux d'intérêt, et **l'issue des négociations concernant le Brexit**, constituent les deux principaux motifs d'inquiétude.

**Aux aléas pesant sur l'environnement international s'ajoute également un risque interne lié à l'attentisme des ménages.**

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, **l'effet calendaire de la politique fiscale gouvernementale a fortement pesé au premier semestre sur la consommation des ménages**, moteur traditionnel de la croissance française. Cette dernière a également pâti des grèves dans les transports et de « *moindres besoins en énergie, du fait d'un printemps précoce* »<sup>1</sup>.

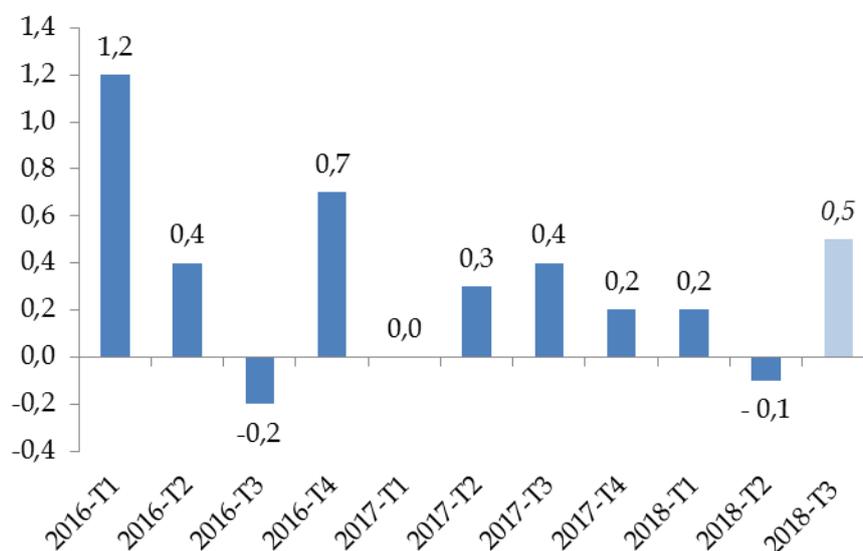
En outre, le rebond attendu au troisième trimestre **a été moins fort qu'escompté par l'Insee** (0,5 %, contre 0,7 %).

---

<sup>1</sup> Insee, « *Le pouvoir d'achat se redresse, mais les incertitudes internationales persistent* », point de conjoncture, octobre 2018.

## Évolution de la dépense de consommation des ménages depuis 2016

(taux d'évolution en volume)

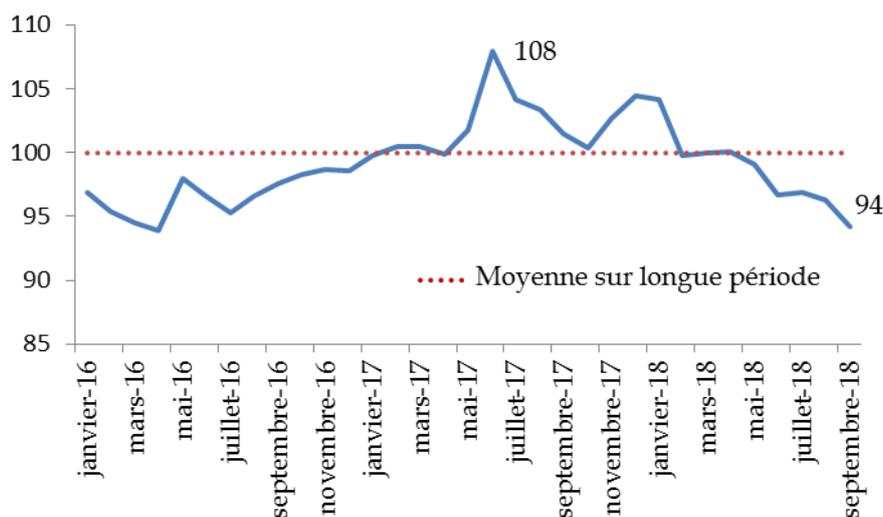


Source : commission des finances du Sénat (d'après le point de conjoncture de l'Insee d'octobre 2018)

Dès lors, la reprise durable de la consommation des ménages n'apparaît pas assurée. Comme le reconnaît le Gouvernement, « l'atonie de la consommation observée au 1<sup>er</sup> semestre 2018 pourrait perdurer malgré la hausse attendue du pouvoir d'achat en fin d'année 2018 et en 2019 »<sup>1</sup>. En effet, les ménages ne semblent pas avoir anticipé la hausse de leur pouvoir d'achat, en lien avec la réduction de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers et la suppression du reliquat de cotisations d'assurance chômage. L'indicateur de confiance des ménages a ainsi **continué sa chute en septembre** et s'est établi à un niveau (94) très inférieur à sa moyenne historique (100).

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, p. 64.

### Indicateur de confiance des ménages



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

En outre, il est **difficile de prévoir dans quelle proportion les ménages vont préférer reconstituer leur épargne plutôt que consommer leurs gains de pouvoir d'achat**. À titre d'exemple, l'équation de consommation utilisée par la Banque de France pour réaliser ses projections macroéconomiques pour la France repose sur l'hypothèse qu'une baisse de prélèvements obligatoires est pour moitié consommée et pour moitié épargnée<sup>1</sup>.

Enfin, il ne peut être exclu que **la mise en place du prélèvement à la source prolonge l'attentisme des ménages**, du fait de l'incertitude sur les conséquences concrètes de la réforme et la sensation de perte de pouvoir d'achat, liée à la soustraction de l'imposition sur le revenu directement sur la feuille de paie à compter de janvier prochain.

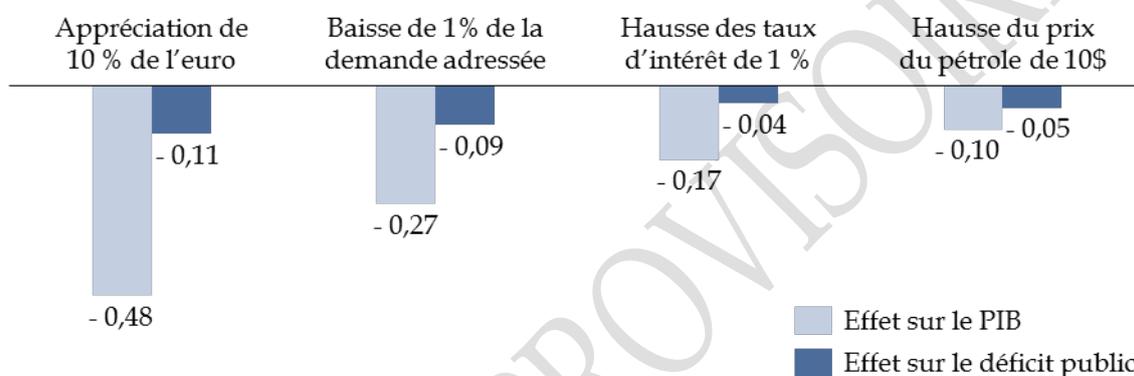
<sup>1</sup> Banque de France, « Projections macroéconomiques – France », septembre 2018, p. 4.

## 2. ...et rendent d'autant plus nécessaire d'apprécier la sensibilité de la trajectoire budgétaire aux hypothèses macroéconomiques sous-jacentes

Si la trajectoire gouvernementale doit se fonder sur le scénario macroéconomique le plus probable, il est utile de **donner un ordre de grandeur des effets attendus sur le déficit public de la concrétisation de certains risques** pesant sur l'environnement international.

### Simulation de l'impact de différents chocs macroéconomiques sur la croissance et le déficit public au bout d'un an

(en points de PIB)



Source : commission des finances (d'après : DG Trésor, « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », 2017)

En outre, votre rapporteur général a pour habitude, afin d'essayer de circonscrire le champ des possibles, **d'élaborer deux scénarios macroéconomiques alternatifs à partir des prévisions les plus optimistes et les plus pessimistes** des instituts de conjoncture<sup>1</sup> :

- **le premier, qualifié de « défavorable »**, se fonde ainsi sur les prévisions de croissance les plus pessimistes tant en 2018 (1,5 %) qu'en 2019 (1,3 %) et une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB unitaire en 2018 (contre 1,1 dans le scénario gouvernemental) ;

- **le second, qualifié de « favorable »**, se fonde par parallélisme sur les prévisions de croissance les plus optimistes tant en 2018 (1,8 %) qu'en 2019 (2,0 %) et une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB qui s'établirait à 1,1 en 2019 (contre 1,0 dans le scénario gouvernemental).

<sup>1</sup> Les scénarios de croissance alternatifs ont été élaborés à partir de l'édition d'octobre 2018 du Consensus Forecasts, qui rassemble les projections macroéconomiques de 24 instituts de conjoncture pour la France.

### 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
<b>Croissance (en %)</b>	2,2	1,5	1,7	1,8	1,3	1,7	2,0
<b>Élasticité des PO</b>	1,4	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1
<b>Déficit public</b>	2,7	2,8	2,6	2,5	3,2	2,8	2,4
<b>Dette publique</b>	98,5	98,9	98,7	98,6	99,3	98,6	98,2

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessus, **la sensibilité de la trajectoire budgétaire du Gouvernement au scénario retenu est importante** : en 2019, le déficit atteindrait 2,4 % du PIB dans le scénario favorable, contre 3,2 % du PIB dans le scénario défavorable.

Autrement dit, la France **se retrouverait sous la menace de l'ouverture d'une nouvelle procédure pour déficit excessif** en cas de dégradation du contexte macroéconomique plus forte qu'escompté – même si un écart de 0,2 point de PIB paraît absorbable en exécution. La dette publique se rapprocherait par ailleurs du seuil de 100 % du PIB.

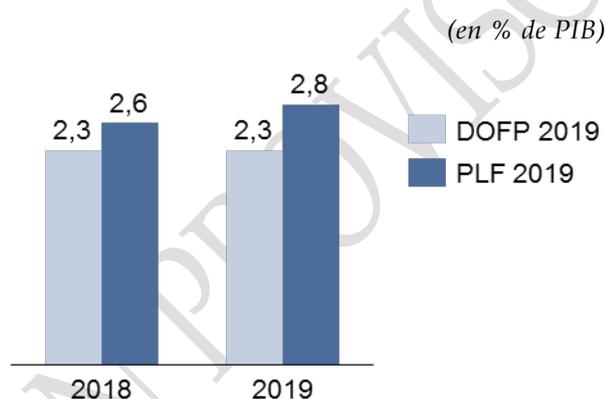
## II. UN REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS INSUFFISANT, PORTÉ PAR DES MESURES DE BOUCLAGE BUDGÉTAIRE

### A. UN REDRESSEMENT TRÈS PROGRESSIF DES COMPTES PUBLICS QUI NE LAISSE PAS D'INQUIÉTER...

#### 1. Pour la première fois depuis 2009, le déficit public repartirait à la hausse l'an prochain

La révision du scénario macroéconomique du Gouvernement présenté lors du débat d'orientation des finances publiques de juin dernier s'accompagne d'une **évolution de la trajectoire budgétaire**.

#### Évolution des objectifs de déficit public depuis le débat d'orientation des finances publiques 2019



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

Alors que le déficit public devait poursuivre sa décrue en 2018 pour s'établir à 2,3 % du PIB en 2018, puis se maintenir à ce niveau en 2019, les nouveaux objectifs sont de **2,6 % en 2018** et **2,8 % en 2019**.

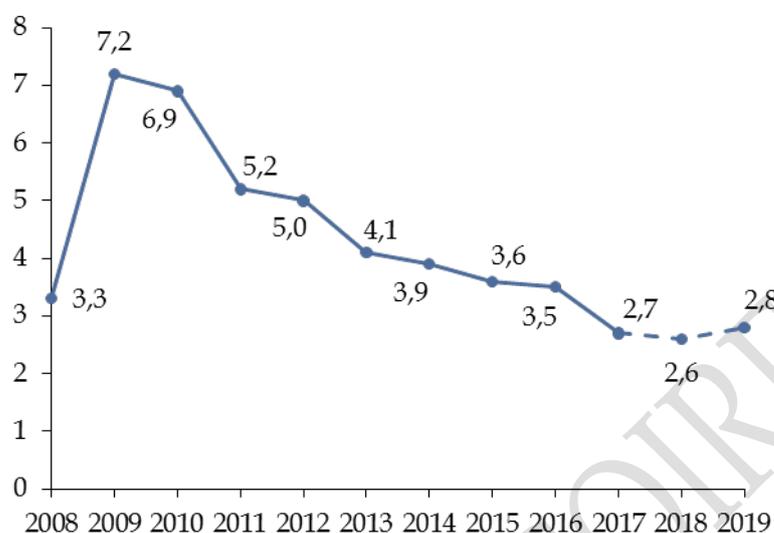
Hors surcoût temporaire lié à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisses de cotisations sociales<sup>1</sup>, il s'établirait à 1,9 % du PIB en 2019, contre 1,4 % dans le DOFP.

**Pour la première fois depuis 2009, le déficit public devrait ainsi augmenter l'an prochain (+ 0,2 point de PIB).**

<sup>1</sup> Le coût du CICE étant différé d'un an en comptabilité nationale, il se cumulera au cours de l'année 2019 avec celui de la baisse de cotisations sociales. En effet, le CICE est enregistré en dépense au moment où les bénéficiaires déclarent fiscalement leur crédit d'impôt, soit en principe en mai 2019 s'agissant de la masse salariale 2018.

### Évolution du déficit public depuis 2008

(en points de PIB)



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

Cette révision de la trajectoire de redressement du déficit public a **naturellement des conséquences sur l'évolution prévisionnelle de l'endettement** : alors que la part de la dette publique dans la richesse nationale devait amorcer sa décrue dès 2018, elle serait finalement en légère hausse (+ 0,2 point), avant de diminuer très timidement en 2019 (- 0,1 point).

### 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										
<b>Solde public effectif</b>	- 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
<b>Solde structurel</b>	- 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
<b>Dépense publique (*)</b>	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
<b>Prélèvements obligatoires</b>	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
<b>Dette publique</b>	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 (d'après les documents budgétaires)

**Trois principaux facteurs** contribuent à expliquer cette révision à la hausse des objectifs de déficit public.

Il s'agit tout d'abord du **reclassement de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) au sein des administrations publiques**, dont le besoin de financement a été rétroactivement pris en compte au sein du déficit public pour les années 2016 (+ 3,2 milliards d'euros) et 2017 (+ 2,2 milliards d'euros)<sup>1</sup> et devrait peser à hauteur de 0,1 point de PIB sur ce dernier au cours des exercices suivants.

La **révision à la baisse du scénario de croissance** aggrave par ailleurs mécaniquement le déficit public, tant en 2018 (pour près de 0,2 point de PIB) qu'en 2019 (pour près de 0,3 point de PIB).

Enfin, le **relâchement de l'effort de maîtrise de la dépense publique pèse sur le déficit 2019**, avec un objectif d'évolution de la dépense publique en volume désormais fixé à 0,6 %, contre 0,4 % dans le cadre des débats d'orientation des finances publiques 2018 et 2019.

Certes, le Gouvernement fait valoir que l'évolution de la dépense publique en volume entre 2018 et 2019 ne serait que de 0,2 % « à périmètre constant », en neutralisant l'impact sur la trajectoire de finances publiques de la **création de France Compétences** par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Effectivement, le fait de faire transiter certains flux financiers liés à la formation professionnelle par ce nouvel établissement public, et non plus par les organismes paritaires collecteurs agréés, qui étaient hors du champ des administrations publiques, devrait rehausser simultanément les ratios de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires de 4,8 milliards d'euros en 2019 (soit 0,2 point de PIB), avec un impact sur la croissance de la dépense publique de 0,4 point<sup>2</sup>.

Mais il ne s'agit pas de la seule mesure de périmètre venant modifier l'évolution de la dépense publique en volume l'an prochain.

En effet, l'année 2019 est également marquée par l'extinction des dépenses exceptionnelles liées au **remboursement du contentieux relatif à la taxe à 3 % sur les dividendes** (4,2 milliards d'euros en 2018), qui conduit ainsi à ralentir artificiellement la croissance en volume de la dépense publique à hauteur de 0,4 point.

En tenant compte de ces deux effets de périmètre, la croissance de la dépense en volume **reste ainsi de 0,6 % en 2019**.

---

<sup>1</sup> Insee, « Notification à Eurostat : publication des révisions du déficit et de la dette des administrations publiques par l'Insee », 6 septembre 2018.

<sup>2</sup> Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, p. 71.

### Objectifs d'évolution de la dépense publique hors crédits d'impôts

(en %)

	2018	2019		
		Périmètre courant	Hors France compétences	Hors France compétences et remboursement taxe à 3 %
En valeur	1,6	1,9	1,5	1,9
En volume, à partir de l'indice des prix à la consommation hors tabac	0,0	0,6	0,2	0,6
En volume, à partir du déflateur du PIB	0,7	0,6	0,2	0,6

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'avis du HCFP et les documents budgétaires)

## 2. L'amélioration modeste de la situation structurelle des comptes publics s'écarte significativement de nos engagements européens

L'examen de l'évolution de la situation structurelle des comptes publics, c'est-à-dire corrigée des effets de la conjoncture et des mesures ponctuelles et temporaires, **confirme le caractère insuffisant des efforts de redressement prévus par le Gouvernement.**

### Décomposition de la variation du solde structurel

(en points de PIB)

	2017	2018	2019
<b>Solde public</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 2,6</b>	<b>-2,8</b>
<i>dont solde conjoncturel</i>	- 0,3	-0,1	0,1
<i>dont solde structurel</i>	- 2,3	- 2,2	- 2,0
<i>dont mesures ponctuelles et temporaires</i>	- 0,1	- 0,2	- 0,9
<b>Variation du solde structurel</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
<i>dont effort structurel</i>	- 0,1	0,0	0,3
<i>...mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	- 0,1	- 0,2	0,0
<i>...effort en dépense</i>	- 0,1	0,2	0,2
<i>...clé en crédits d'impôt</i>	0,1	0,0	0,1
<i>dont composante non discrétionnaire</i>	0,4	0,0	0,0

Note de lecture : la somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

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

Contrairement au déficit public nominal, le déficit structurel **continue certes de décroître de 0,3 point** entre 2018 et 2019, dans la mesure où le surcoût temporaire lié à la transformation du CICE est traité comme une mesure ponctuelle et temporaire.

Il peut être noté que la réduction du déficit structurel serait **limitée à 0,2 point** si le renforcement temporaire du 5<sup>ème</sup> acompte de l'impôt sur les sociétés (IS) avait également été traitée comme une mesure ponctuelle par le Gouvernement, ainsi que le recommande le Haut Conseil des finances publiques dans son avis<sup>1</sup>. Lors de l'examen à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a toutefois proposé de pérenniser cette mesure.

En tout état de cause, cette amélioration du solde structurel reste **très insuffisante au regard des engagements européens pris par la France en matière budgétaire**.

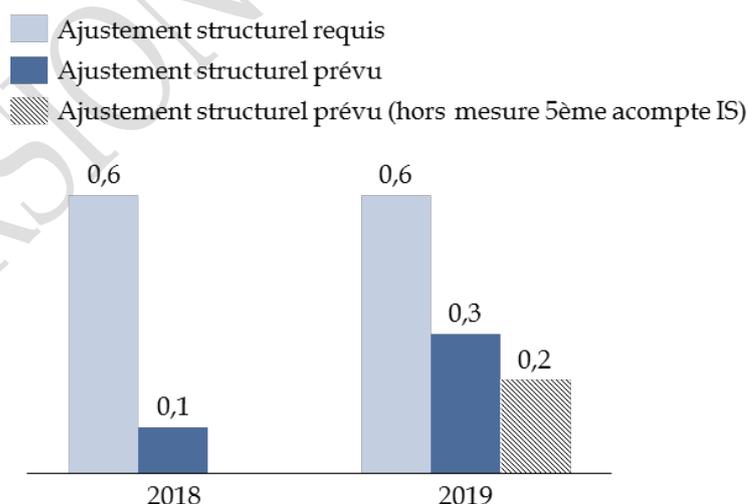
En effet, la sortie du volet « correctif » du pacte de stabilité à l'issue de l'exercice 2017 ne permet aucun relâchement de l'effort de redressement des comptes publics, la France restant soumise dans le cadre du volet « préventif » du pacte à des règles budgétaires qui ne sont pas moins exigeantes.

En particulier, la France est tenue à compter de l'exercice 2018 de **réduire chaque année son déficit structurel de 0,6 point au minimum<sup>2</sup>**, avec un écart maximum autorisé de 0,25 point en moyenne sur deux ans et de 0,5 point sur une année.

**De ce point de vue, les efforts prévus par le Gouvernement sont très insuffisants, tant en 2018 qu'en 2019.**

#### Comparaison de la réduction du déficit structurel requise par le Conseil de l'Union européenne avec celle prévue par le Gouvernement

(en points de PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires et la recommandation du Conseil)

<sup>1</sup> HCFP, avis n° HCFP-2018-3 précité, p. 10.

<sup>2</sup> Cf. Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2018.

---

**La déviation par rapport à nos objectifs dépasse ainsi l'écart maximum autorisé sur deux ans** – et ce alors même que notre pays ne remplit pas les conditions pour se prévaloir des clauses de flexibilité prévues par le pacte de stabilité<sup>1</sup>.

La décision d'ouvrir une procédure pour « déviation significative » à l'encontre d'un État membre qui ne respecterait pas les règles du volet « préventif » du pacte de stabilité résulte toutefois d'une « *évaluation globale* » réalisée par la Commission européenne.

Ainsi que le prévoit l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, cette évaluation globale comprend notamment « *une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes* ». Cette disposition fait référence à la **règle en dépense européenne**, introduite dans le cadre du *Six-Pack* afin de remédier aux difficultés liées à la mesure de l'ajustement structurel<sup>2</sup>.

En vertu de cette règle, la croissance des dépenses publiques « pilotables », nette des mesures nouvelles en recettes<sup>3</sup>, ne peut excéder un taux de référence fixé à un niveau cohérent avec la trajectoire d'ajustement structurel. Une hausse des dépenses publiques « pilotables » supérieure au taux de référence n'est donc admise que si elle est financée par une hausse des prélèvements obligatoires.

Comme pour la règle de solde structurel, le respect de la règle en dépense est évalué à la fois sur un an (l'écart doit être inférieur à l'équivalent de 0,5 point de PIB) et sur deux ans (l'écart cumulé ne doit pas dépasser l'équivalent de 0,5 point de PIB).

Sans surprise, la trajectoire du Gouvernement apparaît également **très éloignée** des objectifs fixés en vertu de la règle en dépense européenne.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 438 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 18 avril 2018, p. 38.

<sup>2</sup> De ce point de vue, la règle en dépense présente deux avantages. D'une part, elle est construite de façon à exclure de l'agrégat les dépenses non pilotables, alors que l'ajustement structurel dépend de nombreux éléments qui échappent au contrôle des gouvernements (ex : variation des élasticités). D'autre part, elle ne dépend pas de l'écart de production – dont la mesure est particulièrement instable et controversée – mais de la croissance potentielle de moyen terme.

<sup>3</sup> L'agrégat des dépenses publiques pilotables retenu correspond aux dépenses publiques totales diminuées de la charge d'intérêt, des dépenses exceptionnelles, des dépenses liées aux programmes de l'Union européenne intégralement couvertes par des fonds européens ainsi que de la composante cyclique des dépenses d'indemnisation du chômage. Les dépenses d'investissement sont lissées sur quatre ans. La prise en compte des mesures discrétionnaires en matière de recettes permet ensuite d'obtenir l'agrégat des dépenses publiques nettes.

## Évaluation du respect de la règle en dépense européenne

(en milliards d'euros, sauf mention contraire)

	2017	2018	2019
Dépenses totales	1294,0	1322,4	1344,4
Charge d'intérêts	42,7	43,4	43,1
Dépenses de programmes UE parfaitement provisionnées par des fonds UE	2,3	2,2	2,3
Formation brute de capital fixe	77,5	82,4	86,4
Formation brute de capital fixe moyenne (années n-3 à n)	76,8	77,5	80,3
Dépenses conjoncturelles de chômage	0,7	0,2	- 0,2
Mesures ponctuelles et temporaires en dépenses	5,3	5,2	21,9
Mesures nouvelles en recettes	0,7	0,0	-21,2
Hausses de recettes automatiquement prévues par la loi	0,0	0,0	0,0
Agrégat net des mesures nouvelles	1241,7	1266,5	1292,5
<b>Taux d'évolution en valeur des dépenses publiques nettes dans le scénario du Gouvernement (%)</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>
<b>Objectif fixé par le Conseil de l'UE (%)</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>	<b>1,4</b>
<b>Déviations par rapport à l'objectif fixé par le Conseil de l'UE (% du PIB)</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,3</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire adressé au Gouvernement)

Même lorsque l'exécution budgétaire conduit à un écart significatif au regard tant de la règle de solde structurel que de la règle en dépense, il n'existe qu'une « forte présomption »<sup>1</sup> que la Commission européenne prenne la décision d'ouvrir une procédure pour « déviation significative », qui peut aboutir à des sanctions financières.

