



Débat d'orientation des finances publiques pour 2019

Albéric de Montgolfier, rapporteur général

Commission des finances

Mercredi 11 juillet 2018