Le Gouvernement pourrait ainsi de nouveau compter sur la « souplesse » des institutions européennes, au risque de fragiliser politiquement les réformes de la zone euro parallèlement portées par la France et de se retrouver en porte-à-faux par rapport au nouveau gouvernement italien, lequel n'a pas manqué de souligner la « bienveillance » dont bénéficie depuis longtemps notre pays en matière budgétaire.

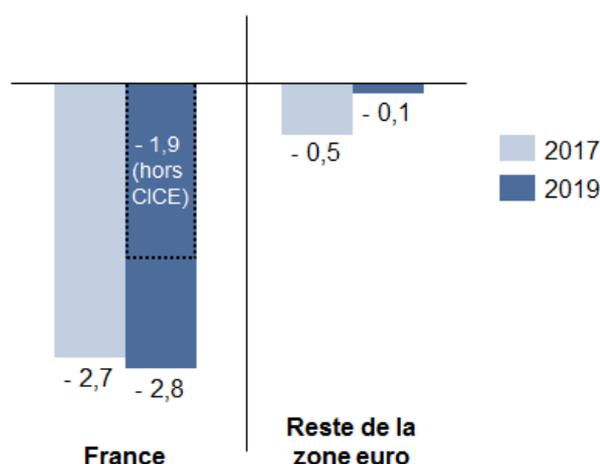
### 3. La stratégie budgétaire du Gouvernement nourrit la divergence des trajectoires d'endettement de la France et du reste de la zone euro

Ce non-respect des règles budgétaires européennes apparaît d'autant plus critiquable que les reports successifs du retour du déficit sous le seuil de 3 % du PIB ont d'ores et déjà placé la France dans une situation budgétaire atypique par rapport à ses partenaires européens.

<sup>1</sup> Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017, p. 56.

### Comparaison des prévisions de solde public pour 2017 et 2019

(en points de PIB)



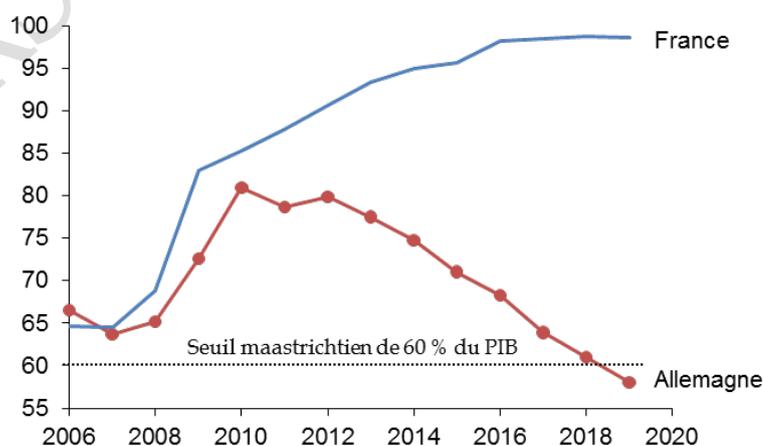
Source : commission des finances du Sénat (d'après les données d'Eurostat, les documents budgétaires et les prévisions du FMI pour la zone euro d'octobre 2018 retraitées pour exclure la France)

Compte tenu du redressement très progressif des comptes publics prévu par le Gouvernement, **le différentiel de déficit entre la France et le reste de la zone devrait s'établir à un niveau inédit à l'issue de l'exercice 2019** : alors que le déficit public atteindrait 2,8 % du PIB en France, le reste de la zone euro se retrouverait quasiment à l'équilibre (- 0,1 % de PIB).

Si la France demeure capable de financer son déficit à un coût historiquement faible auprès des investisseurs, ce différentiel est néanmoins susceptible de **conduire à moyen terme à une divergence de notre taux d'endettement par rapport au reste de la zone euro**, ainsi que l'illustre la comparaison avec l'Allemagne.

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

(en points de PIB)



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)

Tandis que la part de la dette publique dans la richesse nationale était quasiment identique en 2007 dans les deux pays, celle-ci **devrait repasser en-dessous du seuil de 60 % du PIB en Allemagne l'an prochain (58 % du PIB)**, alors qu'elle se rapprocherait du seuil de 100 % du PIB en France (98,6 % du PIB).

S'il n'existe pas de « seuil magique » au-delà duquel l'endettement exerce systématiquement un effet négatif sur la croissance<sup>1</sup>, une telle évolution est **susceptible de provoquer une divergence des taux de croissance entre la France et l'Allemagne par deux canaux principaux.**

D'une part, la France disposerait d'une **faible marge de manœuvre pour mener une politique budgétaire de relance** si une nouvelle crise survenait, contrairement à l'Allemagne.

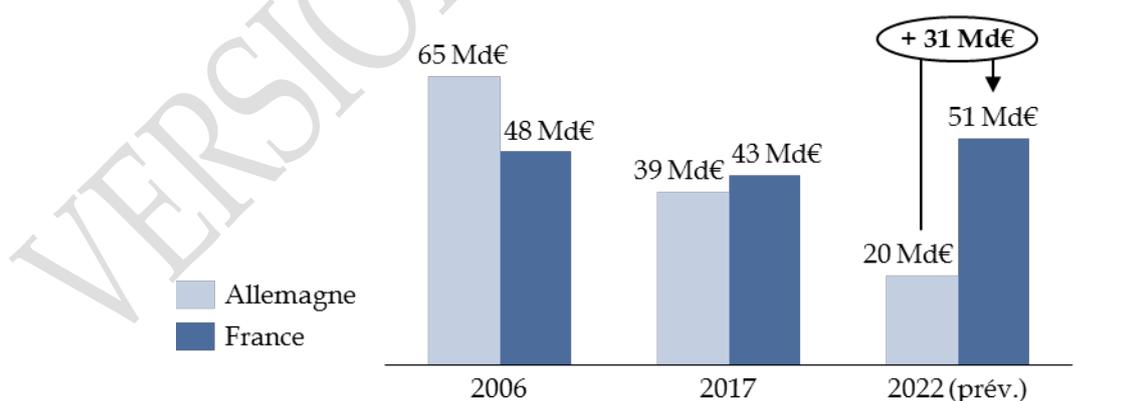
D'autre part, le **poids de la charge d'intérêts de la dette publique** pourrait contraindre le Gouvernement à couper dans les dépenses publiques productives ou à avoir recours à des impôts sources de distorsions, en particulier en cas de remontée rapide des taux d'intérêt.

À l'inverse, l'Allemagne dispose de marges de manœuvre budgétaires pour investir et redresser son potentiel de croissance.

D'après les projections du FMI, **le différentiel de charge d'intérêts entre la France et l'Allemagne devrait ainsi atteindre 31 milliards d'euros** en 2022 – soit davantage que le montant du budget de la recherche et de l'enseignement supérieur.

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

(en milliards d'euros)



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 l'Allemagne et la France en 2022)

<sup>1</sup> Voir sur ce point : A. Pescatori, D. Sandri et John Simon, « Debt and Growth: Is There a Magic Threshold ? », IMF Working Paper WP/14/34, 2014.

Les règles budgétaires européennes ont précisément été mises en place pour prévenir les divergences de ce type. Il est **particulièrement regrettable** que le Gouvernement décide une fois encore de s'en affranchir.

**B. ...ET CE D'AUTANT PLUS QU'UNE PART SIGNIFICATIVE DES ÉCONOMIES S'APPARENTE À DES MESURES DE BOUCLAGE BUDGÉTAIRE DÉJÀ ÉPROUVÉES**

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

Le redressement des comptes publics prévu par le Gouvernement, aussi modeste soit-il, **suppose la mise en œuvre de mesures d'économies significatives**, compte tenu de la baisse des prélèvements obligatoires engagée en parallèle.

**Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires**

(en milliards d'euros)

	2018	2019
Mesures nouvelles « ménages »	- 1,8	- 6,0
Mesures nouvelles « entreprises »	- 8,4	- 18,8
<i>dont impact transitoire de la bascule CICE / cotisations</i>	0	- 20,4
<b>Total</b>	<b>- 10,2</b>	<b>- 24,8</b>

Note méthodologique : le tableau ne tient pas compte de l'impact de la mise en œuvre de France compétences, qui est traité comme une mesure de périmètre.

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

Le montant des économies nécessaires pour respecter l'objectif d'évolution de la dépense publique fixé par le Gouvernement pour l'an prochain peut ainsi être évalué à **14 milliards d'euros**<sup>1</sup>.

L'an dernier, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 avait été l'occasion pour le Gouvernement de **dévoiler les premiers éléments de sa stratégie de maîtrise de la dépense**, avec :

- **pour l'État**, une norme de dépenses pilotables, un objectif de dépenses totales (ODETE) et un objectif de suppression de 50 000 emplois à l'échelle du quinquennat ;

<sup>1</sup> Le calcul a été effectué à partir du taux d'évolution de la dépense publique à champ constant et hors dépenses exceptionnelles et du tendanciel d'évolution de la dépense publique de la Cour des comptes. Cf. Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, pp. 121-124.

– **pour les administrations sociales**, un objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) fixé chaque année à 2,3 % sur l'ensemble de la période couverte ;

– **pour la sphère locale**, un mécanisme de contractualisation pour les collectivités territoriales les plus importantes visant à assurer une maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement sur l'ensemble du quinquennat.

En outre, le budget 2018, même s'il restait très en retrait par rapport à l'objectif de suppression de 50 000 emplois à l'échelle du quinquennat, avait **permis d'engager un premier effort de réorientation de la dépense publique rompant avec la logique du « rabot »**, en particulier dans les domaines de l'emploi et du logement.

**De ce point de vue, les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2019 s'apparentent à un début de renoncement :** au lieu de mettre en œuvre des réformes structurelles pour infléchir la dynamique des coûts des dispositifs d'intervention et de la masse salariale publique, le Gouvernement revient à des mesures de rendement très classiques qui ne sont pas sans rappeler le précédent quinquennat.

**Schématiquement, trois grandes catégories de mesures de redressement peuvent être distinguées.**

**Premièrement, une sous-indexation de la grande majorité des prestations sociales et des pensions**, dont la revalorisation serait limitée à 0,3 % en 2019 comme en 2020 – alors que le droit en vigueur prévoit une indexation sur l'inflation hors tabac –, ce qui représenterait une économie totale de 3,5 milliards d'euros l'an prochain.

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

(en milliards d'euros)

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

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)

Pour infléchir la dynamique de la dépense sociale, le Gouvernement semble donc **privilégier 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.

**Deuxièmement, des « fusils à un coup »** consistant à ponctionner 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) ou à jouer sur le calendrier d'entrée en vigueur de certaines mesures (avec le report au 1<sup>er</sup> 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).

Par nature, il s'agit d'**opérations ne pouvant se renouveler chaque année** – et non d'économies pérennes.

**Troisièmement, 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 le 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**, outre le gel du point d'indice déjà prévu, une suppression de près de 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** – avec un coût d'entrée de 30 000 euros, l'économie attendue peut être estimée à environ 140 millions d'euros – et qui **fragilise la trajectoire de réduction des effectifs prévue sur l'ensemble du quinquennat**. En effet, il faudra près de 15 000 suppressions de postes par an au cours des trois derniers exercices pour respecter l'objectif de 50 000 suppressions d'emplois.

**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**.

Au total, les mesures d'économies portées par le Gouvernement **s'apparentent donc, pour la plupart d'entre elles, à des mesures de bouclage budgétaire déjà éprouvées, tandis que les économies structurelles annoncées peinent à se concrétiser.**

## 2. L'État et ses groupements continuent de porter la totalité du besoin de financement des administrations publiques

Du point de vue de l'évolution du solde budgétaire, la trajectoire proposée **permettrait aux administrations de sécurité sociale d'accroître leur excédent, tandis que celui de la sphère locale serait stabilisé** - l'État et ses groupements portant ainsi 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
<b>Solde public</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 2,8</b>

Note de lecture : la somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses du Gouvernement)

#### a) Les administrations de sécurité sociale

L'analyse détaillée de l'évolution du besoin de financement des administrations de sécurité sociale met en évidence **l'importance d'engager suffisamment tôt des réformes structurelles à même d'infléchir durablement la dynamique de la dépense** et de dégager progressivement des économies pérennes, plutôt que de réaliser d'une année sur l'autre des économies dans une logique de bouclage budgétaire.

En effet, l'assurance chômage et les régimes complémentaires de retraite représentent **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
ODASS	0,1	0,5
<b>Solde</b>	<b>13,8</b>	<b>20,2</b>

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

Ces derniers, gérés par les partenaires sociaux, ont été marqués au cours du précédent quinquennat par **deux réformes d'ampleur visant à renforcer leur soutenabilité**, qui atteindront progressivement leur régime de croisière.

Ainsi, les économies liées à l'accord Agirc-Arrco d'octobre 2015, limitées à 1,7 milliard d'euros en 2017, doivent monter en puissance pour atteindre progressivement 6,1 milliards d'euros en 2020, puis 8,6 milliards d'euros en 2030<sup>1</sup>.

S'agissant de l'assurance chômage, si le premier facteur d'amélioration du solde tient au contexte macroéconomique, la convention du 14 avril 2017, qui n'avait permis de générer qu'une modeste économie de 98 millions d'euros en 2017, doit se traduire par un gain budgétaire de 550 millions d'euros en 2018 et de 620 millions d'euros en 2019. À terme, la convention permettrait une économie annuelle de 930 millions d'euros<sup>2</sup>.

Il peut toutefois être noté que le respect de la trajectoire implique d'après les réponses du Gouvernement « *la mise en place de nouvelles réformes permettant non seulement de gager l'intégralité des dépenses induites par l'universalisation de l'assurance chômage, qui serait neutre sur le solde de l'Unédic, par des économies, mais également de réaliser des économies qui monteront en charge à compter de 2019* ». En effet, l'ouverture partielle de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants et aux salariés démissionnaires devrait, en supposant une entrée en vigueur en juillet 2019, se traduire par

<sup>1</sup> Conseil d'orientation des retraites, « L'accord AGIRC-ARRCO du 30 octobre 2015 : effets sur les comportements de départ et les taux de remplacement », 13 avril 2016, p. 5.

<sup>2</sup> Unédic, « Situation financière de l'assurance chômage », septembre 2018, p. 6.

un surcoût de 110 millions d'euros en 2019, puis de 500 millions d'euros par an en régime permanent<sup>1</sup>.

Mais le Gouvernement **ne pourra éternellement se reposer sur l'amélioration du contexte macroéconomique et les économies dégagées par les réformes des partenaires sociaux** pour assurer le respect de sa trajectoire de redressement des comptes sociaux.

À cet égard, votre rapporteur général tient à **rappeler la nécessité d'engager sans tarder la refonte annoncée du système des retraites**, en tenant pleinement compte des exigences de retour à l'équilibre et de la progression de l'espérance de vie.

En effet, s'il s'agit indéniablement de « la mère de toutes les réformes structurelles », compte tenu du poids des dépenses de retraite dans la richesse nationale (14 % du PIB, dont près de 3,5 % du PIB pour la seule fonction publique), **elle ne produit ses effets budgétaires que très progressivement** et doit donc être mise en œuvre aussi tôt que possible pour permettre de dégager des économies substantielles à l'échelle du quinquennat.

**De ce point de vue, le décalage du calendrier de présentation de la réforme constitue un motif légitime d'inquiétude.**

D'abord annoncée pour la mi-2018, puis reportée à l'été 2019<sup>2</sup>, la finalisation du projet gouvernemental est désormais prévue « en 2019 », ainsi que l'indique le rapport économique social et financier, confirmant le nouveau report indiqué par la presse<sup>3</sup>.

Enfin, il doit être noté que **l'excédent dégagé par la sphère sociale l'an prochain est grevé à hauteur de 2 milliards d'euros par la décision de ne pas compenser certaines baisses de prélèvements obligatoires** pour la sécurité sociale. En effet, suivant les conclusions du rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, remis au Parlement en application de l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le Gouvernement considère que « *le retour à l'équilibre de la sécurité sociale permet d'envisager de faire participer la sécurité sociale au financement du coût des allègements généraux de charges, qui lui bénéficient par ailleurs compte tenu de l'effet bénéfique pour l'emploi, et donc pour la masse salariale et les cotisations sociales, de ces allègements* ».

**L'an dernier, votre rapporteur général avait critiqué le choix de transférer une partie des excédents de la sphère sociale à l'État avant même d'avoir procédé au désendettement complet de la sécurité sociale<sup>4</sup>.** En effet,

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire adressé par votre rapporteur général au Gouvernement.

<sup>2</sup> AFP, « Macron se donne jusqu'à l'été 2019 pour réformer les retraites », 22 janvier 2018.

<sup>3</sup> Ambre Deharo, « La réforme des retraites, pas pour tout de suite », *Capital*, 8 octobre 2018.

<sup>4</sup> Rapport n° 56 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, fait au nom de la commission des finances et déposé le 31 octobre 2017, pp. 50-51.

ces excédents auraient pu utilement permettre d'anticiper l'extinction de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et d'amortir les déficits aujourd'hui conservés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), dès lors que la structure de financement de la dette sociale rend cette dernière beaucoup plus sensible que la dette de l'État à une hausse des taux d'intérêt<sup>1</sup>. Son extinction doit donc constituer un objectif prioritaire afin de limiter les risques budgétaires liés à la remontée des taux d'intérêt.

Aussi, votre rapporteur général considère que **tout nouveau transfert des excédents de la sphère sociale vers l'État doit être subordonné au respect de l'objectif de résorption de l'intégralité de la dette sociale à horizon 2024** : si la trajectoire gouvernementale venait à être remise en cause en raison d'une insuffisante maîtrise de la dépense sociale ou de la dégradation du contexte macroéconomique, les transferts devraient immédiatement cesser.

*b) Les administrations publiques locales*

S'agissant de la sphère locale, le respect de la trajectoire gouvernementale **repose sur deux hypothèses fortes.**

**Se pose tout d'abord la question de l'ampleur du rebond des dépenses d'investissement, porté par le cycle communal électoral.**

Si le Gouvernement anticipe une hausse des dépenses d'investissement de 5,8 % en 2018 et de 4,9 % en 2019 hors Société du Grand Paris, après 5,8 % en 2017, **la progression pourrait être plus rapide encore**, ainsi que le relève le Haut Conseil des finances publiques dans son avis<sup>2</sup>.

**Décomposition de l'évolution des dépenses  
des administrations publiques locales**

(en %)

	2017	2018	2019
<b>Dépenses totales</b>	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

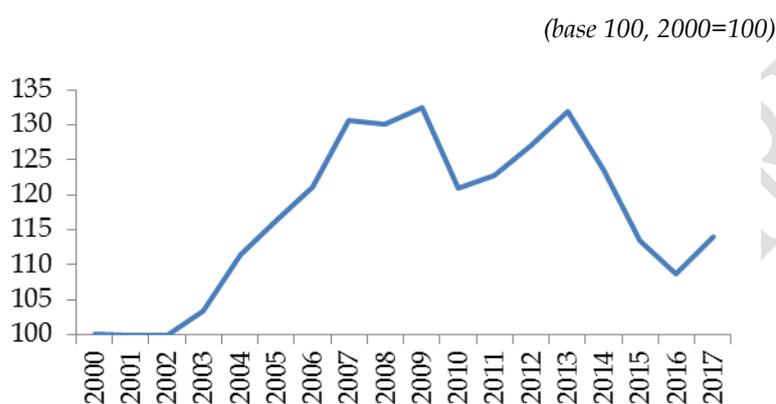
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

<sup>1</sup> Voir sur ce point : « La dette publique de la France : un poids du passé, un défi pour l'avenir », rapport d'information n° 566 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, 31 mai 2017.

<sup>2</sup> HCFP, avis n° HCFP-2018-3 précité, p. 17.

En effet, la chute de l'investissement enregistrée au cours des trois exercices précédents (2014-2016) avait largement excédé l'effet habituel du cycle électoral communal, dans un contexte marqué par de fortes baisses des dotations de l'État - ce qui pourrait dès lors entraîner un « rattrapage » plus prononcé.

### Évolution de l'investissement des administrations locales en volume



Note méthodologique : l'investissement est déflaté par l'indice des prix à la consommation hors tabac.

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

**Par ailleurs, l'effet de la méthode de la contractualisation sur le besoin de financement de la sphère locale reste incertain.**

Outre les incertitudes sur l'impact effectif des contrats signés, il doit être rappelé qu'**une part très significative des dépenses de fonctionnement n'est pas couverte par un contrat**. En effet, les 228 signataires représentent 39,5 % seulement des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités - et 59 % de celles des 322 collectivités territoriales entrant dans le périmètre du mécanisme de contractualisation.

En outre, il ne peut être exclu que « *les collectivités territoriales utilisent les marges dégagées par une croissance des dépenses de fonctionnement sensiblement inférieure à celle de leurs recettes pour **accroître leurs investissements ou réduire leur fiscalité*** », ainsi que le relève la Cour des comptes<sup>1</sup>. En effet, la trajectoire d'amélioration du besoin de financement n'est pas assortie d'un mécanisme de sanction, contrairement à l'objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement fixé dans le contrat.

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2018, p. 148.

Les données transmises par le Gouvernement concernant la mise en œuvre du mécanisme confirment néanmoins la **pleine détermination des collectivités territoriales à participer à l'effort collectif de redressement des comptes publics**.

Ainsi, il ressort des premiers résultats de l'exécution « *une évolution modérée de la dépense locale de fonctionnement en 2018, à un rythme proche de celui attendu par le Gouvernement* » (+ 0,9 % sur le premier semestre)<sup>1</sup>.

En outre, pour les collectivités ayant signé un contrat, l'amélioration du besoin de financement liée à la mise en œuvre du mécanisme de contractualisation s'élèverait à 1,1 milliard d'euros en 2018 et à 1,2 milliard d'euros en 2019 – ce qui représente près de la moitié de l'objectif de réduction annuelle du besoin de financement fixé par la loi de programmation pour l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements (2,6 milliards d'euros).

### III. L'INTROUVABLE « BUDGET DU POUVOIR D'ACHAT »

#### A. UNE PRÉOCCUPATION LÉGITIME AUQUEL LE BUDGET 2019 NE SAURAIT RÉPONDRE

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

Faute de pouvoir se prévaloir d'un redressement significatif de la situation des comptes publics, le Gouvernement a fait le choix d'**axer sa communication sur le thème du pouvoir d'achat**.

#### **Pouvoir d'achat : de quoi parle-t-on ?**

Le pouvoir d'achat mesure l'évolution du revenu disponible des ménages, corrigée de la progression de l'indice des prix des biens et services qu'ils consomment – le revenu disponible étant celui qui revient aux ménages pour arbitrer entre leur consommation et leur épargne (après impôts, cotisations, transferts et prestations sociales).

Cet indicateur répond toutefois à des objectifs d'analyse macroéconomique et ne permet pas de tenir compte, d'une part, du fait que la population augmente et, d'autre part, du phénomène de « décohabitation » (la taille des ménages diminue).

L'augmentation du pouvoir d'achat agrégé des ménages, pourtant largement commentée, est donc loin de refléter l'évolution du pouvoir d'achat « par tête ».

<sup>1</sup> HCFP, avis n° HCFP-2018-3 précité, p. 17.

Afin de refléter au mieux l'évolution réelle du niveau de vie, le pouvoir d'achat doit ainsi être appréhendé au niveau de l'unité de consommation. En pratique, le pouvoir d'achat par unité de consommation est calculé en divisant le pouvoir d'achat du ménage par sa taille, appréciée selon une échelle commune au niveau international<sup>1</sup>. Cet indicateur permet ainsi de tenir compte de la dynamique démographique et des économies d'échelle liées à la vie à plusieurs, qui permet de partager certains coûts (logement, énergie, etc.).

Source : commission des finances du Sénat (à partir de : rapport de la commission « Mesure du pouvoir d'achat des ménages », 6 février 2008)

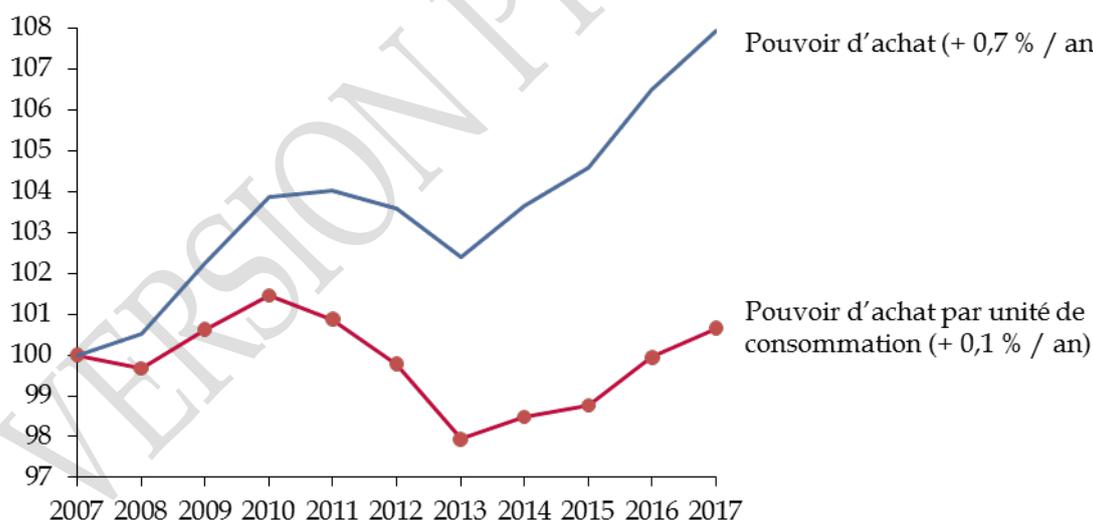
### Il s'agit d'une préoccupation tout à fait légitime, dans la mesure où le pouvoir d'achat des Français stagne depuis dix ans.

Ce fait est généralement méconnu, car le débat public se concentre à tort sur les évolutions du pouvoir d'achat agrégé des ménages, qui a augmenté à un rythme modeste de 0,7 % par an en moyenne depuis la crise.

À l'inverse, le **pouvoir d'achat par unité de consommation**, qui reflète plus fidèlement l'évolution du niveau de vie (cf. encadré *supra*), demeure aujourd'hui à un niveau quasi-identique à celui d'avant-crise.

#### Évolution du pouvoir d'achat depuis 2007

(base 100, année 2007=100)



Note méthodologique : l'évolution du pouvoir d'achat correspond à l'évolution du revenu disponible brut des ménages déflatée par l'indice du prix de la dépense de consommation finale des ménages.

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

<sup>1</sup> L'échelle d'équivalence de référence, dite « échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée », comptabilise la première personne du ménage comme une unité de consommation, puis chaque adulte supplémentaire (à partir de 14 ans) comme 0,5 unité et chaque enfant comme 0,3 unité.

## 2. ...la communication gouvernementale autour des baisses de prélèvements en faveur des ménages apparaît trompeuse

En théorie, le Gouvernement dispose à court terme de **trois principaux leviers d'action afin de « rendre du pouvoir d'achat » aux ménages**, en jouant sur la répartition interne du revenu au sein de l'économie.

### De la croissance du PIB à l'évolution du pouvoir d'achat agrégé

Si l'évolution du pouvoir d'achat est fortement liée à celle de l'activité, que mesure le PIB, **ces deux grandeurs peuvent diverger sous l'effet de trois principaux facteurs.**

**Premièrement, l'effet de répartition dit « externe », qui résulte des transferts entre l'économie nationale et le reste du monde (ex : revenus de la propriété).** En effet, le PIB s'interprète comme l'ensemble des revenus générés par les activités de production domestiques au cours d'une période donnée. Il diffère dès lors du revenu disponible brut, qui retrace les ressources dont disposent les agents. Si la différence peut être très significative pour certains petits pays qui, à l'image de l'Irlande, constituent des « centres immatériels » pour de nombreuses multinationales et font face à des flux de revenus sortants très importants au profit des actionnaires étrangers des firmes implantées<sup>1</sup>, tel n'est pas le cas en France.

**Deuxièmement, l'effet de répartition « interne », qui traduit la capacité des ménages à s'approprier le revenu national** par rapport aux autres secteurs institutionnels (entreprises, administrations publiques et institutions sans but lucratif). Toutes choses égales par ailleurs, la hausse de la part revenant à un secteur provient de la baisse de la part d'un autre.

**Troisièmement, l'effet des termes de l'échange.** En effet, ce ne sont pas les mêmes déflateurs qui font passer des valeurs aux volumes selon qu'on s'intéresse au PIB ou au pouvoir d'achat. Pour le pouvoir d'achat, l'indice des prix de la dépense de consommation privée est préféré au déflateur du PIB car ce dernier retrace l'évolution des prix des biens et services produits dans l'économie, et non de ceux achetés par les consommateurs. Les variations du prix du pétrole peuvent ainsi être à l'origine de divergences importantes entre les deux déflateurs, dans le cas d'un pays non producteur tel que la France.

*Source : commission des finances du Sénat (à partir de : Raphaël Lee et Pierre Ralle, « Le pouvoir d'achat depuis la crise », rapport sur les comptes de la Nation 2015, Insee Références, édition 2016)*

Il peut tout d'abord **organiser des transferts entre les ménages et les autres secteurs institutionnels**, au premier rang desquels les entreprises. Une telle option apparaît **fort heureusement exclue** par l'actuel Gouvernement, dans un contexte marqué par la nécessité de poursuivre le redressement des marges des entreprises.

<sup>1</sup> Ce phénomène a d'ailleurs conduit l'Irlande à adopter un indicateur alternatif au PIB, le revenu national brut ajusté. Voir sur ce point : Didier Blanchet, Marie-Baïanne Khder, Marie Leclair, Raphaël Lee, Hélène Poncet et Nicolas Ragache, « La croissance est-elle sous-estimée ? », rapport sur les comptes de la Nation 2017, Insee Références, édition 2018.

Il peut également **s'endetter**, l'accroissement de la dette publique pouvant alors permettre d'augmenter la part du revenu des ménages. Cela peut notamment se justifier en période de contraction de l'activité, lorsque l'endettement public vient, par le jeu des stabilisateurs automatiques et des plans de relance, soutenir les prestations aux ménages et prendre en charge le coût lié à l'érosion des bases d'imposition<sup>1</sup>. En phase de reprise et en l'absence de marge de manœuvre budgétaire, il serait toutefois **irresponsable de « rendre du pouvoir d'achat » aux ménages par ce biais**, comme l'a récemment démontré le cas italien.

Enfin, le Gouvernement peut également **diminuer les prélèvements obligatoires pesant sur les ménages, sans diminuer en parallèle les prestations bénéficiant à ces derniers** – faute de quoi l'effet serait neutre sur le pouvoir d'achat agrégé des ménages. Cela peut par exemple passer par une diminution des moyens alloués aux administrations publiques.

**En pratique, il est difficile à court terme de « rendre du pouvoir d'achat » aux ménages de cette façon, ainsi que l'illustre parfaitement le présent projet de loi de finances.**

Dans le cadre de sa communication autour du présent projet de loi de finances, le Gouvernement a mis en avant le gain de pouvoir d'achat que représenterait la **baisse de 6 milliards d'euros des prélèvements obligatoires sur les ménages** prévue l'an prochain.

---

<sup>1</sup> Un phénomène de ce type a d'ailleurs été constaté en France dans la période qui a suivi la crise financière. Voir sur ce point : Ronan Mahieu, « Les comptes des entreprises, des ménages et des administrations publiques dix ans après la crise financière », rapport sur les comptes de la Nation 2017, Insee Références, édition 2018.

### Rendement ou coût des principales mesures en prélèvements obligatoires figurant dans la trajectoire gouvernementale

(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
<b>Total « ménages »</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 6,0</b>
Bascule CICE / cotisations	0,0	- 20,4
CICE - mesures antérieures à la LFI 2018	- 3,7	- 0,5
Baisse de l'impôt sur les sociétés	- 1,2	- 2,4
Renforcement du 5 <sup>ème</sup> acompte de l'IS	0,0	1,5
Forfait social	0,0	- 0,5
Surtaxe exceptionnelle d'impôt sur les sociétés	- 5,1	0,2
Fiscalité écologique	1,3	1,0
Taux réduit TICPE	0,0	1,0
Ressources France Compétences	0,3	1,3
<b>Total « entreprises »</b>	<b>- 8,4</b>	<b>- 18,8</b>
<b>Total « ménages et entreprises »</b>	<b>- 10,2</b>	<b>- 24,8</b>

Note méthodologique : le tableau ne tient pas compte de l'impact de la mise en œuvre de France compétences, qui est traité comme une mesure de périmètre.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

À titre liminaire, il convient de préciser que cette estimation correspond à une évaluation de l'effet statique de court terme sur le pouvoir d'achat agrégé des ménages.

Par nature, cette approche présente ainsi deux importantes limites.

Tout d'abord, cette évaluation ne tient le plus souvent aucun compte de l'évolution des comportements des acteurs.

Pour l'an prochain, seules les mesures d'augmentation de la fiscalité du tabac et de la fiscalité écologique ont ainsi été chiffrées par le Gouvernement en tenant compte des effets de comportement, en retenant d'ailleurs sans surprise des hypothèses qui lui sont favorables. Ainsi,

l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) souligne que l'effet de l'augmentation de la fiscalité du tabac sur les ménages est minimisé en surestimant l'élasticité de la consommation du tabac à son prix. De même, l'effet de la hausse de la fiscalité écologique serait sous-estimé en supposant qu'une part significative de la hausse des prix - environ un tiers - sera absorbée par les entreprises *via* une réduction de leurs marges<sup>1</sup>.

**Or, non seulement les ménages peuvent adapter leur comportement pour réduire leur imposition** - par exemple en modifiant la composition de leur patrimoine au détriment des actifs immobiliers, dans le but d'échapper à l'impôt sur la fortune immobilière -, mais les rapports de force entre les agents économiques peuvent aussi aboutir à ce que **celui qui supporte le coût économique d'un impôt ne soit pas nécessairement celui qui en est juridiquement redevable**. En effet, selon la théorie de l'incidence fiscale, les acteurs dont l'offre ou la demande varie le plus avec les prix vont pouvoir reporter sur les autres la charge effective de l'impôt. Ainsi, il est par exemple admis qu'une part significative des hausses de cotisations sociales employeurs est en réalité supportée par les salariés, en raison de l'ajustement des salaires à la baisse qu'elles entraînent<sup>2</sup>. **Dès lors, la séparation entre les mesures « ménages » et les mesures « entreprises » présente en partie un caractère artificiel.**

En outre, l'évaluation de l'effet des mesures fiscales sur le pouvoir d'achat des ménages **ne tient naturellement pas compte des éventuels « effets de retour » par la macroéconomie**, compte tenu là encore des incertitudes en la matière.

Par exemple, la transformation de l'impôt sur la fortune immobilière et la mise en place du prélèvement forfaitaire unique pourraient conduire à des gains de pouvoir d'achat complémentaires pour les ménages, notamment si elles permettent de créer des emplois et de stimuler l'activité.

Le Gouvernement estime ainsi que l'ensemble de ses mesures fiscales (fiscalité du travail, fiscalité écologique, fiscalité du capital, etc.) pourrait *« rehausser l'activité de 3,3 points de PIB à long terme, pour 440 000 emplois créés, avec une montée en puissance progressive et des effets attendus à + 1,6 point de PIB et 260 000 emplois à l'horizon 2025 »*<sup>3</sup>.

Au-delà de ces deux difficultés « structurelles », **la communication du Gouvernement autour du pouvoir d'achat apparaît cette année particulièrement biaisée**, pour trois principales raisons.

Tout d'abord, **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**

<sup>1</sup> OFCE, « Budget 2018 : pas d'austérité mais des inégalités », 15 janvier 2018, p. 5.

<sup>2</sup> Voir par exemple : Antoine Bozio, « Incidence des cotisations sociales sur les salaires », 12 avril 2016.

<sup>3</sup> Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, p. 34.

**contribution sociale généralisée (CSG).** Autrement dit, c'est uniquement parce que le choix de repousser au 1<sup>er</sup> octobre 2018 une partie de la baisse des cotisations sociales ampute le pouvoir d'achat des ménages de 4,4 milliards d'euros cette année que le Gouvernement peut se prévaloir d'un gain de pouvoir d'achat de 4,1 milliards d'euros l'an prochain, correspondant à l'effet « année pleine » de la baisse des cotisations sociales. En rythme de croisière, l'effet de la bascule cotisations / CSG est bel et bien nul sur le pouvoir d'achat.

En outre, la présentation gouvernementale ne tient pas compte de l'**effet des mesures décidées par les partenaires sociaux**, qui vont pourtant se traduire pour les ménages par une augmentation des prélèvements obligatoires à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, en raison des hausses des taux des cotisations prévues par l'accord Agirc-Arrco précité.

Enfin, l'effet des **mesures sur les prestations sociales** décidées par le Gouvernement n'est pas pris en compte, alors qu'elles grèvent le pouvoir d'achat des ménages, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

#### Évaluation par l'Institut des politiques publiques (IPP) de l'effet agrégé sur les ménages des mesures portant sur les prestations

(en milliards d'euros)

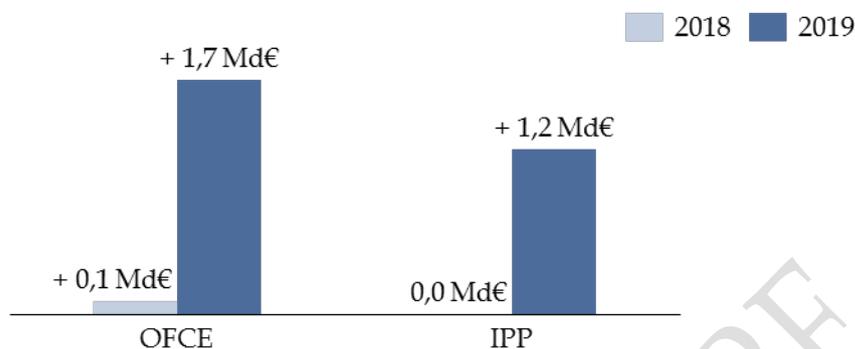
	2018	2019
Revalorisation de la prime d'activité	0,2	0,7
Hausse du minimum vieillesse	0,1	0,3
Hausse de l'allocation aux adultes handicapés	0,2	0,6
Report de la revalorisation des retraites	- 0,4	- 0,4
Sous-revalorisation des prestations sociales	0,0	- 0,7
Sous-revalorisation des retraites	0,0	- 2,8
Réforme des allocations logement	0,0	- 0,9
<b>Total</b>	<b>0,1</b>	<b>- 3,2</b>

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)

Ainsi, en tenant compte de l'ensemble de mesures prises en matière de prélèvements obligatoires et de prestations, 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 portant sur les prestations et les prélèvements obligatoires

(en milliards d'euros)



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)

## B. UNE RELANCE DU POUVOIR D'ACHAT QUI NE PEUT EN RÉALITÉ PASSER QUE PAR LA CROISSANCE

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

Faute de marges de manœuvres budgétaires, la politique gouvernementale revient donc pour l'essentiel à **transférer du pouvoir d'achat d'une catégorie de ménages à une autre** – et non à augmenter le pouvoir d'achat agrégé.

À cet égard, l'évaluation du budget 2019 réalisée par l'IPP à la demande de l'Assemblée nationale permet pour la première fois d'**identifier avec précision les « gagnants » et les « perdants » du « jeu à somme nulle » du Gouvernement.**

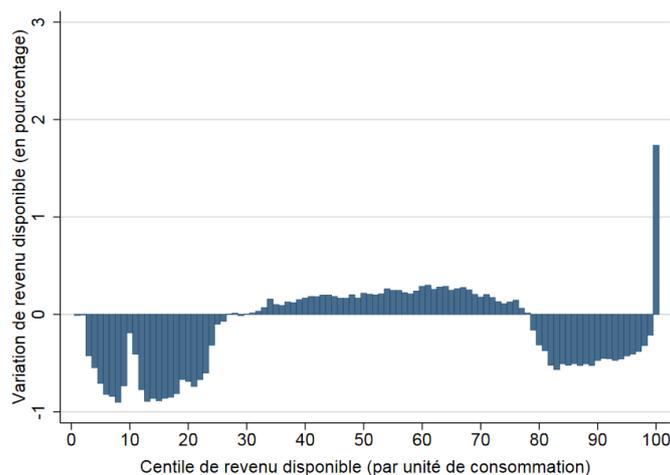
Les **retraités** devraient ainsi voir leur revenu disponible amputé de façon significative, sous l'effet principalement de la hausse de la CSG et de la sous-revalorisation des pensions, tout comme les **ménages modestes**, qui subissent de plein fouet la hausse de la fiscalité sur le tabac et l'énergie, la sous-indexation des prestations sociales et la réforme des aides personnelles au logement. Enfin, le **haut des classes moyennes « supérieures »** – soit les 20 % les plus aisés qui n'appartiennent pas aux 1 % des plus hauts revenus – apparaît également perdant, faute notamment de pouvoir bénéficier de la baisse de la taxe d'habitation.

À l'inverse, les principaux gagnants sont les **ménages situés au centre de la distribution des revenus**, sous l'effet de la baisse des cotisations sociales pour les actifs et de la suppression progressive de la taxe

d'habitation, ainsi que les **ménages les plus aisés**, en lien avec la mise en place du prélèvement forfaitaire unique et la transformation de l'impôt sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière.

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

(en %)



Note méthodologique : les ménages sont classés selon leur revenu disponible par unité de consommation. Les centiles sont définis au sein de la population globale.

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 sous-revalorisation des pensions représenteraient une perte de pouvoir d'achat équivalente à près d'un demi-mois de retraite en 2020<sup>1</sup>. Pour un ménage se chauffant au fioul domestique, utilisant une voiture diesel et roulant beaucoup, l'impact des hausses de fiscalité écologique s'élèverait à environ 136 euros en 2018 et 538 euros en 2022<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La hausse de CSG s'élève à 708 euros. La perte de pouvoir d'achat liée à la sous-indexation pendant deux ans peut être estimée à 889 euros, sous l'hypothèse que la totalité de la pension provienne de régimes entrant dans le champ de la sous-indexation et en retenant le scénario gouvernemental s'agissant de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

<sup>2</sup> D'après les simulations transmises l'an passé par la direction de l'énergie et du climat à votre rapporteur général.

## **2. La croissance constitue la seule véritable source de pouvoir d'achat à long terme et devrait à ce titre concentrer l'énergie du Gouvernement**

Dès lors, plutôt que s'adonner à un véritable jeu de « bonneteau fiscal » aux effets délétères et mal maîtrisés, votre rapporteur général estime que **le Gouvernement devrait se concentrer sur les réformes permettant d'élever le potentiel de croissance de l'économie française**, qui représente la seule véritable source de pouvoir d'achat à long terme.

En effet, différents travaux économiques tendent à confirmer que **c'est bien la croissance, et non les transferts organisés par le Gouvernement, qui constitue le facteur déterminant pour permettre d'élever durablement le pouvoir d'achat agrégé des ménages.**

À titre d'illustration, les services de l'Insee relevaient récemment dans une étude comparative que *« de façon générale, dans l'ensemble des pays étudiés, entre 75 et 80 % du revenu national sont reçus par les ménages, à travers les revenus de leur travail ou du capital qu'ils détiennent, ainsi qu'à travers les prestations qu'ils perçoivent de la part des administrations publiques »*<sup>1</sup>. Ainsi, la capacité des ménages à s'approprier le revenu national par rapport aux administrations publiques et aux entreprises est proche au sein des pays comparables.

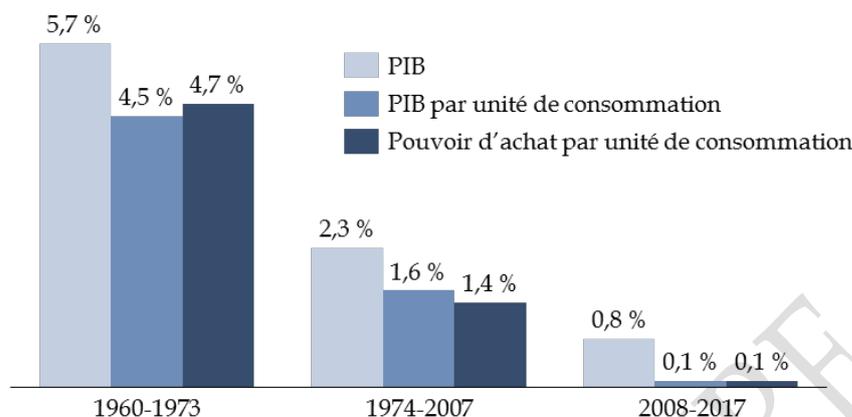
**Le lien entre croissance et pouvoir d'achat est particulièrement manifeste dans le cas français.** Sur longue période, l'évolution du pouvoir d'achat suit ainsi de façon quasi-parfaite celle du PIB, une fois la croissance de ce dernier corrigée des évolutions liées à la démographie et aux structures familiales.

---

<sup>1</sup> Raphaël Lee et Pierre Ralle, « Le pouvoir d'achat depuis la crise », rapport sur les comptes de la Nation 2015, Insee Références, édition 2016, p. 77.

### Évolution comparée du PIB et du pouvoir d'achat depuis 1960

(taux de croissance annuel moyen)



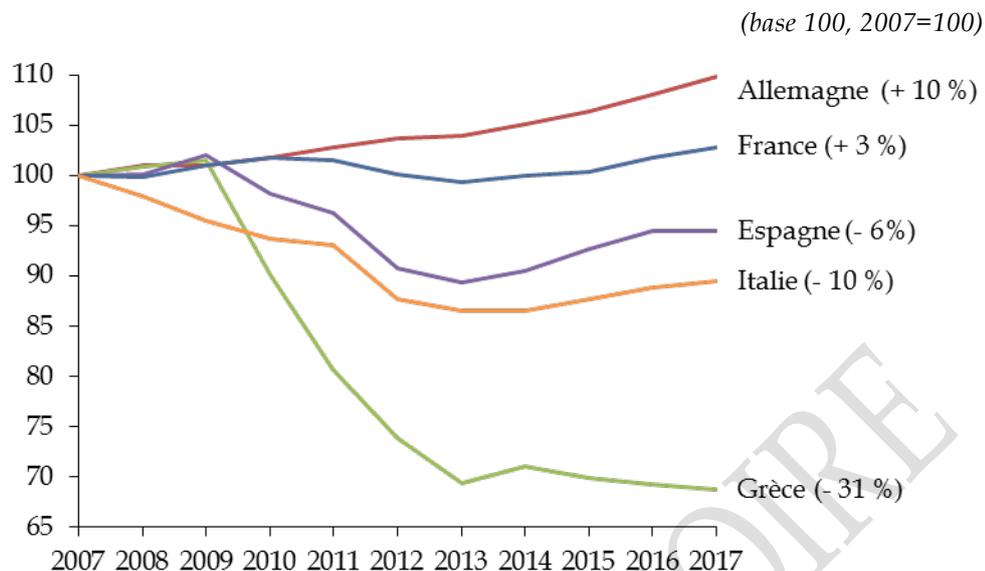
Note méthodologique : l'évolution du pouvoir d'achat correspond à l'évolution du revenu disponible brut des ménages, déflatée par l'indice du prix de la dépense de consommation finale des ménages.

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

**Les évolutions en matière de pouvoir d'achat correspondent donc aux grandes ruptures de tendance de l'activité économique**, avec des gains très importants (près de 5 % par an) pendant la période dite des « Trente Glorieuses », des gains modérés jusqu'au déclenchement de la crise financière en 2007 et une quasi-stagnation du pouvoir d'achat depuis.

Selon la même logique, **les hiérarchies en matière de gains de pouvoir d'achat à l'échelle européenne correspondent à celles observées s'agissant de la croissance** : depuis le déclenchement de la crise financière, la France se situe ainsi dans une situation intermédiaire entre des pays qui, à l'image de l'Allemagne, ont réussi à « rebondir » plus rapidement, et d'autres qui, à l'instar de l'Italie, de l'Espagne ou de la Grèce, ne sont toujours pas en mesure de rattraper le terrain perdu.

### Évolution du pouvoir d'achat par habitant depuis 2007



Note méthodologique : il s'agit de l'évolution du pouvoir d'achat du revenu disponible brut par habitant des ménages, corrigée à l'aide du déflateur des dépenses de consommation privée.

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

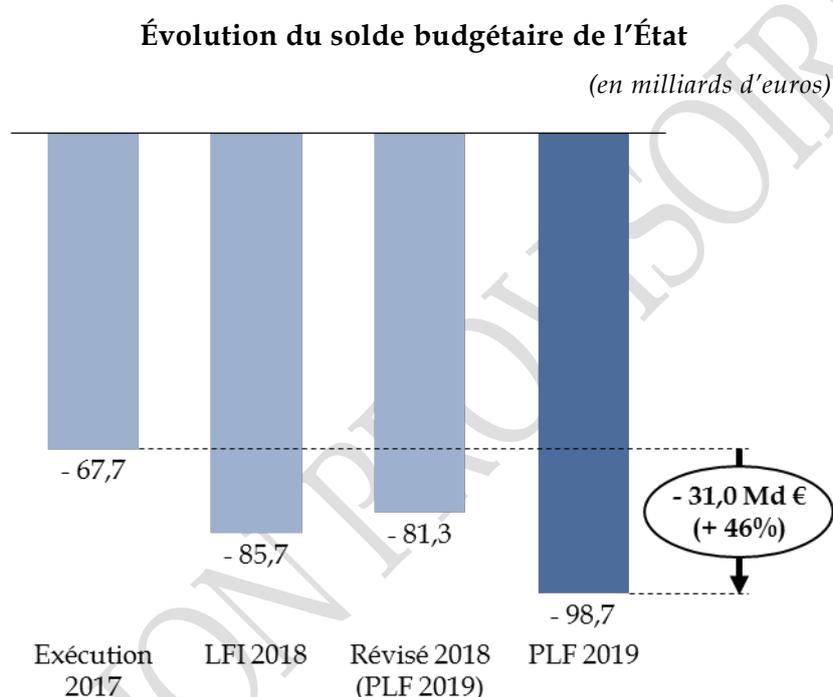
Face à ce constat, votre rapporteur général appelle donc le Gouvernement à **adopter les réformes structurelles nécessaires au redressement du potentiel de croissance de l'économie française**, plutôt que de pratiquer un « jeu à somme nulle » consistant à prendre aux uns pour donner aux autres, au risque de susciter une défiance croissante de la part des contribuables.

VERSION PROVISOIRE

## SECONDE PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

### I. LA POURSUITE DE LA DÉGRADATION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET DE L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une poursuite de la dégradation du déficit budgétaire.



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

#### A. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT S'EST AGGRAVÉ EN 2018...

Le solde budgétaire de l'État s'est établi à - 67,7 milliards d'euros en 2017<sup>1</sup>. En 2018, le déficit prévu par le présent projet de loi de finances est de - 81,3 milliards d'euros et s'aggraverait donc de 13,6 milliards d'euros par rapport à 2017.

Le déficit de cette année est toutefois un peu moins élevé que prévu dans la loi de finances pour 2018, qui avait anticipé un solde de - 85,7 milliards d'euros. Cette amélioration de 4,4 milliards d'euros est due à la combinaison de plusieurs mouvements.

<sup>1</sup> Loi n° 2018-652 du 25 juillet 2018 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, article 1<sup>er</sup>.

D'un côté, les principaux mouvements positifs correspondent à l'impact sur 2018 de phénomènes apparus fin 2017. L'accélération des recettes fiscales observée produit ainsi des effets en base sur 2018 (hausse de 4,3 milliards d'euros) et le retard de comptabilisation des recettes de droits d'enregistrements constatée au même moment<sup>1</sup> a un impact positif sur le solde de 3 milliards d'euros en 2018.

Il convient également de noter que le faible niveau des aléas de gestion devrait conduire à ne pas utiliser la totalité de la réserve, ce qui résulte d'une budgétisation initiale plus sincère que dans les budgets précédents (amélioration du solde prévisionnel de 600 millions d'euros).

De l'autre côté, le solde du compte retraçant les participations financières de l'État serait dégradé par rapport à la prévision (impact négatif de 2,7 milliards d'euros), en raison notamment d'une dotation au Fonds pour l'innovation et l'industrie de 1,6 milliard d'euros, issue des cessions d'actifs dans les sociétés Renault et Engie réalisées fin 2017. Votre rapporteur général fait observer que ce résultat était prévisible, et avait d'ailleurs été signalé par notre collègue Victorin Lurel, rapporteur spécial des crédits concernés au nom de la commission des finances<sup>2</sup>, s'agissant d'une dotation annoncée par le Gouvernement dès la fin 2017.

Enfin, le montant du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne serait plus élevé que prévu, avec un impact de - 0,6 milliard d'euros.

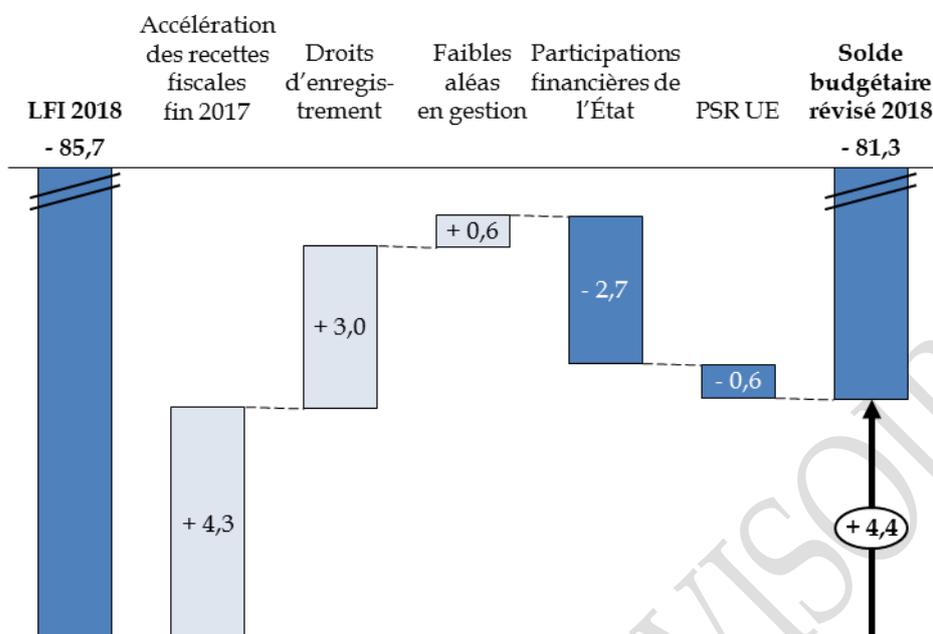
---

<sup>1</sup> En 2017, les recettes de l'État ont été artificiellement minorées de 1,5 milliard d'euros à la suite d'une erreur de comptabilisation des droits de mutation. Ces droits d'enregistrement sont donc imputés sur 2018. Voir le [rapport n° 628 \(2017-2018\)](#) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, p. 53-54.

<sup>2</sup> M. Victorin Lurel, [Annexe n° 21 « Compte d'affectation spéciale : participations financières de l'État »](#), rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2018, réalisé au nom de la commission des finances du Sénat.

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

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires (montants arrondis à la centaine de millions d'euros la plus proche)

Pour autant le déficit budgétaire demeure très élevé et devrait poursuivre son aggravation en 2019.

**B. ... ET DEMEURE PRÉOCCUPANT EN 2019**

Le déficit budgétaire de l'État devrait atteindre 98,7 milliards d'euros en 2019. Une fois neutralisées les mesures dont l'effet porte uniquement sur l'année d'exercice, il est comparable à celui des années précédentes.

**1. Une dégradation en majeure partie liée à la conversion du CICE en allègement de charges**

L'aggravation par rapport à 2018 résulte pour l'essentiel de mouvements sur les recettes.

Comme l'indique l'exposé général du présent projet de loi de finances, « le déficit budgétaire supportera l'essentiel de la baisse des prélèvements obligatoires réalisée au profit des ménages et des entreprises ». L'État ne compense pas, en effet, la baisse des prélèvements obligatoires par une diminution de

ses dépenses, puisque **l'augmentation des dépenses pilotables**, c'est-à-dire celles sur lesquelles il a une marge de manœuvre chaque année (voir *infra*), **devrait au contraire creuser le déficit de 2,8 milliards d'euros** l'an prochain.

Le déficit budgétaire tire ainsi les conséquences, **à hauteur de 25 milliards d'euros** selon le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, de la **prise en charge par le budget de l'État** de baisses de prélèvements obligatoires qui affectent principalement d'autres administrations. Ce montant comprend à hauteur de 20 milliards d'euros la compensation aux administrations de sécurité sociale des **allègements de charges pour les entreprises mis en œuvre lors de la disparition du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)**. Il est naturel que l'État prenne ces coûts à sa charge puisque ces mesures ont été décidées par lui et qu'il assumait d'ailleurs déjà sur son budget général le coût du CICE.

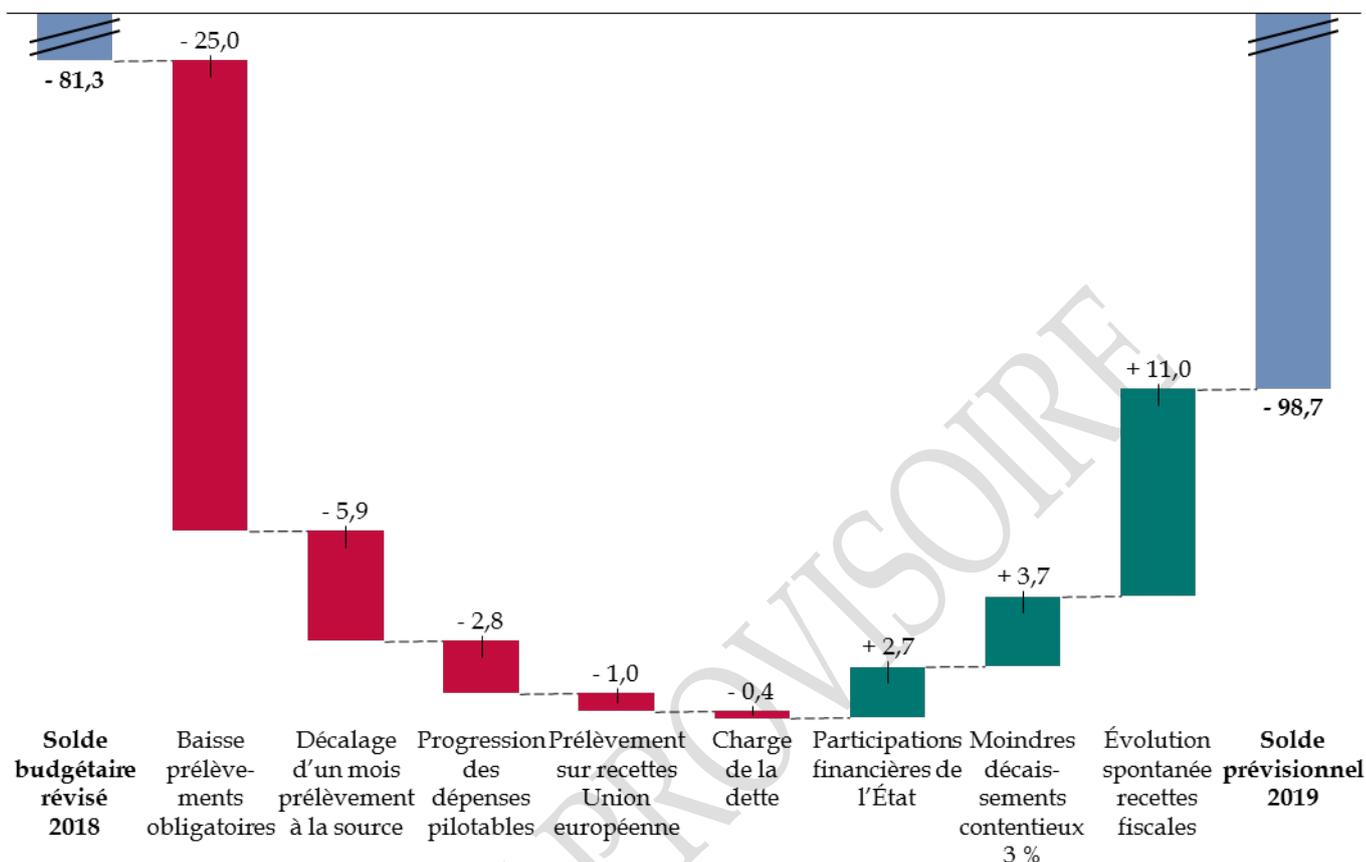
L'État supporte également en 2019 un **manque à gagner ponctuel de près de 6 milliards d'euros** lié à la mise en place du **prélèvement à la source** : comme la perception de l'impôt survient le mois suivant le versement des revenus, il n'encaissera le produit de l'impôt sur le revenu que pendant onze mois la première année d'application. Il convient toutefois de noter que l'impact s'exerce en comptabilité budgétaire, fondée sur les encaissements et décaissements effectifs en cours d'exercice. Il ne porte pas sur la comptabilité nationale, qui rattache le versement de l'impôt à l'année au titre duquel celui-ci est dû.

Enfin, en sens inverse, **l'évolution spontanée des ressources fiscales** devrait améliorer le solde budgétaire de **11 milliards d'euros**.

Les autres mouvements sont de moindre ampleur. Les décaissements liés au contentieux relatif à la taxe de 3 % sur les dividendes seraient de 500 millions d'euros en 2019, contre 4,2 millions d'euros en 2018. On peut également noter que le Gouvernement anticipe une nouvelle fois un retour à l'équilibre du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

### Du solde budgétaire révisé en 2018 au solde prévisionnel 2019

(en milliards d'euros)



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

## 2. Une trajectoire de long terme de déficit budgétaire préoccupante

Le Gouvernement fait valoir que ce déficit budgétaire **s'explique en partie par des mesures ponctuelles**, qui ont un effet sur la seule année 2019, pour un montant de 25,9 milliards d'euros :

- la simultanéité du **versement aux entreprises du CICE** au titre des droits acquis précédemment et de la **première année d'application des allègements de cotisations sociales**, qui s'appliquent au titre de l'année en cours (impact négatif de 20 milliards d'euros sur le solde budgétaire) ;

- l'effet du **décalage d'un mois sur le prélèvement à la source** (impact négatif de 5,9 milliards d'euros).

Le déficit budgétaire serait donc, selon la présentation faite par le Gouvernement, de 72,8 milliards d'euros hors mesures ponctuelles, ce qui représenterait une réduction de 8,5 milliards d'euros par rapport au déficit prévisionnel de 81,3 milliards d'euros en 2018.

Votre rapporteur général fait toutefois observer qu'**une telle comparaison doit également neutraliser les mesures ponctuelles qui améliorent le déficit**, et pas seulement celles qui le creusent : c'est le cas de **l'augmentation du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés**, prévue par l'article 15 du présent projet de loi de finances (amélioration de 1,5 milliard d'euros sur le solde budgétaire). Cette mesure consiste en effet à percevoir dès la fin de l'année 2019 des sommes qui seraient de toute manière versées l'année suivante par les entreprises.

Symétriquement, il convient de neutraliser, dans le déficit budgétaire de 2018, les effets de **l'annulation de la contribution de 3 % sur les dividendes** (dégradation de 4,5 milliards d'euros sur le solde budgétaire).

Enfin **l'État fait supporter une partie des allègements de charge qu'il a décidés par la sécurité sociale**, à hauteur de 2 milliards d'euros (voir *supra*).

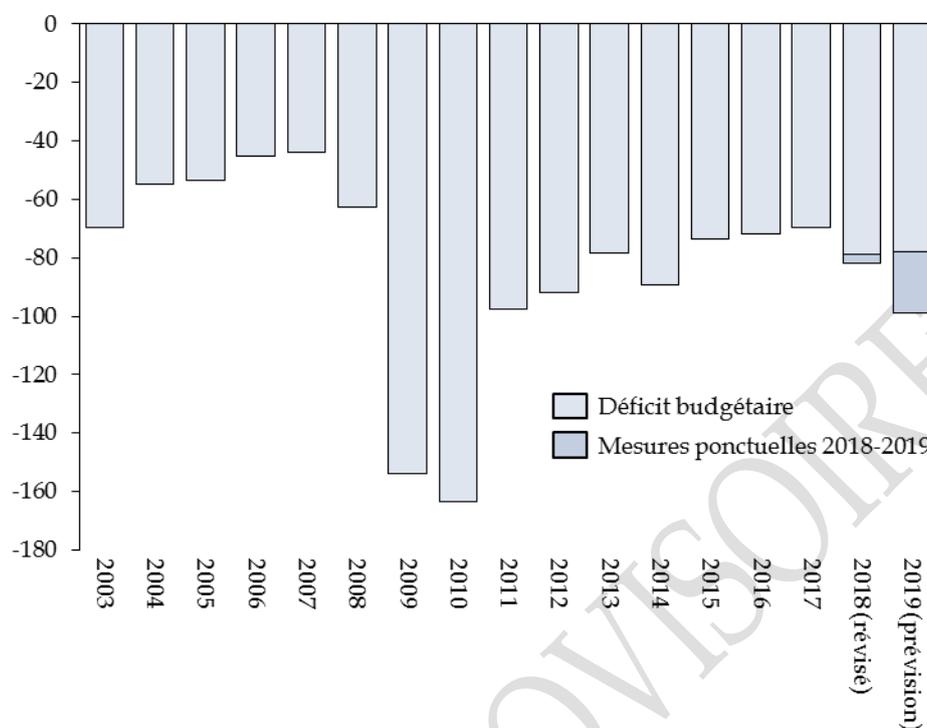
En prenant en compte l'ensemble de ces effets, le **solde budgétaire « à périmètre constant »** serait en 2019 de -76,3 milliards d'euros contre -76,8 milliards d'euros en 2018, soit une **quasi-stabilité** et non une amélioration de 8,5 milliards d'euros.

Il en ressort donc que **le déficit budgétaire de l'État**, même si l'on ne prend pas en compte les mesures à effet temporaire, **ne diminue pas significativement** malgré les affirmations volontaristes du Gouvernement.

Ce **déficit**, en dépit de l'éloignement de la crise financière de 2008, **demeure enfermé dans une fourchette de 70 à 90 milliards d'euros**. Loin de se rapprocher de l'équilibre tant de fois annoncé, il ne parvient pas même à retrouver les niveaux de déficit des années antérieures à la crise, pourtant situés à un étiage relativement élevé de 40 à 70 milliards d'euros en euros constants.

### Évolution du solde budgétaire de l'État depuis 2003

(en euros constants)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des lois de règlement et des documents budgétaires (données retraitées en euros constants)

### 3. Une détérioration moins marquée en comptabilité nationale

Comme indiqué précédemment, la comptabilité nationale, utilisée pour calculer le déficit public au sens des engagements européens, prend en compte les dépenses et les recettes au titre de l'année où les droits sont constatés.

#### La différence entre le solde budgétaire et le solde en comptabilité nationale

En pratique, trois types d'opérations doivent être pris en compte pour déterminer la différence entre le **solde budgétaire** mesuré en comptabilité budgétaire et le **solde** mesuré en **comptabilité nationale** :

- il convient d'abord de **ramener à l'exercice concerné** l'enregistrement de certaines dépenses et recettes du budget général afin de comptabiliser les **droits constatés** ;
- certaines **opérations budgétaires** sont **retraitées** en opérations financières ou de patrimoine ;
- certaines **opérations non budgétaires** doivent être **prises en compte**, telles que les remises de dettes aux États étrangers.

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2019

---

Dans le projet de budget pour 2019, le **solde en comptabilité nationale s'établit à - 86,9 milliards d'euros.**

La **différence de 11,9 milliards d'euros** avec le solde budgétaire s'explique principalement par trois types d'opérations<sup>1</sup>.

Il s'agit en premier lieu, à hauteur de **7,6 milliards d'euros**, des particularités de **l'enregistrement en droits constatés de la charge d'intérêt.**

Comme votre rapporteur général l'a noté à plusieurs reprises<sup>2</sup>, il arrive que l'État émette des titres qui servent le même coupon que des titres anciens, ces derniers ayant été émis à une date où les taux d'intérêt étaient plus élevés. Les investisseurs versent alors à l'État, au moment de l'émission, une prime qui compense le rendement plus élevé qui leur est ainsi proposé par rapport à ce que leur rapporteraient les taux d'intérêt courants. Ces primes sont comptabilisées l'année de leur émission en comptabilité budgétaire tandis que, en comptabilité nationale, leur montant est réparti sur toute la durée du prêt. C'est pourquoi les émissions réalisées au cours des années récentes ont un impact positif sur le solde de l'année 2019 dans la seule comptabilité nationale.

En deuxième lieu, le solde en comptabilité nationale est amélioré par le rattachement au titre de l'année 2019 des **retenues effectuées au titre du prélèvement à la source** sur les **douze mois de l'année**, alors que celles-ci ne sont prises en compte par la comptabilité budgétaire que pour **onze des douze mois de l'année** (voir *supra*), avec un impact positif de quelque 5,9 milliards d'euros.

Enfin et en sens inverse, les **compensations assurées par l'État à la sécurité sociale** correspondant aux mesures nouvelles sont comptabilisées sur l'ensemble de l'année en comptabilité nationale, alors qu'elles n'ont un effet sur le solde budgétaire que sur onze mois, représentant une imputation supplémentaire au titre de l'année 2019 de 3,9 milliards d'euros en comptabilité nationale.

Le solde mesuré en comptabilité nationale en 2018 est pour sa part de - 72,4 milliards d'euros, selon la dernière prévision donnée par le présent projet de loi de finances. **L'aggravation du déficit de l'État se constate donc avec une ampleur comparable quel que soit le mode de comptabilisation.**

---

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2019, p. 107.

<sup>2</sup> Voir des explications plus détaillées dans le [rapport général n° 108 \(2018-2019\) sur le projet de loi de finances pour 2018](#), tome I, p. 47 à 49.

## C. UNE DETTE TOUJOURS CROISSANTE SOUS LA MENACE DE LA REMONTÉE DES TAUX

### 1. Un endettement toujours croissant pour l'État

Le niveau en valeur absolue de la dette de l'État progresse à un **rythme qui s'accélère** depuis 2017 **pour s'approcher de 5 % par an**.

#### Évolution de l'encours de la dette négociable de l'État

(en milliards d'euros)

En milliards d'euros, en fin d'année	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (prévision)	2019 (prévision)
Ensemble de la dette - valeur actualisée	1 457,20	1 527,60	1 576,40	1 620,60	1 686,10	1 761,50	1 845,10
Évolution N / N-1		+ 4,8%	+ 3,2%	+ 2,8%	+ 4,0%	+ 4,5%	+ 4,7%

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances « Engagements financiers de l'État »

**L'endettement de l'État et des administrations centrales<sup>1</sup> représente une part de plus en plus prépondérante de la dette des administrations publiques.** Alors que le ratio d'endettement au sens de Maastricht est presque stable, passant de 98,5 % en 2017 à 98,6 % en prévision pour 2019, celui des administrations publiques centrales progresse dans le même temps de 79,9 % à 82,1 %<sup>2</sup>.

On peut faire observer que la hausse de l'endettement de l'État n'est en rien due à la reclassification de SNCF Réseau comme administration publique, cette décision ayant au contraire, de manière peu intuitive, conduit l'Insee à revoir à la baisse de 0,5 point de PIB la dette de l'État. En effet, si cette reclassification a entraîné une hausse de plus de 2 points de PIB de l'endettement des organismes divers d'administration centrale (ODAC), elle a également mis fin à un traitement spécifique de l'Insee, qui affectait une partie de cette dette à l'État<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> L'endettement des administrations publiques comprend celui des administrations publiques centrales (APUC, dont l'État et les organismes divers d'administration centrale ou ODAC), les administrations publiques locales (APUL) et celles de sécurité sociale (ASSO).

<sup>2</sup> Rapport économique, social et financier 2019, p. 118.

<sup>3</sup> Rapport économique, social et financier 2019, p. 118.

## **2. L'occasion manquée du niveau historiquement bas des taux d'intérêt**

La France bénéficie depuis plusieurs années de **conditions de refinancement très favorables**. Le taux moyen à l'émission des titres à court terme (BTF) s'est ainsi établi à - 0,58 % de janvier à mi-septembre 2018 et celui des émissions à moyen-long terme à 0,57 %. Ces niveaux sont comparables à ceux de 2017.

Ce niveau historiquement bas des taux d'intérêt offre des **conditions exceptionnellement propices à une réduction de la dette**, occasion qui n'a été mise à profit ni par ce gouvernement, ni par le gouvernement précédent.

Or le Gouvernement fait à présent l'hypothèse, d'ailleurs prudente<sup>1</sup>, d'une remontée progressive des taux d'intérêt à dix ans (OAT à 10 ans), qui augmenteraient de 1,40 % en 2018 à 2,15 % en 2019, tandis que les taux à court terme (BTF à 3 mois) redeviendraient positifs en passant de - 0,40 % à + 0,40 %. Cette hypothèse prend en compte le resserrement progressif de la politique monétaire de la Banque centrale européenne, qui prévoit de mettre fin à son programme d'achats nets d'actifs.

La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 se fonde ainsi sur une remontée progressive des taux à 10 ans jusqu'à 4 % en 2022.

**Seule une action rapide de désendettement permettrait de tirer parti de cette situation.**

## **3. L'accroissement inéluctable de la charge de la dette dans le budget de l'État**

**La hausse de la charge de la dette devrait donc s'accélérer au cours des années à venir**, la remontée des taux d'intérêt affectant à la fois les conditions financières des nouveaux emprunts et le refinancement de la dette existante.

La charge de la dette augmenterait ainsi en 2019 de 400 millions d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2018 et de 700 millions d'euros par rapport à l'estimation en loi de finances initiale pour 2018.

---

<sup>1</sup> Voir la première partie de ce rapport.

### Évolution de la charge nette de la dette de l'État

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	2018 (LFI)	2018 (révisé)	2019 (LPFP)	2019 (PLF)	2020 (LPFP)
Charge nette de la dette	42,136	41,447	41,697	41,197	41,650	41,9	42,061	44,7

Source : projet annuel de performances 2019 « Engagements financiers de l'État » et rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022

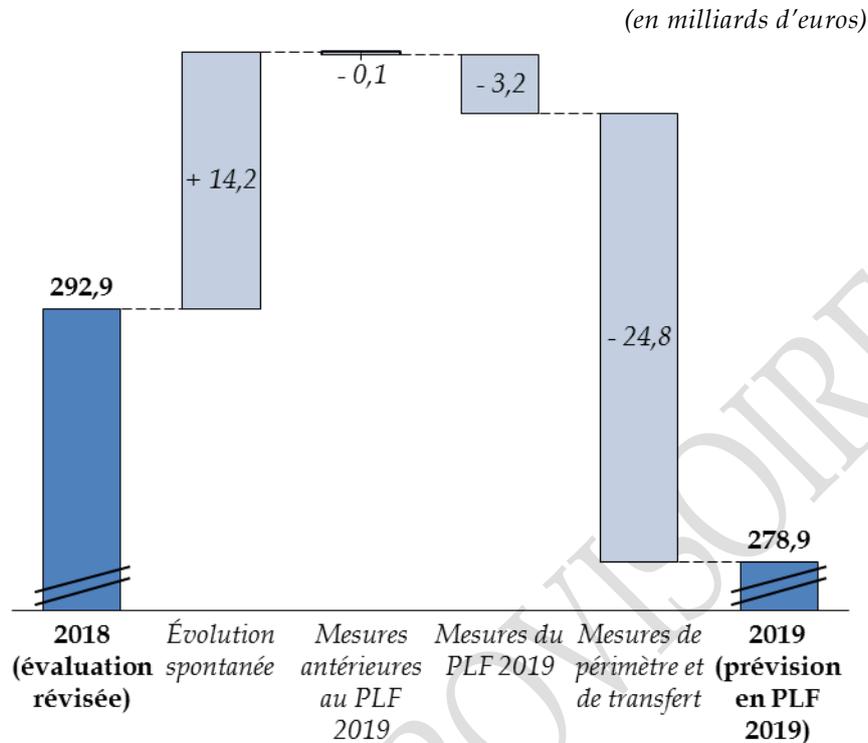
## II. LES RECETTES DANS LA CONTINUITÉ DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2018

### A. DES RECETTES FISCALES NETTES EN HAUSSE HORS EFFETS DE PÉRIMÈTRE

Les recettes fiscales nettes diminueraient en 2019 de **14 milliards d'euros** par rapport à la prévision d'exécution de 2018, en raison d'un **transfert de 32,5 milliards d'euros de TVA à la sécurité sociale**, partiellement compensé par la dynamique d'évolution des recettes.

Si l'on neutralise ce transfert, les recettes fiscales nettes seraient en revanche **en hausse de 18,5 milliards d'euros**.

**Décomposition des facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes de l'État entre la prévision d'exécution pour 2018 et l'estimation pour 2019 du projet de loi de finances initiale**

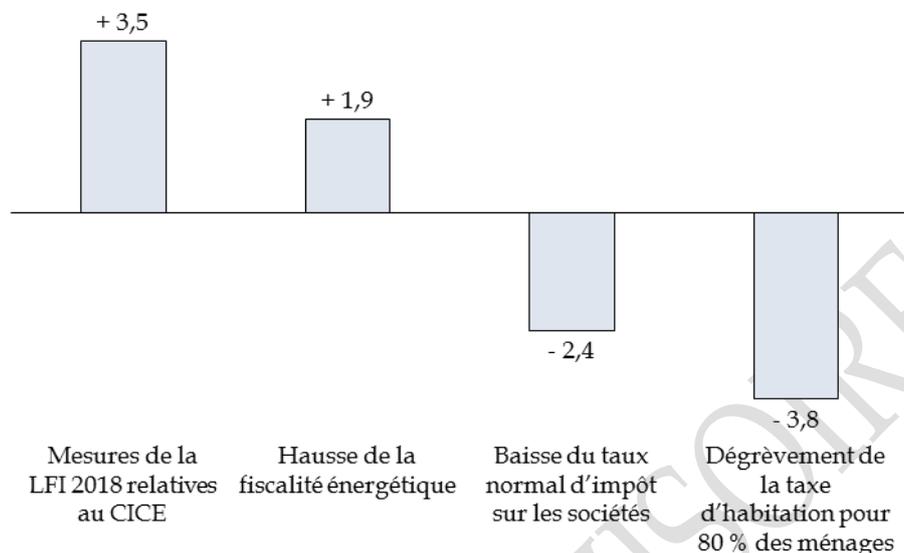


Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaire

Si l'effet en 2019 des **mesures antérieures au présent projet de loi** de finances est globalement nul, il résulte en fait de l'effet contraire de mesures qui représentent des réformes d'importance.

**Effet pour chacune des recettes fiscales de 2019 des mesures antérieures  
au présent projet de loi de finances**

(en milliards d'euros)



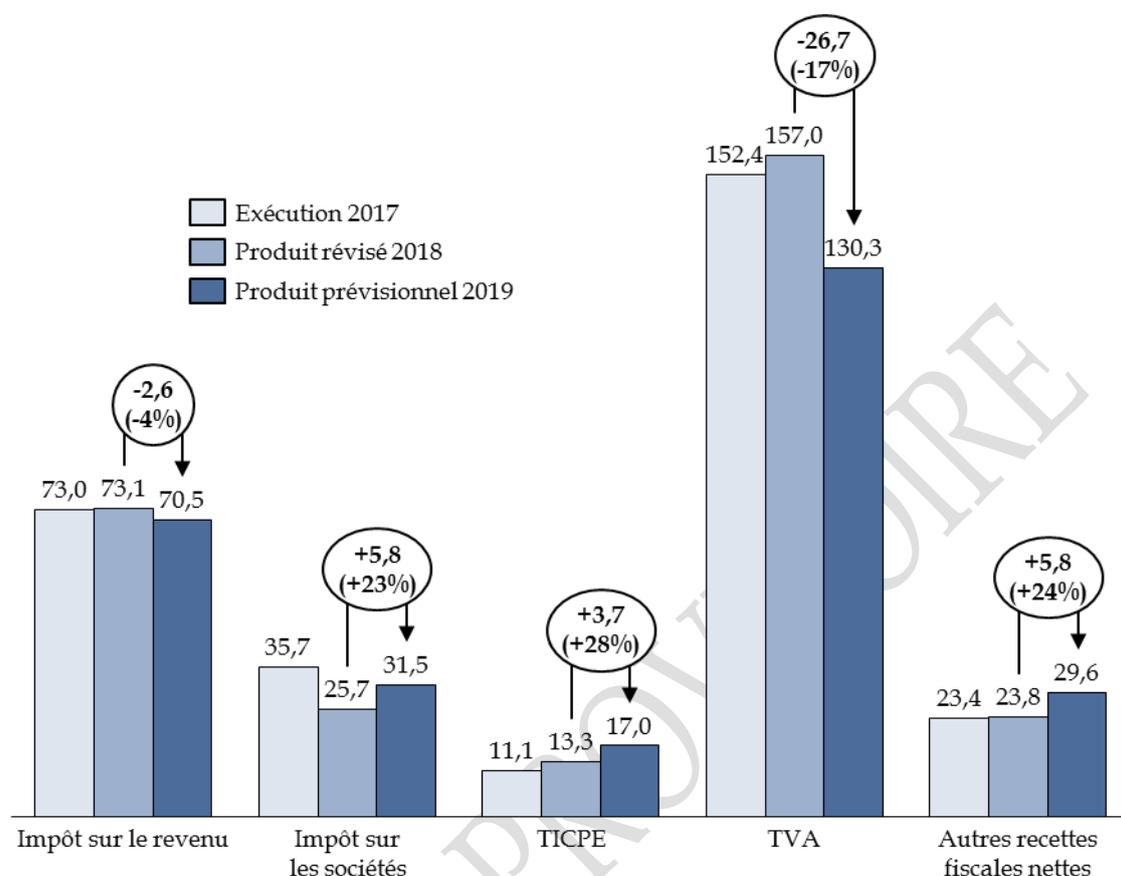
Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Votre rapporteur général note **la faiblesse de l'impact de certaines des surtaxes créées dans la loi de finances initiale pour 2018** à l'initiative de l'Assemblée nationale pour compenser l'exclusion des biens correspondants de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). L'augmentation du barème du droit annuel de francisation et de navigation ne concerne par exemple que six navires, dont un seul sous pavillon français, pour un produit de 82 500 euros sur les sept premiers mois de l'année. Quant à la nouvelle taxe additionnelle sur l'immatriculation des voitures de sport, son rendement est estimé à 7,2 millions d'euros.

L'évolution du produit des grands impôts montre des évolutions contrastées.

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

(en milliards d'euros)



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

Le rendement de **l'impôt sur le revenu** connaîtrait pour des raisons techniques un rendement moindre à hauteur de 2,6 milliards d'euros : son évolution spontanée (hausse de 2,45 milliards d'euros) et l'effet des mesures antérieures au présent projet de loi de finances sont plus que compensées par le **décalage des recettes lié à la mise en place du prélèvement à la source**. Comme expliqué *supra*, celui-ci ne produira des recettes que sur onze mois en 2019, entraînant des recettes budgétaires inférieures de 5,9 milliards d'euros au rendement attendu en année pleine.

Votre rapporteur général fait toutefois observer que le rendement de l'impôt sur le revenu devrait connaître un gain du fait de l'imposition des revenus exceptionnels de 2018, qui n'entrent pas dans le champ du crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR).

L'**impôt sur les sociétés**, qui avait connu un rendement exceptionnel en 2017 en raison de la mise en place d'une contribution exceptionnelle compensant l'annulation de la taxe de 3 % sur les dividendes, progresserait l'an prochain malgré la poursuite de la baisse progressive du taux de l'impôt

sur les sociétés prévue par la loi de finances pour 2018, avec un taux nominal limité en 2019 à 31 % pour les bénéfices dépassant 500 000 euros.

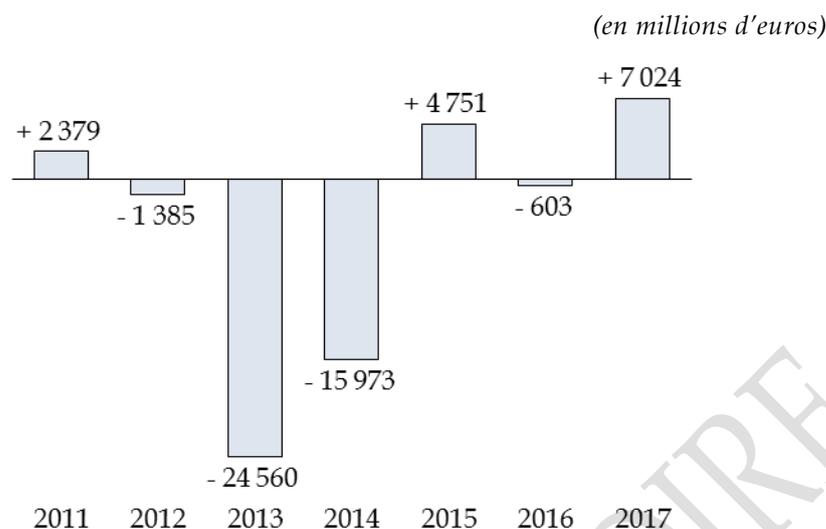
Cet effet, portant une baisse estimée à 2,4 milliards d'euros, est plus que compensé par les autres mesures décidées avant le présent projet de loi de finances, liées notamment à l'abaissement du CICE et à sa transformation en allègement de cotisations sociales (pour une diminution totale de recettes de 0,4 milliard d'euros), par l'évolution spontanée du rendement de l'impôt (augmentation de 4,7 milliards d'euros) et par les mesures contenues dans le présent projet de loi de finances (augmentation de 1,4 milliard d'euros) : réforme du régime de l'intégration fiscale (article 12, pour un coût de 130 millions d'euros environ) et modification des règles de calcul du 5<sup>e</sup> acompte (article 15, pour une hausse de 1,5 milliard d'euros).

Les effets relatifs à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et à la diminution importante du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) seront présentés *infra*. Il convient toutefois de préciser d'abord les limites inhérentes à l'estimation de l'évolution spontanée des recettes fiscales.

### **1. Une évolution spontanée soumise aux incertitudes relatives à l'élasticité**

**Les recettes fiscales atteignent parfois un niveau significativement différent de celui qui avait été prévu** lors de l'élaboration du budget. On se souvient de l'épisode de la « cagnotte », correspondant à un surplus de recettes fiscales découvert par la commission des finances du Sénat en 1999. En sens inverse, les recettes brutes des trois grands impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés et taxe sur la valeur ajoutée) ont été inférieures de 24,5 milliards d'euros par rapport à la prévision lors de l'exercice 2013, et de près de 16 milliards d'euros l'année suivante.

### Écart entre la prévision et l'exécution des recettes fiscales brutes de l'État



Source : commission des finances du Sénat, à partir des rapports de la Cour des comptes sur le budget de l'État

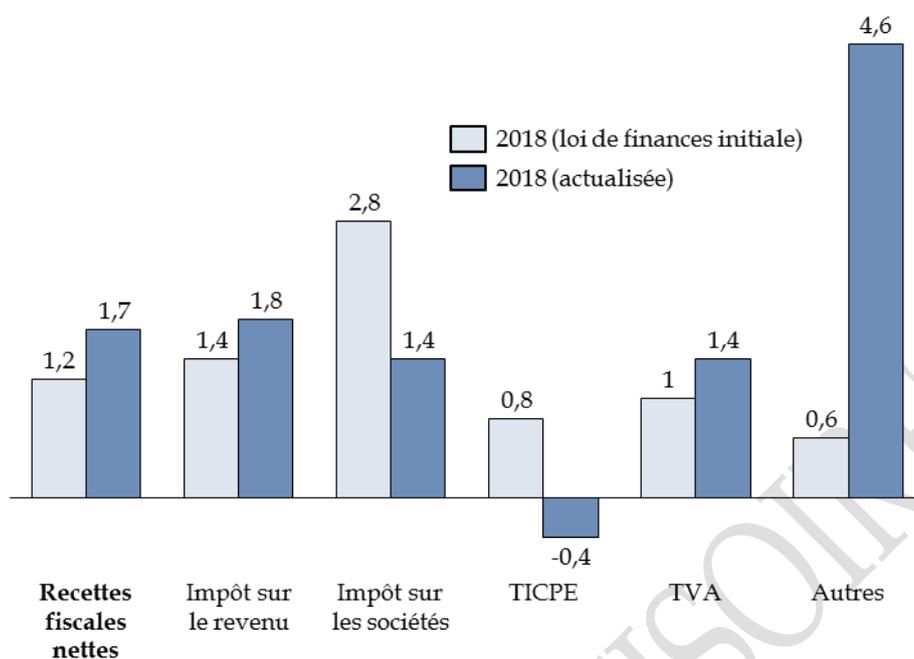
Or l'évolution des recettes fiscales dépend en grande partie, abstraction faite des mesures nouvelles, de l'évolution de l'activité économique. **Il est donc crucial**, pour prévoir les recettes fiscales de l'année à venir et donc éviter une dérive du solde budgétaire, **de connaître**, non seulement l'évolution du PIB, mais aussi **l'élasticité du produit de chacun des grands impôts à l'évolution du PIB**, en supposant celle-ci connue.

Le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances prévoit une **élasticité des recettes fiscales nettes** au PIB de **1,2 en 2019**. Cette valeur est obtenue en rapportant l'évolution de ces recettes hors mesures nouvelles et de transfert, soit 3,7 % en 2019, à l'augmentation prévisionnelle du PIB en valeur, soit 3 %.

Or on constate une différence souvent importante entre l'estimation de l'élasticité faite en loi de finances initiale et celle qui est constatée en exécution. Ainsi en 2018, selon les réponses obtenues par votre rapporteur général, l'élasticité des recettes fiscales nettes de l'État, c'est-à-dire déduction faite des remboursements et dégrèvements, serait de 1,7 en prévision actualisée, alors que le budget avait été élaboré avec une hypothèse d'élasticité de 1,2 seulement. La différence entre la prévision et l'actualisation signifie que, pour un point de croissance supplémentaire, les recettes augmenteraient de 1,7 % et non de 1,2 %.

Si l'on examine ensuite l'élasticité selon le type d'impôt, il existe en fait des écarts dans les deux sens.

### Élasticité des recettes fiscales nettes au PIB



Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses du Gouvernement.

Lecture : les recettes fiscales nettes augmentent spontanément en 2018 (prévision actualisée) de 1,7 % pour une augmentation du PIB de 1 % en valeur.

Les révisions à la hausse s'expliqueraient par l'abaissement de la prévision d'évolution du PIB en valeur pour l'impôt sur le revenu et par une révision à la hausse des emplois taxables pour la TVA. Les autres recettes fiscales font l'objet d'une révision technique à la hausse de l'élasticité, due à une erreur de comptabilisation de droits de mutation à titre gratuit (DMTG), imputés à tort sur 2018 (au lieu de 2017).

Les révisions à la baisse concernent quant à elles des impôts de rendement global moindre. L'élasticité de la TICPE subirait les répercussions de la forte hausse du prix du baril de pétrole sur les prévisions de consommation de carburants. Quant à l'impôt sur les sociétés, l'élasticité (et donc le rendement) moindre qu'espéré serait lié au contrecoup du cinquième acompte de 2017, qui avait été perçu à un niveau plus élevé qu'anticipé.

Une partie du solde budgétaire de 2018 résulte donc d'une sous-estimation initiale de l'élasticité. **Il convient de demeurer prudent sur l'estimation de l'évolution spontanée des recettes en 2019.**

## 2. Des questions toujours sans réponse concernant la taxe d'habitation dans l'attente de la réforme de la fiscalité locale

La mise en œuvre de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, contre 20 % auparavant, se poursuit par une deuxième tranche en 2019.

Pour mémoire, la loi de finances pour 2018 a prévu une augmentation progressive du taux de dégrèvement entre 2018 et 2020, fixé

pour les contribuables concernés à 30 % de la cotisation de référence en 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020.

Le coût de la première tranche était de 3 milliards d'euros et, avec la seconde, c'est un coût total de 6,8 milliards d'euros que représente cette mesure au titre des deux premières années. Il devrait passer à 10,1 milliards d'euros en 2020 avec la troisième et dernière tranche, aboutissant à la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages.

**Votre rapporteur général regrette à nouveau la mise en œuvre de cette réforme sans concertation avec les collectivités territoriales**, alors même qu'une réforme importante de la fiscalité locale est annoncée par le Gouvernement.

**Le mystère reste également entier – ce qui devient inquiétant –, sur la mise en œuvre de l'objectif annoncé par le Gouvernement**, et rendu nécessaire par la décision du Conseil constitutionnel relative au projet de loi de finances pour 2018<sup>1</sup>, **de suppression complète de la taxe d'habitation** pour les 20 % de contribuables non concernés par la réforme.

Cette mesure, comme la reprise d'une partie de la dette de SNCF Réseau, n'a pas été prise en compte dans le programme de stabilité transmis au printemps 2018 aux institutions européennes, ce qui rendra encore plus difficile le respect de ce programme<sup>2</sup>.

Enfin **il est particulièrement regrettable que la suppression complète de la taxe d'habitation soit financée par un creusement du déficit** à hauteur de 0,2 point de PIB en moyenne entre 2020 et 2022 et non, comme l'avait initialement annoncé le ministre de l'Action et des Comptes publics, par des économies. Pour mémoire, le coût de la mesure, estimé à partir des conclusions de la mission menée par nos collègues Dominique Bur et Alain Richard sur la refonte de la fiscalité locale, en faisant l'hypothèse d'un maintien d'une imposition des résidences secondaires, serait d'environ 8 milliards d'euros<sup>3</sup>.

### **3. L'alourdissement massif de la fiscalité écologique, favorisant surtout le rendement au profit du budget général**

L'année 2019 connaît d'importantes évolutions de la fiscalité écologique qui résultent à la fois de la poursuite de la mise en œuvre de décisions votées en loi de finances pour 2018 et de mesures nouvelles, aboutissant dans l'ensemble à un **alourdissement de la charge représentée**

<sup>1</sup> [Décision n° 2017-758 DC](#) du Conseil constitutionnel du 28 décembre 2017.

<sup>2</sup> Voir le [rapport d'information n° 438 \(2017-2018\)](#) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 avril 2018, relatif au programme de stabilité pour les années 2018 à 2022.

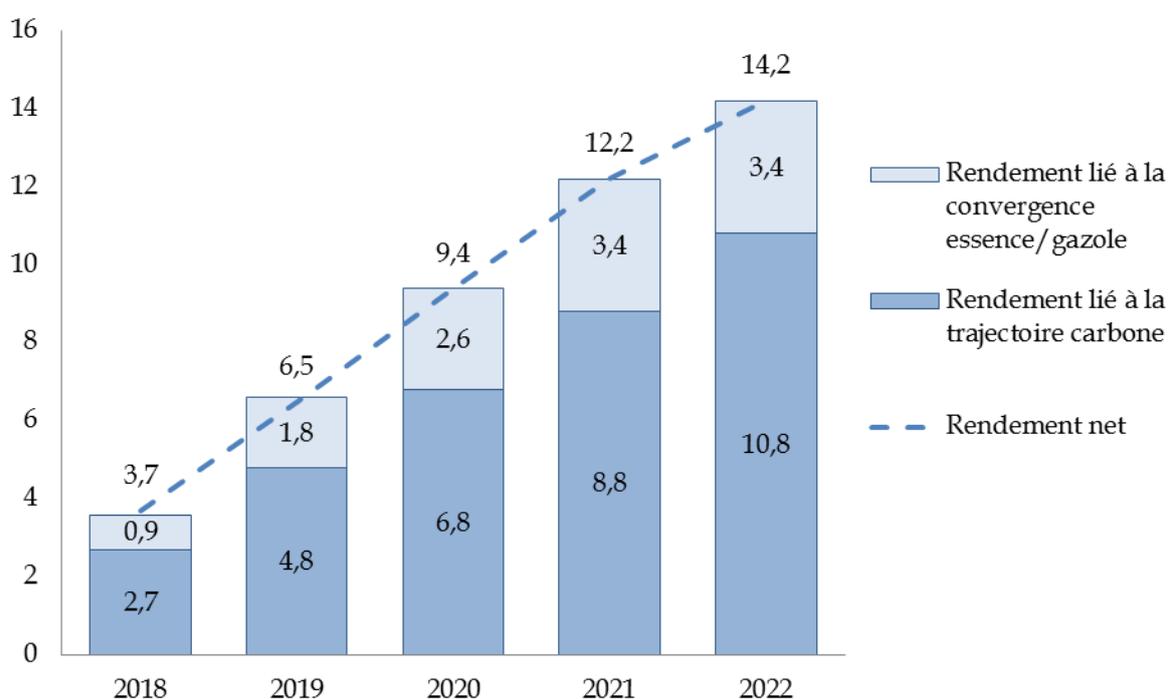
<sup>3</sup> Voir le [rapport n° 649 \(2017-2018\)](#) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances sur le débat d'orientation des finances publiques pour 2019, déposé le 11 juillet 2018, p. 14 et suivantes.

par la fiscalité écologique et énergétique, marquée par la poursuite de la trajectoire de hausse de la taxe carbone et de la convergence de la fiscalité entre le diesel et l'essence.

Les seules mesures de la loi de finances pour 2018 entraînent une hausse de 46 milliards d'euros en cinq ans des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages et les entreprises.

#### Rendement net de la hausse des tarifs de TICPE résultant de la hausse de la composante carbone et de la convergence essence-gazole entre 2018 et 2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2018

Indépendamment de la hausse de la composante carbone, le rattrapage en quatre ans de la taxation entre les essences et le gazole se traduit ainsi par une **augmentation de la part fixe de la TICPE de 2,6 centimes d'euro par litre de gazole par an de 2018 à 2021**.

Si l'objectif général de transition énergétique est pleinement partagé par votre rapporteur général, **force est de constater que l'objet de la fiscalité écologique, telle qu'elle est appliquée, est ambivalent**, puisque les taxes ont certes une vocation incitative à modifier les comportements, mais elles ont surtout également un objectif clair de rendement.

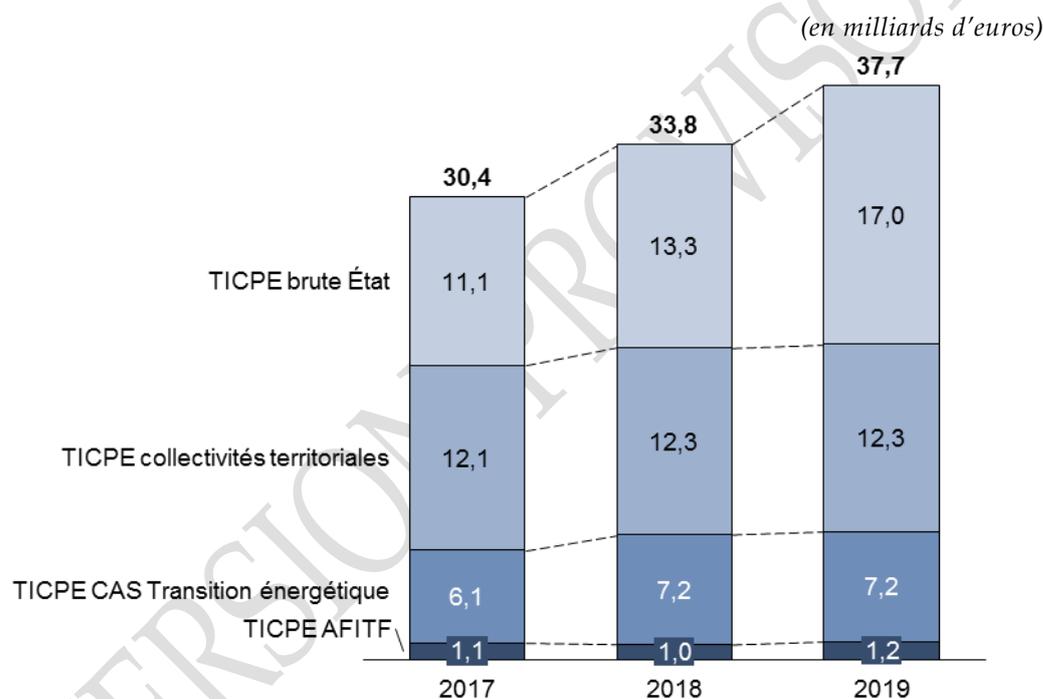
Cette double dimension, pour ne pas dire cette ambiguïté, **nuît à son acceptabilité** au sein de la population.

Ainsi la TICPE demeure-t-elle pour l'essentiel une **taxe de rendement budgétaire** : la composante liée au contenu en CO<sub>2</sub> ne représente en 2018, selon les éléments obtenus par votre rapporteur général, qu'un montant de 7 milliards d'euros, par rapport à un rendement total prévisionnel de 33,8 milliards d'euros.

Par ailleurs, **sur les 37,7 milliards d'euros de recettes attendues en 2019 au titre de la TICPE, seuls 7,2 milliards d'euros sont affectés au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »**, chiffre en légère hausse par rapport à 2017 mais stable au regard de 2018.

En revanche, ce sont bien **17 milliards d'euros qui bénéficieront au budget général**, contre 13,3 milliards d'euros en 2018 (et 11,1 milliards d'euros en 2017).

#### Affectation de la TICPE entre 2017 et 2019



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

Il est **peu probable que cette augmentation de presque 4 milliards d'euros supplémentaires vise à favoriser à même hauteur la mise en place de nouvelles mesures** à destination des ménages et des entreprises afin de favoriser la transition écologique **ou de renforcer celles déjà existantes** (prime de conversion automobile, rénovation énergétique des bâtiments...).

De fait, **les dépenses du budget général consacrées à la transition énergétique ne connaissent pas d'augmentation comparable**.

Les mesures de compensation, telles que le « chèque énergie » qui a surtout remplacé les anciens tarifs sociaux de l'énergie, demeurent très insuffisantes.

Parmi les principales dépenses fiscales, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui était de 1,7 milliard d'euros en 2017 et 2018 (prévision), devrait diminuer à 879 millions d'euros en 2019 suite au recentrage du dispositif effectué par la loi de finances pour 2018. Le taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique est stable à 1,1 milliard d'euros<sup>1</sup>.

### **Les principales mesures du projet de loi de finances pour 2019 concernant la fiscalité écologique et énergétique**

Le présent projet de loi de finances met notamment l'accent sur la **fiscalité des déchets** :

- aménagement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), notamment pour encourager à la mise en place d'une part incitative et pour sécuriser la définition juridique des dépenses pouvant être financées par cette taxe (article 7) ;
- trajectoire d'augmentation de la composante « déchets » de la TGAP jusqu'en 2025 afin de renchérir le coût de la mise en décharge et de l'incinération des déchets (article 8) ;
- réduction à 5,5 % du taux de TVA sur certaines prestations de gestion des déchets (article 59).

Par ailleurs le projet de loi de finances propose la **suppression du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) appliquée au gazole non routier** (article 19)<sup>2</sup>.

Enfin le **crédit d'impôt transition énergétique (CITE)** est prorogé d'un an (article 57), avant une éventuelle transformation en prime par la suite.

*Source : commission des finances du Sénat*

**La suppression brutale du tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier va aussi créer des difficultés importantes** pour des secteurs tels que les bâtiments et travaux publics (BTP) et les industries extractives. De nombreuses entreprises industrielles seront confrontées de manière soudaine à plus d'un triplement de leur tarif de TICPE, alors même que celui-ci a vocation à poursuivre encore son augmentation dans les années à venir sous l'effet de la hausse de la taxe carbone et de la convergence entre les fiscalités de l'essence et du gazole.

Quant à la **TGAP**, elle est versée au budget général et ne constitue donc pas un outil de financement de l'économie circulaire. Son augmentation en 2019 sera en particulier **supportée par les collectivités territoriales**. Les mesures présentées comme une compensation à cette hausse paraissent

<sup>1</sup> Document « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances, tome 2, p. 75.

<sup>2</sup> L'Assemblée nationale a également supprimé une exonération temporaire de TICPE pour certaines livraisons de fioul (article 19 bis), mais il s'agissait d'une disposition caduque dont la suppression correspond à un toilettage juridique.

---

clairement insuffisantes, à savoir la baisse du taux de TVA applicable à certaines prestations de gestion des déchets et les mesures visant à simplifier le déploiement de la part incitative de la TEOM<sup>1</sup>. La hausse de la TGAP conduira à **augmenter globalement le coût du service public de gestion des déchets ménagers**, au risque d'apparaître aux citoyens **non pas comme une mesure en faveur de l'environnement**, mais comme **une simple charge supplémentaire**.

Au total, **faute d'une orientation claire, la fiscalité écologique et énergétique apparaît de plus en plus comme une mesure « punitive »**, tout particulièrement dans ses effets sur le prix des carburants à l'égard de personnes, souvent modestes ou vivant en milieu rural, qui n'ont aucune possibilité d'y échapper faute de solution de transport alternative.

#### **4. Un effet de périmètre majeur : le transfert de TVA à la sécurité sociale**

Le produit de la TVA diminue en 2019 de 26,7 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2018, par l'effet :

- d'une augmentation spontanée de la TVA nette totale de 5,2 milliards d'euros ;
- de mesures nouvelles ou antérieures entraînant une croissance du rendement de 0,7 milliard d'euros ;
- mais surtout d'une **diminution du produit de 32,5 milliards d'euros en raison d'un transfert supplémentaire à la sécurité sociale**.

Le transfert à la sécurité sociale résulte d'un ensemble de mesures figurant dans l'article 36 du présent projet de loi de finances pour 2019, qui fixe la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale à 26,36 % à partir de 2019, au lieu de 5,93 % en 2018 :

- **24,6 milliards de TVA** sont transférés à la sécurité sociale afin de compenser les pertes de recettes de celle-ci résultant de la réduction de 6 points de cotisations sociales patronales maladie à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 en remplacement du CICE, du renforcement des allègements généraux de cotisations sociales à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2019 et de la suppression de certains dispositifs d'exonérations ciblées ;

- **4,1 milliards d'euros** sont transférés à l'Unédic afin de compenser les pertes de recettes résultant en 2019 de la baisse, en deux temps, des cotisations salariales chômage survenues en 2018 ;

- **7,6 milliards d'euros** compensent l'affectation à l'État du produit des prélèvements sociaux sur le capital, à l'exception de la contribution

---

<sup>1</sup> L'écart entre la hausse de la TGAP et la baisse de TVA s'élèverait à 431 millions d'euros sur la période 2021-2025, selon les estimations du Gouvernement présentées dans les évaluations préalables des articles 8 et 59 du présent projet de loi de finances.

sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Cette mesure tire les conséquences de l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire « De Ruyter »<sup>1</sup>.

Le transfert tient également compte de certains mouvements entre l'État et l'assurance maladie.

## **B. LES RECETTES NON FISCALES ET LA PRÉSENTATION INCOMPLÈTE DES LOYERS BUDGÉTAIRES**

Les **recettes non fiscales** s'établiraient en 2019 à **12,5 milliards d'euros**, contre 13,4 milliards d'euros en 2018, soit une diminution de 900 millions d'euros.

Cette évolution provient pour l'essentiel de la **suppression des loyers budgétaires** pour les ministères civils.

### **Les loyers budgétaires**

Les loyers budgétaires sont des loyers versés par les administrations occupantes à l'État propriétaire, par opposition aux loyers non budgétaires que l'État paie à des bailleurs publics ou privés et aux charges locatives.

Après une expérimentation portant en 2006 sur trois ministères (économie et finances, affaires étrangères et justice), les loyers budgétaires ont été progressivement étendus jusqu'à leur généralisation en 2009 pour l'ensemble des immeubles domaniaux de bureaux, y compris les immeubles situés outre-mer et à l'étranger.

Il s'agit d'un loyer acquitté par les ministères en vertu de la convention d'utilisation conclue avec la direction de l'immobilier, dont le montant varie en fonction de la surface d'immeubles domaniaux à usage de bureaux qu'ils utilisent et des caractéristiques locales du marché. Pour les acquitter, les ministères reçoivent une dotation budgétaire de l'État propriétaire, qui lui revient ensuite par les loyers budgétaires acquittés. L'opération s'opère donc dans un circuit fermé, maintenant l'unité de caisse et traduisant le fait que la distinction entre l'État propriétaire et le ministère occupant reste une construction théorique.

*Source : commission des finances du Sénat*

Le paiement par les administrations de leurs loyers budgétaires est estimé à 93,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019, contre 968 millions d'euros dans la loi de finances pour 2018.

Nos collègues Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux des crédits consacrés au patrimoine immobilier de l'État, soulignaient l'an passé la nécessité d'une remise à plat des loyers budgétaires, allant dans le sens non pas d'une suppression mais d'une

<sup>1</sup> Cour de justice de l'Union européenne, 26 février 2015, affaire C-623/13, *Ministre de l'Économie et des Finances contre Gérard de Ruyter*.

simplification administrative et d'une intégration des opérateurs dans leur périmètre.

Le projet de loi de finances présente la suppression du dispositif de facturation des loyers budgétaires comme la principale source de diminution des recettes non fiscales, pour un montant de 882,4 millions d'euros.

**Il convient toutefois de noter que la suppression du dispositif pour les ministères civils est présentée de manière très incomplète dans les documents budgétaires.**

Les projets annuels de performance n'indiquent en effet que de manière partielle l'impact sur le périmètre des missions de la suppression des loyers budgétaires. Aucune présentation globale n'est faite dans les documents budgétaires de la répartition des loyers budgétaires en fonction des missions avant leur suppression.

**Or cette mesure de périmètre peut avoir un effet important sur l'appréciation des crédits d'une mission et de leur évolution.** À titre d'exemple, les loyers budgétaires représentaient 9 % des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » en 2018.

**La suppression des loyers budgétaires est manifestement utilisée pour afficher, selon la mission considérée, une évolution des crédits plus ou moins favorable.** L'un des seuls projets annuels de performance qui les évoque en détail est celui de la mission « Culture », qui présente systématiquement ses crédits hors suppression des loyers budgétaires afin de mieux mettre en valeur leur légère augmentation à périmètre constant.

Par ailleurs le maintien du dispositif en 2019 pour le seul ministère des Armées, qui évite ainsi d'afficher un impact négatif de 93,5 millions d'euros sur l'évolution des crédits, n'est-il assorti d'aucune explication précise, hormis des raisons « techniques ».

**Votre rapporteur général ne peut donc que renouveler la critique déjà émise l'an passé sur le caractère insuffisamment documenté de l'évolution des recettes non fiscales.**

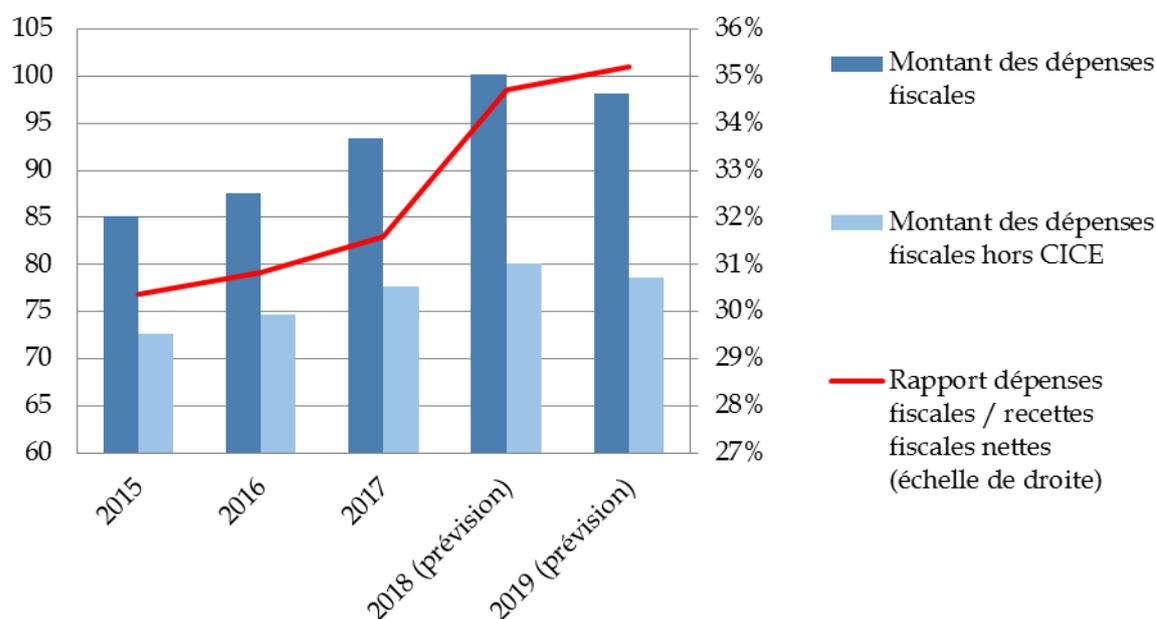
### *C. LE RECOURS TOUJOURS ABONDANT AUX DÉPENSES FISCALES*

#### **1. La poursuite de l'augmentation relative des dépenses fiscales en 2019**

Le projet de budget pour 2019 prévoit que le niveau des dépenses fiscales atteindra 98,2 milliards d'euros, après avoir franchi la barre des 100 milliards d'euros en 2018.

### Évolution des dépenses fiscales de 2015 à 2019

(en milliards d'euros)



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

Si la définition exacte de la dépense fiscale dépend de celle de la norme fiscale par rapport à laquelle elle est définie<sup>1</sup>, ce montant est considérable. Il représente **35,2 % des recettes fiscales nettes**, prévues par le présent projet de loi de finances à hauteur de 278,9 milliards d'euros, contre 34,7 % en 2018, 31,6 % en 2017 et 30,4 % en 2015.

La dépense fiscale la plus coûteuse reste le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), chiffré à 19,6 milliards d'euros en 2019 et en cours de transformation en allègement pérenne de cotisations sociales (voir *supra*). Viennent ensuite le crédit d'impôt recherche (6,2 milliards d'euros), le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (4,8 milliards d'euros) et l'abattement de 10 % sur le montant des pensions (4,2 milliards d'euros).

Toutefois la **montée en puissance du CICE**, qui ne devrait plus représenter qu'une dépense fiscale résiduelle en 2020, **explique moins de la moitié de la hausse des dépenses fiscales**, qui a été de 15,1 milliards d'euros entre 2014 et 2018 (7,4 milliards d'euros liées au CICE).

Ainsi le rapport des dépenses fiscales, hors CICE, à l'ensemble des recettes fiscales nettes est-il passé de 25,9 % en 2015 à 27,8 % en 2018.

<sup>1</sup> Voir *infra*, le commentaire de l'article 11 du présent projet de loi de finances.

---

La suppression du CICE fera donc diminuer le montant des dépenses fiscales d'une vingtaine de milliards d'euros, mais **ne constitue pas en elle-même un infléchissement dans la tendance au recours de plus en plus fréquent à l'outil facile qu'est la dépense fiscale.**

## **2. Des intentions de réduction des dépenses fiscales contredites par les faits**

La loi de programmation des finances publiques pour 2014 à 2019 avait, dans son article 19, fixé un plafond de dépenses fiscales en valeur absolu, généralement non respecté. Ainsi le solde des dépenses fiscales est-il estimé, selon les réponses obtenues par votre rapporteur général, à 89,5 milliards d'euros en 2017 après neutralisation des mesures de périmètre et des changements de méthode opérés depuis 2013, soit un dépassement de la cible de 3,5 milliards d'euros.

Pour les années 2018 et suivantes, l'article 20 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 a fixé une **cible pour l'évolution du rapport** entre, d'une part, le montant annuel des **dépenses fiscales** et, d'autre part, la **somme des recettes fiscales nettes du budget général et des dépenses fiscales**.

Cette cible est de 28 % en 2018 et en 2019, puis diminue de 1 % chaque année pour atteindre 25 % en 2022.

Votre rapporteur général avait alors souligné le **caractère inadéquat de l'indicateur** : il serait en effet préférable de rapporter, comme cela a été fait *supra*, le montant des dépenses fiscales aux recettes fiscales nettes au sens standard du terme, c'est-à-dire en déduisant les remboursements et dégrèvements<sup>1</sup>.

Surtout, comme l'a indiqué la Cour des comptes<sup>2</sup>, **la diminution ainsi affichée de la cible ne constitue qu'un simple affichage, sans véritable contrainte**, en raison du niveau très élevé où elle a été fixée.

En effet, la valeur de cet indicateur peut être estimée à 25,5 % en 2018 et à 26 % en 2019. Hors CICE, elle serait seulement de 20,8 % en 2019. **La fixation d'une cible à 25 % en 2022 ne signifie donc en rien une diminution du poids des dépenses fiscales mais constitue au contraire un possible blanc-seing pour l'aggravation des dépenses fiscales dans les années à venir.**

Le présent projet de loi de finances prévoit certes, à l'article 11, la suppression d'un certain nombre de dépenses fiscales qui seront présentées en détail dans le commentaire de cet article. Ces suppressions n'ont toutefois

---

<sup>1</sup> On peut en effet s'interroger sur la signification d'un indicateur du poids des dépenses fiscales qui, dans l'hypothèse d'école où les dépenses fiscales seraient égales aux recettes fiscales nettes, serait égal à 0,5 et non à 1.

<sup>2</sup> Cour des comptes, [Le budget de l'État en 2017](#), mai 2018.

qu'un périmètre limité. Parmi les dépenses fiscales supprimées, seule la réduction d'impôt en faveur des personnes physiques pour l'acquisition et la construction de logements sociaux en outre-mer a un montant significatif, estimé à 139 millions d'euros en 2018 par l'annexe « Voies et moyens » ; toutefois sa suppression a vocation à être en partie compensée par la montée en charge du crédit d'impôt pour les organismes de logement social qui acquièrent ou construisent des logements sociaux dans les départements d'outre-mer, défini à l'article 244 *quater* X du code général des impôts.

### III. UNE TRAJECTOIRE DE BAISSÉ DES DÉPENSES TOUJOURS AUSSI PEU PERCEPTIBLE

Alors que le Gouvernement présente son deuxième budget, les modalités concrètes de la trajectoire de maîtrise des dépenses annoncée demeurent encore très peu documentées.

#### A. UN EFFORT DE MAÎTRISE MOINS AMBITIEUX QU'ANNONCÉ

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

Votre rapporteur général avait noté, lors de l'examen du précédent projet de loi de finances, que le budget pour 2018 comportait moins de sous-budgétisations que les années précédentes.

**L'exécution du budget jusqu'à présent confirme cette amélioration de la sincérité budgétaire.**

Ainsi le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances indique-t-il que **la réserve de précaution n'a pas été entamée** au premier semestre. Selon les estimations du Gouvernement, les dépenses devraient ainsi être inférieures de 600 millions d'euros à l'objectif prévu en norme de dépenses pilotables.

### La réserve de précaution

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup> prévoit la publication, en annexe du projet de loi de finances de l'année – en pratique dans son exposé général –, du **taux de mise en réserve initiale** (ou « gel ») prévu, d'une part pour les crédits de personnel, d'autre part pour les autres crédits, s'agissant des programmes dotés de crédits limitatifs.

Cette réserve initiale peut être augmentée en cours de gestion (« surgel ») afin de geler des crédits à titre conservatoire dans l'attente d'une décision sur leur utilisation. Ces crédits sont alors « dégelés » lorsqu'ils sont rendus à nouveau disponibles ; ils peuvent également être annulés<sup>2</sup>.

Source : *commission des finances du Sénat du Sénat*

Le Gouvernement a défini en 2018 un taux de mise en réserve de **0,5 % pour les crédits de titre 2** (personnel) et de **3 % pour les autres crédits**. Il maintient ce choix en 2019.

Il s'agit d'un changement de méthode par rapport au quinquennat précédent. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoyait en effet la mise en réserve, chaque année, d'au moins 0,5 % des crédits ouverts sur le titre 2 et d'au moins 6 % pour les crédits ouverts sur les autres titres<sup>3</sup>. En pratique, le niveau de mise en réserve choisi par le Gouvernement a atteint 8 % au cours des années 2015 à 2017. La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, en revanche, ne prévoit pas d'encadrement du taux de mise en réserve<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> [Article 51](#) de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>2</sup> En 2017, une annulation exceptionnelle a porté sur 4,1 milliards d'euros de crédits compris dans la réserve de précaution qui s'élevait à 15,2 milliards d'euros, surgels compris.

<sup>3</sup> [Article 12](#) de la loi 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

<sup>4</sup> Alors que le Sénat avait adopté en première lecture un amendement prévoyant l'encadrement entre 3 % et 6 % du taux de mise en réserve hors titre 2, l'Assemblée nationale a supprimé cette disposition, considérant que l'exécution des crédits, en application de l'article 7 de la LOLF, relèverait de la compétence du Gouvernement et non du domaine des lois de programmation des finances publiques.

### Évolution du taux de mise en réserve de 2013 à 2019

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des projets de loi de finances et documents budgétaires

Si un taux élevé de mise en réserve initiale donne, en théorie, plus de marge aux gestionnaires pour réduire les dépenses en cours d'exercice, il permet aussi de contourner dans une certaine mesure le principe d'autorisation parlementaire des crédits. **Il convient donc de porter un regard favorable sur le retour à un niveau limité de mise en réserve.**

Le Gouvernement a également annoncé qu'**aucun décret d'avance ne serait présenté cette année** au Parlement et que les crédits de fin de gestion seraient ouverts par la loi de finances rectificative de fin d'année.

Toutefois cette sincérité plus grande dans la définition des budgets des missions est **affaiblie par la hausse très importante des crédits non répartis**. Ces derniers correspondent d'une part aux dépenses accidentelles et imprévisibles (programme 552), d'autre part à une provision relative aux rémunérations publiques (programme 551). Ces crédits sont répartis dans les autres missions en cours de gestion et en tant que de besoin par voie réglementaire.

Or l'article 15 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 prévoit **une hausse des plafonds de crédits** alloués à la mission « Crédits non répartis » en passant de 20 millions d'euros en 2017 à 120 millions d'euros en 2018 et en 2019, pour croître encore à 850 millions d'euros en 2020, soit une **multiplication par plus de 40** en trois ans. Le Gouvernement indiquait, dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques, vouloir adjoindre à la réserve de précaution, présentée *supra*, une réserve « de budgétisation » qui aurait vocation à absorber des aléas qui ne sauraient être couverts par la seule application du principe d'auto-assurance.

Le présent projet de loi de finances **dépasse d'ailleurs la cible** fixée par la loi de programmation des finances publiques en établissant le montant des crédits non répartis à 203 millions d'euros en crédits de paiement. Cette situation est due à la fixation d'une provision pour rémunérations de 79 millions d'euros, alors que celle-ci était nulle dans les précédentes lois de finances initiales<sup>1</sup>. Cette enveloppe est principalement destinée, d'après les documents budgétaires, à couvrir le financement de mesures en cours de discussion avec les organisations syndicales.

**La hausse de ces crédits**, et tout particulièrement de l'enveloppe destinée aux dépenses accidentelles et imprévisibles, **correspond à un affaiblissement du principe budgétaire de spécialité des crédits et de la portée de l'autorisation parlementaire**. Le principe d'« auto-assurance » affirmé par la loi de programmation devrait conduire chaque gestionnaire de programme à utiliser la réserve de précaution associée à celui-ci.

**Il conviendra donc de veiller tout particulièrement à l'emploi fait des crédits non répartis** qui constituent, comme l'indique le projet annuel de performances de cette mission, *« un dernier recours quand tous les autres dispositifs permettant de faire face à des dépenses accidentelles ou imprévisibles ont été mobilisés, et que les marges de manœuvre du programme ou de la mission sur lesquelles devrait s'imputer la dépense sont épuisées »*. Cette dotation, en particulier, n'a pas vocation à financer des mesures nouvelles décidées en cours de gestion.

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

En 2019, les crédits des ministères seraient de 464,479 milliards d'euros, contre 446,248 milliards d'euros ouverts en loi de finances pour 2018, soit une hausse de 18,231 milliards d'euros ou 4,1 %.

Cette hausse inclut toutefois l'effet de simples modifications de périmètre ou de dépenses qui échappent au contrôle de l'État. Il convient donc d'isoler ces deux facteurs afin d'identifier l'évolution des dépenses de l'État. C'est pourquoi les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques introduisent la notion de normes de dépenses.

---

<sup>1</sup> Une provision relative aux rémunérations publiques était également demandée en projet de loi de finances pour 2018, à hauteur de 290 millions d'euros, mais a finalement été annulée et répartie entre les autres missions en cours de discussion.

*a) Les normes de dépenses*

Introduites à partir de la fin des années 1990, les normes d'évolution des dépenses de l'État ont évolué à plusieurs reprises.

Le cadre actuel a été défini par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022<sup>1</sup>, qui a défini deux normes :

- **la norme des dépenses pilotables** regroupe les dépenses sur lesquelles l'État dispose d'une marge de manœuvre ;

- **l'objectif de dépenses totales de l'État** (ODETE) englobe de manière plus large l'ensemble des dépenses de l'État.

Ces normes sont établies à périmètre constant, afin de neutraliser l'effet de mesures qui consistent en un simple transfert de dépenses entre l'État et des tiers, notamment les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale. La loi de programmation des finances publiques contient ainsi une **charte de budgétisation** qui définit les règles selon lesquelles des mesures doivent ou non être prises en compte dans le champ constant, permettant ainsi d'apprécier le respect des normes de dépenses d'une loi de finances à la suivante.

La norme de dépenses pilotables, en particulier, présente l'intérêt de **mesurer l'effort réel de l'État** en neutralisant l'effet des économies de constatation, de manière à ce que celles-ci ne viennent pas financer des dérapages sur d'autres postes de dépenses.

**La norme de dépenses pilotables**

La norme de dépenses pilotables exclut les sommes consacrées<sup>2</sup> :

- aux remboursements et dégrèvements (mission du budget général) ;
- au programme d'investissement d'avenir (PIA), dans le cadre de la mission budgétaire qui lui est consacré ; en revanche, les sommes consacrées par chaque mission au grand plan d'investissement (GPI) lancé en 2018 font partie de la norme de dépenses pilotables ;
- aux participations financières de l'État (compte d'affectation spéciale) ;
- à la charge de la dette (mission « Engagements financiers de l'État ») et au désendettement (dans plusieurs programmes des comptes d'affectation spéciale) ;
- aux pensions (compte d'affectation spéciale « Pensions » et contributions des autres missions à ce compte d'affectation spéciale).

<sup>1</sup> Loi précitée du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, annexe IV.

<sup>2</sup> Loi précitée du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, annexe 9.

Les plafonds de taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et la sécurité sociale, bien qu'ils ne correspondent pas formellement à des décaissements de la part de l'État, sont intégrés à la norme de dépenses pilotables car leur augmentation correspond en pratique à une manière de dépenser des ressources par l'intermédiaire d'une personne différente de l'État. Enfin, le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel de l'État » en fait également partie.

Source : commission des finances du Sénat, loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022

**La définition de la norme de dépenses pilotables repose donc sur des arbitrages** relatifs à sa composition et au caractère « pilotable » ou non de certaines dépenses particulières.

À titre d'exemple, les **prélèvements sur recettes**, qui sont comptabilisés comme une diminution de ressources et non comme une dépense du budget général, ne font pas partie de la norme de dépenses pilotables, alors qu'ils étaient intégrés dans les normes de dépenses précédemment utilisées.

On peut considérer, comme l'avait fait votre rapporteur général, que **le prélèvement en faveur de l'Union européenne résulte de décisions prises antérieurement** au niveau européen auxquelles la loi de finances peut difficilement déroger, ce qui justifie désormais son exclusion de la norme de dépenses. Toutefois, cette exclusion permet aussi d'éviter de supporter l'augmentation de ce prélèvement actuellement constatée dans la norme<sup>1</sup>.

S'agissant en revanche des **prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales**, l'État dispose des moyens juridiques pour les moduler dans le cadre de la loi de finances. **Cette exclusion du champ des normes pilotables relève donc d'un choix politique** explicité dans l'annexe 4 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 : « *Le Gouvernement a fait le choix d'un nouveau mode de relation avec les collectivités locales, fondé sur une approche contractuelle. Il est ainsi assumé de demander un effort aux collectivités locales en contrepartie de la stabilité de leurs dotations, indépendamment des choix faits sur les autres dépenses de l'État* ».

Enfin, il convient de noter l'importance que revêtent les retraitements de flux internes à l'État, qui réduisent de 5,8 milliards d'euros le montant des dépenses pilotables intégré à la norme. Ce montant de retraitements est toutefois quasiment constant d'une année à l'autre et ne pèse donc pas sur les comparaisons.

<sup>1</sup> Après une exécution à 16,4 milliards d'euros en 2017, le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, que la précédente loi de finances estimait à 19,9 milliards d'euros pour 2018, est désormais évalué à 20,6 milliards d'euros pour cette année et 21,5 milliards d'euros pour 2019 (projet de loi de finances pour 2019, annexe « Voies et moyens »).

*b) Un dépassement prévisionnel de la norme de dépenses pilotables en 2019*

Les **dépenses pilotables de l'État** seraient en 2019 de 259,3 milliards d'euros ou, si l'on retient le périmètre 2018 afin d'effectuer une comparaison, de **260,1 milliards d'euros**, soit une **augmentation de 2,2 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 (257,9 milliards d'euros).

Le gouvernement prévoit pour 2018, en exécution, un montant de dépenses pilotables inférieur de 0,6 milliard d'euros à celles prévues par la loi de finances initiale : l'augmentation relative en 2019 serait donc alors de 2,8 milliards d'euros.

**Le niveau prévu en 2019 dépasse de 600 millions d'euros** celui prévu par la **loi de programmation des finances publiques** pour 2018-2022.

Selon le Gouvernement, ce dépassement est dû notamment au retard pris dans la mise en œuvre de la contemporanéisation de la base ressources des bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL)<sup>1</sup>, ainsi qu'à la réévaluation de la masse salariale du ministère de l'Éducation nationale, à la mise en œuvre de mesures relatives à l'accueil et à l'intégration des migrants et à l'équipement des forces de sécurité.

Les **dépenses totales de l'État**<sup>2</sup> seraient en 2019 de 430,5 milliards d'euros ou, en retenant le périmètre de 2018, de 431,3 milliards d'euros, soit une **hausse de 5,9 milliards d'euros** par rapport au niveau de 425,4 milliards d'euros prévu pour 2018.

Sur cet agrégat, l'augmentation est légèrement **inférieure à celle prévue par la loi de programmation des finances publiques**, qui prévoyait des dépenses totales de 432,6 milliards d'euros.

Puisque la partie de ces dépenses qui est pilotable dépasse la trajectoire, **ce résultat est nécessairement dû aux dépenses ne relevant pas des marges de manœuvre de l'État**. De fait, l'écart entre la loi de programmation des finances publiques et le présent projet de loi de finances est dû pour l'essentiel à une révision à la baisse du montant estimé du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne nettement inférieure, à 21,5 milliards d'euros contre 23,3 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Le gouvernement prévoit de calculer les APL à partir des revenus de l'année en cours et non des revenus perçus deux ans auparavant, ce qui permettra notamment d'éviter de prendre en compte plus rapidement les changements de situation, pour un gain estimé à 900 millions d'euros en 2019 et 1,2 milliard d'euros en année pleine.

<sup>2</sup> L'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) inclut, en plus des dépenses pilotables, les dépenses du programme d'investissements d'avenir (PIA), la charge de la dette, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, la fraction de TVA affectée aux régions et collectivités d'outre-mer par la loi de finances pour 2017, le compte d'affectation spéciale « Pensions » et les programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers.

*c) Un effort important à accomplir vers la fin du quinquennat*

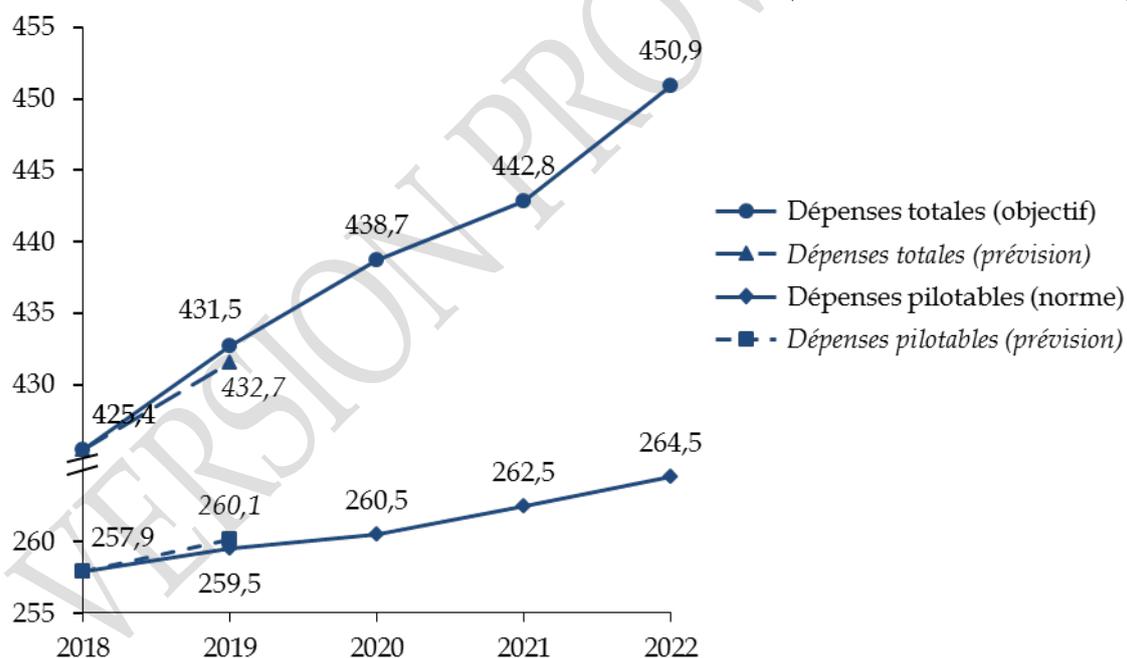
Alors que les normes de dépenses étaient précédemment fixées à un horizon de trois ans, celles instaurées par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 déterminent des objectifs à cinq ans, soit la durée du quinquennat.

**Cela permet certes de donner une visibilité à l'action publique** sur une durée plus grande et adaptée aux échéances politiques, mais votre rapporteur général a pu noter qu'il **donnait également la possibilité de fixer un objectif ambitieux sans y consacrer nécessairement les moyens immédiatement.**

Ainsi **l'essentiel de l'effort devra-t-il être accompli dans les années à venir et notamment vers la fin du quinquennat**, à une période où la proximité des élections n'est pas favorable aux réformes les plus porteuses d'économies.

**Trajectoire des dépenses de l'État de 2018 à 2022**

(en milliards d'euros courants)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires et de l'article 8 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Cette évolution correspond donc à une **diminution en volume des dépenses pilotables** et à une **stabilisation en volume des dépenses totales.**

### Évolution annuelle des dépenses pilotables en volume de 2019 à 2022

	2019	2020	2021	2022
Dépenses pilotables	- 0,8%	- 1,1%	- 1,0%	- 1,0%
Dépenses totales	+ 0,3%	- 0,1%	- 0,8%	+ 0,1%

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

### 3. Les grandes masses du budget général

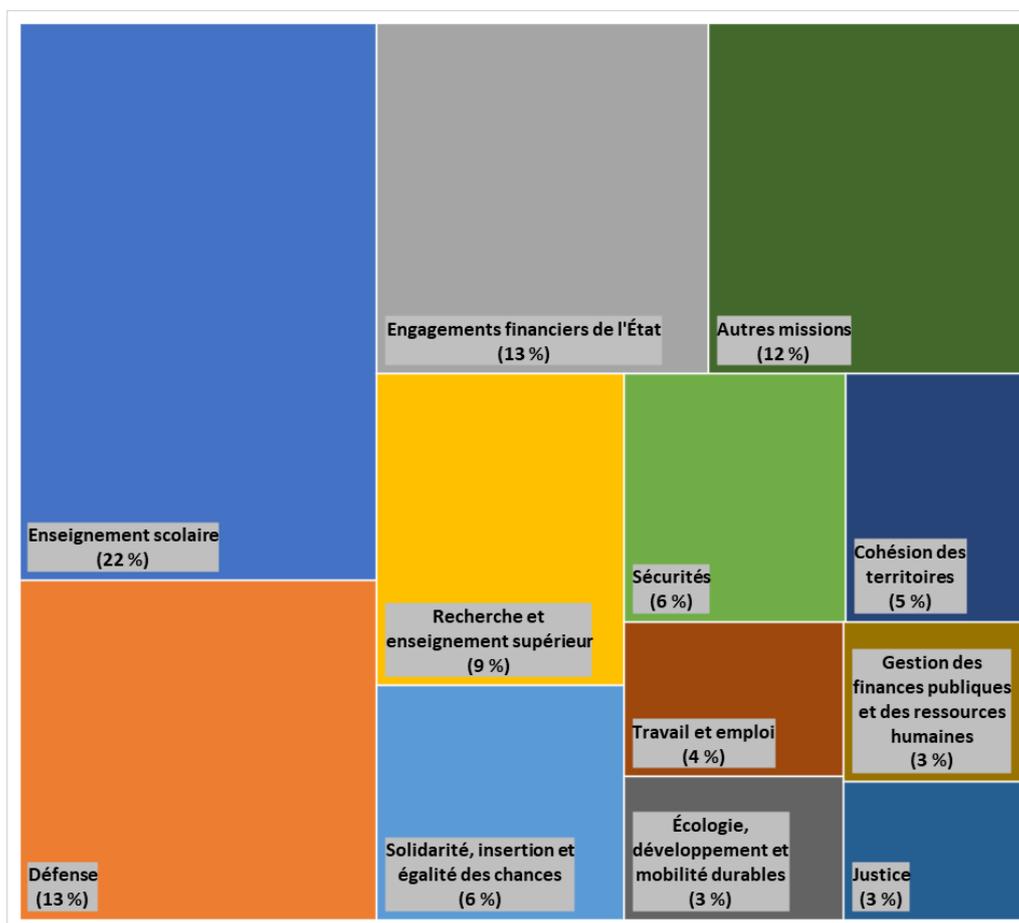
Hors mission « Remboursements et dégrèvements » (135,7 milliards d'euros), les dépenses du budget général s'élèveraient en 2019 à 328,8 milliards d'euros.

Parmi ces dépenses, la mission « Enseignement scolaire », avec des crédits de 72,8 milliards d'euros, représente 22,1 % des crédits de paiements inscrits au budget général, suivie des missions « Défense » (44,3 milliards d'euros, soit 13,5 %) et « Engagements financiers de l'État » (42,5 milliards d'euros, soit 12,9 %). Ces trois missions représentent donc à elles seules presque la moitié du budget de l'État hors remboursements et dégrèvements.

La charge de la dette, qui représente, avec 42 milliards d'euros, la quasi-totalité des crédits du programme « Engagements financiers de l'État », représente donc une somme presque équivalente au budget de la Défense, malgré l'augmentation du budget de cette mission ces dernières années et la faiblesse historique du niveau des taux d'intérêt.

## Les principales missions du budget de l'État (crédits de paiement)

(hors « Remboursements et dégrèvements »)



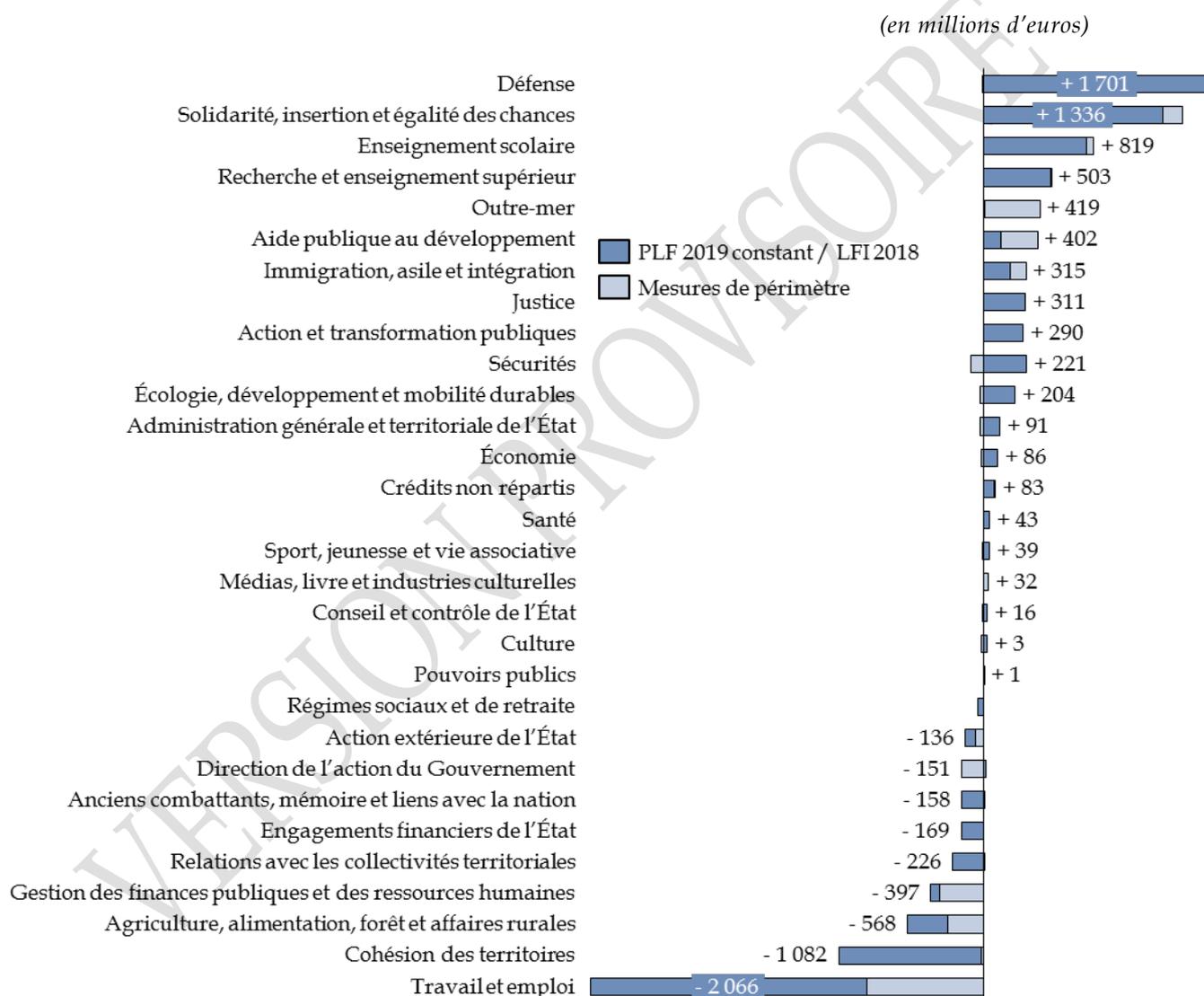
Source : commission des finances du Sénat, état B du projet de loi de finances pour 2019

Les **principales évolutions à la hausse** concernent les missions « **Défense** » (augmentation de 1,7 milliard d'euros), en application de la loi de programmation militaire (voir *infra*), et la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » (augmentation de 1,3 milliard d'euros), concernée notamment par la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) à hauteur de plus de 500 millions d'euros et de la prime d'activité pour plus de 700 millions d'euros, ainsi que la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté.

S'agissant des **baisses**, la diminution des crédits de la mission « **Travail et emploi** » est liée à l'extinction des mesures du plan d'urgence pour l'emploi, en particulier l'aide temporaire à l'embauche dans les PME (diminution de 1 milliard d'euros) et les contrats aidés (diminution de 850 millions d'euros). Cette mission est aussi concernée par des mesures de transfert à hauteur de 871 millions d'euros, l'accompagnement des élèves handicapés étant notamment transféré au budget de l'Éducation nationale.

Enfin la mission « **Cohésion des territoires** » est concernée à titre principal par le versement des aides personnelles au logement (APL) à partir des revenus de l'année en cours et non des revenus perçus deux ans auparavant. L'économie attendue pour le budget de l'État<sup>1</sup> est, selon le Gouvernement, de 1,2 milliard d'euros en année pleine mais seulement de 900 millions d'euros d'économies en 2019. Votre rapporteur général note toutefois que le gouvernement annonce désormais une mise en œuvre en juillet 2019 et non dès le mois d'avril<sup>2</sup>.

### Évolution des crédits des missions en 2019



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances pour 2019

<sup>1</sup> Voir supra, « Un dépassement prévisionnel de la norme de dépenses pilotables en 2019 », note de bas de page.

<sup>2</sup> Intervention de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, examen en séance publique du projet de loi de financement de la sécurité sociale, Assemblée nationale, séance du 26 octobre 2018.

#### **4. Une diminution très limitée du nombre d'emplois en 2019 qui rend plus difficile l'atteinte des objectifs de réduction des effectifs de l'État sur le quinquennat**

Le projet de loi de finances pour 2019 annonce une **diminution du nombre d'emplois de l'État de 4 164 équivalents temps plein (ETP)** en 2019, après une réduction de 1 600 en 2018.

Ces réductions d'effectifs se répartissent entre les ministères (1 571 ETP) et les opérateurs (2 593 ETP).

La **masse salariale de l'État augmente toutefois de 1,6 %**, soit 1,35 milliard d'euros, par la combinaison<sup>1</sup> :

- des mesures catégorielles en 2019, à hauteur de 600 millions d'euros ;
- de l'impact du solde du glissement vieillesse-technicité (GVT), pour une augmentation de 300 millions d'euros ;
- de l'effet sur 2019 des créations d'emplois de 2018, à hauteur de 100 millions d'euros.

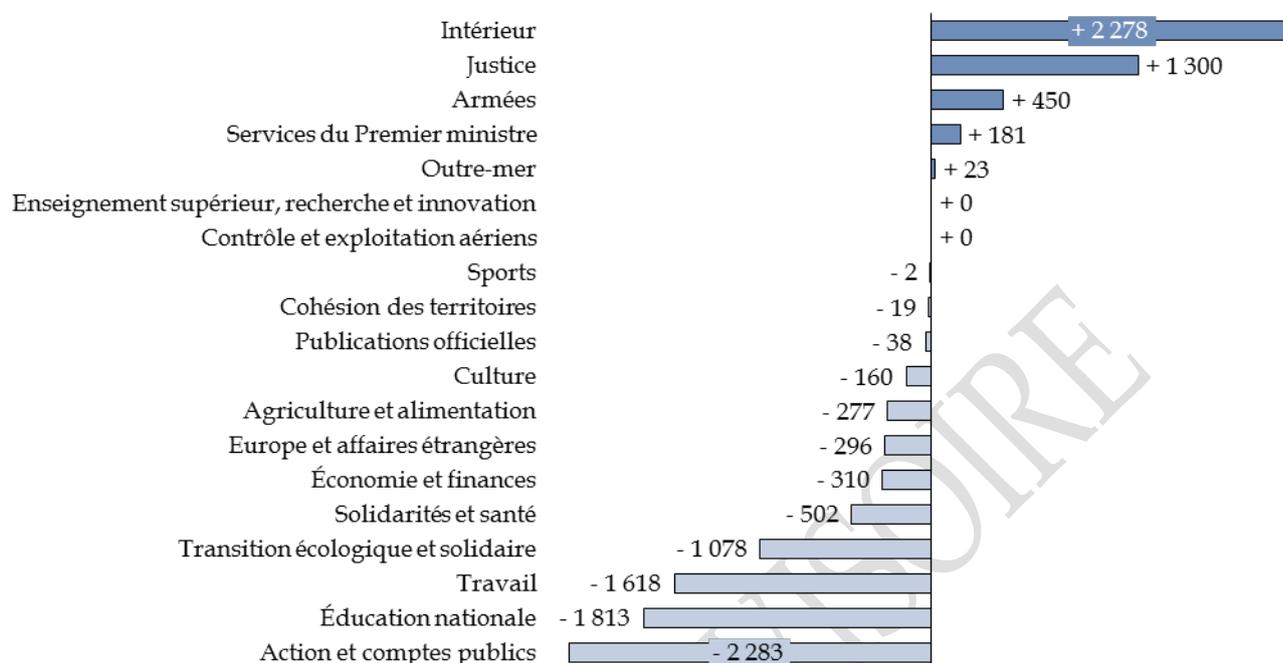
Les principaux ministères concernés par les **augmentations d'effectif** sont ceux de l'intérieur (2 278 ETP), de la justice (1 300 ETP) et des armées (450 ETP), tandis que les **diminutions** affectent tout particulièrement le ministère de l'action et des comptes publics (diminution de 2 283 ETP) et notamment l'administration des impôts, l'éducation nationale (1 813 ETP) et le ministère du travail (1 618 ETP).

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances, exposé général.*

### Évolution des effectifs de l'État en 2019

(État et opérateurs, en équivalents temps plein)

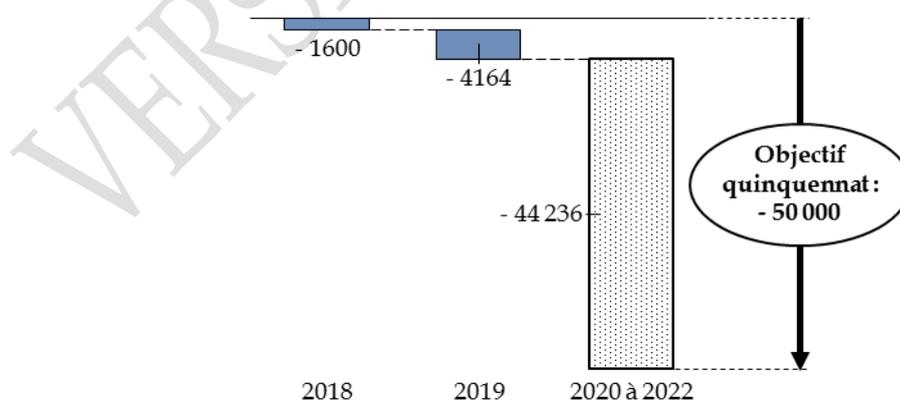


Source : commission des finances du Sénat, projet de loi de finances pour 2019

Compte tenu de ces évolutions, **la diminution des effectifs affichée pour 2018 et 2019 est relativement limitée et fait peser l'essentiel de l'effort sur les trois années suivantes** pour atteindre la cible de réduction des effectifs de l'État de 50 000 équivalents temps-pleins pendant le quinquennat.

### Effort à accomplir pour atteindre l'objectif de réduction de l'État du quinquennat

(en équivalents temps plein)



Source : commission des finances

**L'absence d'infléchissement véritablement marqué des dépenses** et notamment de celles consacrées aux dépenses de personnel **oblige à s'interroger sur la mise en œuvre**, souvent annoncée par le Gouvernement, **de la réforme de l'État.**

## **B. LE PERPÉTUEL REPORT DES RÉFORMES DE STRUCTURE DE L'ÉTAT ?**

### **1. Le Gouvernement tarde à définir le contenu des réformes structurelles annoncées**

**Les réformes de structure nécessaires demeurent toujours aussi peu documentées.** Le processus « Action publique 2022 », lancé à grands renfort de communication le 13 octobre 2017, a connu un parcours chaotique.

**Le rapport demandé au comité « Cap 2022 »**, dont la publication a été plusieurs fois repoussée, a finalement été remis au Gouvernement au mois de juin 2018, mais **n'a fait l'objet d'aucune annonce.** Le président et votre rapporteur général de la commission des finances du Sénat ne l'ont reçu qu'à leur demande expresse, après une « fuite » dans la presse. Ce rapport se contente pourtant, pour l'essentiel, de reprendre des mesures souvent déjà proposées et discutées dans le débat public, dont aucune ne justifie une telle volonté de secret.

Si certaines réformes sectorielles ont fait l'objet d'annonces partielles et avec des précisions variables – audiovisuel public, système de santé, transformation de l'administration fiscale, réforme des chambres de commerce et d'industrie – le Gouvernement devait faire courant octobre 2018 un compte rendu des travaux menés dans le cadre du processus « Action publique 2022 ».

Or le Premier ministre a seulement annoncé, à l'occasion d'un comité interministériel tenu le 29 octobre, soit plus d'un an après le lancement du processus, certaines **mesures relatives au personnel de l'État**, telles que le recours accru à l'embauche au contrat ou la possibilité pour les fonctionnaires de changer de statut pour un statut contractuel à durée limitée avec rémunération au mérite, voire de quitter la fonction publique en touchant le chômage. Ces réformes ne peuvent être présentées que sous forme d'orientations, puisque les discussions se poursuivent avec les organisations représentatives du personnel et que ces mesures nécessiteront le vote d'une loi, dont l'examen est annoncé pour l'année prochaine.

Le Premier ministre a également évoqué l'investissement de 700 millions d'euros sur cinq ans à travers le fonds de transformation de l'action publique (FTAP) et la création d'un fonds doté de 50 millions d'euros pour accompagner les reconversions de personnel, mesures déjà connues et inscrites dans le projet de loi de finances pour 2019.

Le gouvernement met enfin l'accent sur le recours aux indicateurs pour mesurer la qualité du service à l'utilisateur et la dématérialisation des démarches.

**Votre rapporteur général ne peut que partager les objectifs de ces mesures mais attend de voir quelle en sera la mise en œuvre concrète.**

Il souligne également les **effets indésirables** que peuvent avoir certaines de ces mesures en pratique. À titre d'exemple, la dématérialisation des procédures administratives devrait permettre d'affecter plus d'agents à des activités nécessaires, telles que les activités de contrôle et de lutte contre la fraude pour ce qui concerne l'administration fiscale, mais aussi d'améliorer la qualité du service rendu. Or la suppression systématique des interactions humaines avec les services publics empêche trop souvent de prendre en compte les cas particuliers non prévus et peut aussi aggraver l'impact des inégalités d'accès au numérique entre les territoires ou les classes d'âge.

Le dossier de presse publié le 29 octobre 2018 annonce aussi une « **réforme de l'organisation territoriale de l'État** » sans donner plus de précision. Or une réforme d'ampleur dans ce domaine, certainement nécessaire, ne concerne pas le seul État mais devra prendre en compte son impact sur les acteurs locaux, en particulier les collectivités territoriales qui travaillent au quotidien avec les administrations déconcentrées.

Le même dossier de presse contient des **fiches d'action par ministère**, qui présentent l'intérêt de fixer des objectifs souvent pertinents, mais sans expliciter les moyens de les mettre en œuvre. Enfin il reprend des objectifs déjà connus, tels que la réduction de la dépense publique de 3 points de PIB ou la diminution (devenue le « non-remplacement ») de 50 000 agents publics d'ici à 2022, sans apporter plus de précision sur leur réalisation.

Votre rapporteur général note que les annonces du 29 octobre concernent le **statut du personnel de l'État**. Elles doivent s'accompagner d'une définition des **missions exercées par l'État**.

**Les choix de transformation et en particulier de diminution des effectifs publics devraient être l'aboutissement**, et non le point de départ, **d'une réflexion sur ce que doit être le périmètre de l'État** dans la société actuelle.

S'agissant par exemple de la réforme de l'audiovisuel, l'article 29 du présent projet de loi de finances diminue les ressources de France Télévisions sans avoir au préalable défini quelles doivent être les missions et les priorités de l'audiovisuel public. Une trajectoire de diminution de la dépense a été définie *a priori*, révélant une stratégie avant tout comptable.

---

De même, **s'il peut être utile de favoriser l'embauche au contrat, peut-être est-il parfois préférable de ne pas embaucher du tout** et de laisser agir les collectivités territoriales. L'État, au niveau central comme à l'échelon de l'administration déconcentrée, doit être capable de renoncer à assumer des missions pour lesquelles il manque désormais de compétences et de ressources<sup>1</sup> : **s'il est bon pour l'État de chercher à faire « mieux », peut-être doit-il aussi désormais accepter de faire « moins ».**

Une telle réflexion amènerait certainement à définir une nouvelle répartition des missions. **Il est regrettable à cet égard que le gouvernement ait renoncé à prendre une position claire sur les différentes propositions faites par le rapport CAP 2022** qu'il avait pourtant commandé afin d'inspirer son action.

Il est donc difficile de mesurer comment le Gouvernement atteindra l'objectif d'économies de 4,1 milliards d'euros prévue au titre du programme « Action publique 2022 » par la loi de programmation des finances publiques<sup>2</sup>.

## **2. Des mesures structurelles connues et qui n'attendent qu'une capacité à décider**

Si le rapport « CAP 2022 » a eu aussi peu d'effets, c'est que **la difficulté n'est pas de trouver des idées mais de prendre la décision de les mettre en œuvre.**

Votre rapporteur général rappelle une nouvelle fois que **la mise en œuvre de véritables mesures d'économie sur la masse salariale de l'État est possible** et que plusieurs axes ont déjà été identifiés. La réduction des effectifs pourrait résulter d'une **rationalisation des missions de l'État**, de **l'accroissement du temps de travail** par une réduction de l'absentéisme et le réexamen des régimes dérogatoires, ainsi que par une demande d'un **effort supplémentaire aux opérateurs de l'État**. Une convergence de la durée du travail dans le secteur public vers une durée de 37,5 heures par semaine, soit la durée hebdomadaire habituelle du travail déclarée par l'ensemble des actifs, permettrait de dégager une économie de 5 milliards d'euros pour les trois fonctions publiques, dont **2,2 milliards d'euros pour la seule fonction publique d'État.**

Le **régime des primes** présente également des marges de simplification. Votre rapporteur général attend enfin des effets de la **suppression de l'automatisme des avancements**, qui semble être annoncée

---

<sup>1</sup> On peut donner l'exemple de la gestion des aides à la pierre, pour laquelle l'État tient encore à conserver un rôle en décalage aussi bien avec les financements qu'il apporte, désormais nuls en 2019, et les moyens humains dont il dispose (voir Aides à la pierre : du retrait de l'État à la décentralisation ?, rapport n° 3 (2017-2018) présenté le 3 octobre 2018 par Philippe Dallier).

<sup>2</sup> Rapport annexé à la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

par le Gouvernement, par une plus grande prise en compte du mérite, mais aussi par un recours plus fréquent aux examens professionnels et au développement de la mobilité dans l'intérêt du service.

### 3. Des dépenses annoncées mais non concrétisées dans le présent projet de loi finances

a) *La croissance nécessaire, mais largement différée, des dépenses de défense et de justice*

(1) Les dépenses de la défense

Votre rapporteur général a souvent signalé **l'importance des sous-budgétisations de la mission « Défense »** au cours des années passées, la croissance de la menace terroriste et le coût des opérations extérieures n'ayant généralement pas été suffisamment pris en compte dans la budgétisation initiale. L'écart entre la prévision et l'exécution du surcoût des opérations extérieures et des missions intérieures est en effet systématique, atteignant 1,1 milliard d'euros en 2017.

Dans le projet de loi de finances pour 2018, un effort de sincérité a conduit à fixer un montant de provisions supérieur de 200 millions d'euros à celui prévu dans la loi de programmation militaire, qui était systématiquement dépassé. **Cet effort est toutefois insuffisant** et, comme l'avait prévu notre collègue Dominique de Legge, rapporteur spécial, **les provisions pour opérations extérieures et missions intérieures devraient être dépassées encore une fois cette année**, de l'ordre de 550 millions d'euros.

S'agissant de l'ensemble de la mission, la nouvelle loi de programmation militaire a prévu une **poursuite de l'augmentation des crédits budgétaires liés à la mission « Défense » dans les années à venir**.

#### Évolution des ressources budgétaires de la mission « Défense »

*(en milliard d'euros courants, hors charges de pension et à périmètre constant)*

	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2019-2023
Crédits de paiement de la mission « Défense »	35,9	37,6	39,3	41,0	44,0	197,8

Source : loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2023, article 3

Seuls 197,8 milliards d'euros sont programmés de manière ferme alors que les besoins identifiés s'élèvent à 295 milliards d'euros sur la période couverte par la loi de programmation. Les montants de crédits pour les années 2024 et 2025 ne sont pas précisés.

L'essentiel de l'effort prévu sera donc porté par le prochain quinquennat afin de porter les crédits en faveur de la défense à 2 % du produit intérieur brut (PIB) à l'horizon 2025, conformément aux engagements pris par la France dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

(2) Les dépenses de la justice

**Le Gouvernement met également l'accent sur l'augmentation des moyens de la justice.** Toutefois, là encore cet effort est annoncé mais son impact sur les crédits budgétaires se fera surtout sentir en fin de quinquennat.

Le projet de loi de programmation de la justice, actuellement en discussion, prévoit dans sa version initiale une progression des crédits de la mission « Justice », hors charges de pension, de 7 milliards d'euros en 2018 à 8,3 milliards d'euros en 2022.

#### Évolution des ressources budgétaires de la mission « Justice »

(en milliard d'euros courants, hors charges de pension et à périmètre constant)

En milliards d'euros	2018	2019	2020	2021	2022
Crédits de paiement de la mission « Justice », hors charges de pensions	7,0	7,3	7,7	8,0	8,3

Source : projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, article 1<sup>er</sup>

Si la hausse est plus régulière que pour la mission « Défense », il n'en reste pas moins qu'elle supposera de dégager des moyens supplémentaires chaque année pour ces deux missions alors que le Gouvernement prévoit dans le même temps de diminuer le déficit public afin de le ramener à - 0,3 % du PIB en 2022.

b) *L'absence de budgétisation du service national universel*

Le **service national universel (SNU)**, dont le Gouvernement n'a encore précisé ni l'organisation, ni le coût prévisionnel, entraînera des dépenses importantes de fonctionnement et d'infrastructure, qui ne font l'objet **d'aucun chiffrage dans le cadre de ce projet de budget.**

Le groupe de travail sur le service national universel<sup>1</sup> a estimé le coût d'investissement en infrastructure à 1,75 milliard d'euros sur sept ans, avec un coût de fonctionnement en rythme de croisière de 1,6 milliard d'euros par an, ceci ne concernant que la phase d'engagement obligatoire entre 15 et 18 ans.

<sup>1</sup> Rapport relatif à la création d'un service national universel, rapport établi par le général de division Daniel Menaouine.

Notre collègue Éric Jeansannetas, rapporteur spécial des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », estime entre 2,1 et 4,3 milliards d'euros par an, soit de 0,1 à 0,2 point de PIB, le coût de l'ensemble du dispositif, y compris la phase d'engagement volontaire entre 18 et 25 ans.

Votre rapporteur général partage les inquiétudes du rapporteur spécial en charge de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » pour l'impact du SNU sur les finances de l'État mais aussi, au titre de la mobilisation des infrastructures, des collectivités territoriales.

*c) Un grand plan d'investissements qui ne répond pas aux annonces faites*

Le Gouvernement a annoncé le 25 septembre 2017 le lancement d'un « grand plan d'investissement » (GPI) qui fait l'objet de dispositions spécifiques dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, avec un mode de gestion budgétaire spécifique.

**Votre rapporteur général regrette que les dispositions de la loi de programmation ne soient pas respectées** : l'article 31 prévoit en effet qu'un document d'information sur le GPI, dont le contenu avait été enrichi par le Sénat, est « déposé sur le bureau des assemblées parlementaires et distribué au moins cinq jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale, en première lecture, des crédits de la première des missions concernées ». Or l'Assemblée nationale a examiné les crédits consacrés aux missions budgétaires à partir du 30 octobre 2018 et le « jaune » budgétaire du GPI n'était toujours pas publié une semaine plus tard.

**Le rapport ou « jaune » budgétaire relatif au grand plan d'investissement**

Le rapport relatif au GPI doit comprendre :

- la récapitulation des crédits consacrés au plan, par mission, programme et action, au cours des trois précédents exercices, de la prévision d'exécution pour l'exercice en cours et de la prévision pour les trois années à venir, en distinguant les crédits redéployés des crédits nouveaux ainsi que les moyens de financement, suivant qu'il s'agit de crédits budgétaires ou d'instruments financiers ;
- un bilan détaillé des mesures financées au titre de ce plan pour l'ensemble des administrations publiques ;
- une présentation exhaustive et par année des modifications apportées à la répartition initiale des crédits ;
- une présentation, pour les trois exercices précédents, en cours et à venir, des conséquences sur les finances publiques des investissements financés par les crédits relevant du plan, en particulier leurs conséquences sur le montant des dépenses publiques, des recettes publiques, du déficit public et de la dette publique, en précisant les administrations publiques concernées ;
- les résultats attendus et obtenus, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

- une présentation des dispositifs de sélection des projets et programmes financés dans le cadre de ce plan ainsi que des méthodes d'évaluation retenues pour mesurer les résultats obtenus.

*Source : n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, article 31*

**Ce retard nuit à l'information du Parlement**, alors même que les crédits du grand plan d'investissement font l'objet d'un **mode de gestion dérogatoire** qui justifie qu'une attention particulière leur soit portée.

**Des règles de gestion** spécifiques sont en effet prévues afin d'identifier et de sanctuariser les crédits qui lui sont consacrés :

- les crédits entrant dans le cadre du GPI sont identifiés de manière séparée au sein des projets annuels de performances de chaque mission ;
- ces crédits sont exonérés de mise en réserve : la réserve de précaution de chaque mission concernée doit porter sur les crédits autres que ceux fléchés vers le GPI.

Enfin, les crédits consacrés à une action du GPI peuvent être réalloués vers une autre action en fonction des résultats obtenus. Le « jaune » budgétaire consacré au GPI l'an passé prévoit que, dans un esprit d'incitation à davantage d'efficacité, un minimum de 3 % des crédits devrait faire l'objet d'une réallocation chaque année.

Le GPI représente au total, selon la présentation faite par le Gouvernement, 57 milliards d'euros de dépenses non pérennes, sur cinq ans et poursuivant quatre finalités :

- transition écologique (20 milliards d'euros) ;
- accès à l'emploi et formation (15 milliards d'euros) ;
- enseignement supérieur, recherche et innovation (13 milliards d'euros) ;
- développement de l'État numérique (9 milliards d'euros).

**Cette présentation ne doit pas faire illusion sur la portée réelle du plan**, qui consiste en partie en une nouvelle présentation de crédits déjà prévus ou qui auraient de toute manière été engagés, par exemple pour la rénovation des cités administratives.

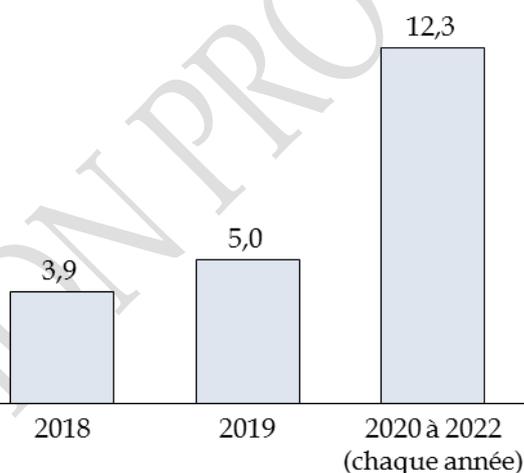
En effet, le GPI inclut l'ensemble du troisième volet des programmes d'investissements d'avenir (PIA 3), pour un montant de 10 milliards d'euros. Il inclut également la réorientation d'investissements déjà existants, à hauteur de 12 milliards d'euros, ainsi que des prêts, des fonds propres ou des fonds de garantie à hauteur de 11 milliards d'euros.

Le GPI bénéficie d'ailleurs de recettes circonstancielles. Le financement destiné à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour la rénovation des « passoires » thermiques atteint ainsi, en 2018, 110 millions d'euros en prenant en fait la suite d'un financement apporté par le PIA 1, et passe à 260 millions d'euros en 2019 selon le projet annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires ». En réalité cette augmentation est due pour l'essentiel à un surcroît non anticipé de recettes issu des ventes de quotas carbone<sup>1</sup>.

Par ailleurs, bien que les dépenses soient présentées comme « non pérennes », certaines actions comprennent des crédits de titre II, notamment l'action 16 « Coordination de la politique numérique » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », dont les crédits sont rattachés au GPI en titre II à hauteur de 19,2 millions d'euros en 2018 et 14,3 millions d'euros sur le même titre en 2019.

Enfin, **les dépenses du grand plan d'investissement sont, là encore, repoussées pour l'essentiel sur les années postérieures à 2020**, afin de respecter la cible de 57 milliards d'euros sur les cinq années du plan.

**Échéancier prévisionnel des crédits du grand plan d'investissement**  
(en milliards d'euros, hors 11 milliards d'euros de prêts et garanties<sup>2</sup>)



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

<sup>1</sup> La fraction revenant à la rénovation thermique via le GPI aurait d'ailleurs pu être plus élevée encore en 2019 si le Gouvernement n'avait pas décidé, à l'article 29 du présent projet de loi de finances, de proposer l'abaissement de 550 à 420 millions d'euros du plafond d'affectation de cette ressource à l'Anah et de limiter donc les financements dont bénéficiera l'Agence en 2019.

<sup>2</sup> En l'absence d'information pour 2019, les chiffres se fondent sur l'hypothèse d'une contribution de l'ONDAM « établissements de santé » identique à 2018, soit 403 millions d'euros. Les crédits des missions budgétaires sont indiqués dans les projets annuels de performance pour 2019.

---

### C. LES TAXES AFFECTÉES, DES DÉPENSES PEU TRANSPARENTES

L'article 29 du projet de loi de finances, comme chaque année, modifie des plafonds de taxes affectées, sans toutefois procéder à une rupture dans la politique d'affectations de taxes.

Le **Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)**, dans un rapport remis au mois de septembre dernier à la demande de votre commission<sup>1</sup>, **souligne pourtant une nouvelle fois les nombreuses difficultés** posées par le nombre et l'ampleur des taxes affectées à des opérateurs autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale, en particulier l'émiettement du système fiscal français et la moindre maîtrise de l'État sur certains organismes bénéficiant de ces ressources.

Le CPO souligne également les insuffisances dans les **informations apportées au Parlement sur les taxes affectées**. Si le document « Voies et moyens », annexé au projet de loi de finances, consacre 46 pages aux taxes affectées, le CPO note que ce document n'est pas exhaustif et que les données sont parfois mal actualisées, voire fausses.

**Votre rapporteur général partage ce constat d'une faible qualité de l'information donnée sur les taxes affectées**. Le document « Voies et moyens » comprend de nombreuses incohérences entre les données relatives au rendement des taxes, qui nuit à la compréhension exacte du montant revenant effectivement à l'organisme affectataire et des sommes qui, dépassant le plafond d'affectation, sont reversées au budget général de l'État.

La présentation est parfois très approximative, voire empreinte d'**erreurs manifestes** : ainsi est-il indiqué que le « droit de consommation sur les tabacs dans les départements d'outre-mer (DOM) » est affecté à la « collectivité territoriale de Corse »<sup>2</sup>, opérant une confusion entre deux taxes bien distinctes<sup>3</sup>. Au-delà de l'anecdote, **de telles erreurs jettent un doute sur la qualité de l'information dont dispose l'administration elle-même sur ces ressources fiscales**.

Votre rapporteur général rappelle également que l'intégration des plafonds de taxes affectées au sein de la norme de dépenses pilotables présente une limite car elle ne concerne que les taxes affectées dont le plafond est mentionné à l'article 46 de la loi de finances pour 2012, qui ne présente pas de manière exhaustive la totalité des taxes affectées plafonnées.

---

<sup>1</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, [Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer](#), publié le 2 octobre 2018.

<sup>2</sup> [Voies et moyens, tome 1](#), annexe au projet de loi de finances pour 2019, page 167.

<sup>3</sup> L'article 268 du code des douanes institue un droit de consommation sur les produits de tabac dans les DOM, affecté au budget de ces départements, tandis que la collectivité de Corse reçoit le produit du droit de consommation sur les tabacs manufacturés vendus au détail ou importés en Corse, prévu par l'article 575 E bis du code général des impôts.

Enfin le présent projet de loi de finances n'apporte pas de modification de méthode dans le recours aux taxes affectées, mais **il en crée même une nouvelle**. Une taxe sur les garanties décès portant sur les contrats d'emprunt est ainsi prévue pour être affectée, à hauteur de 140 millions d'euros en 2019, à Action Logement Services (article 52 du présent projet de loi de finances) afin de compenser une perte de ressources due à des mesures contenues dans le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE).

VERSION PROVISOIRE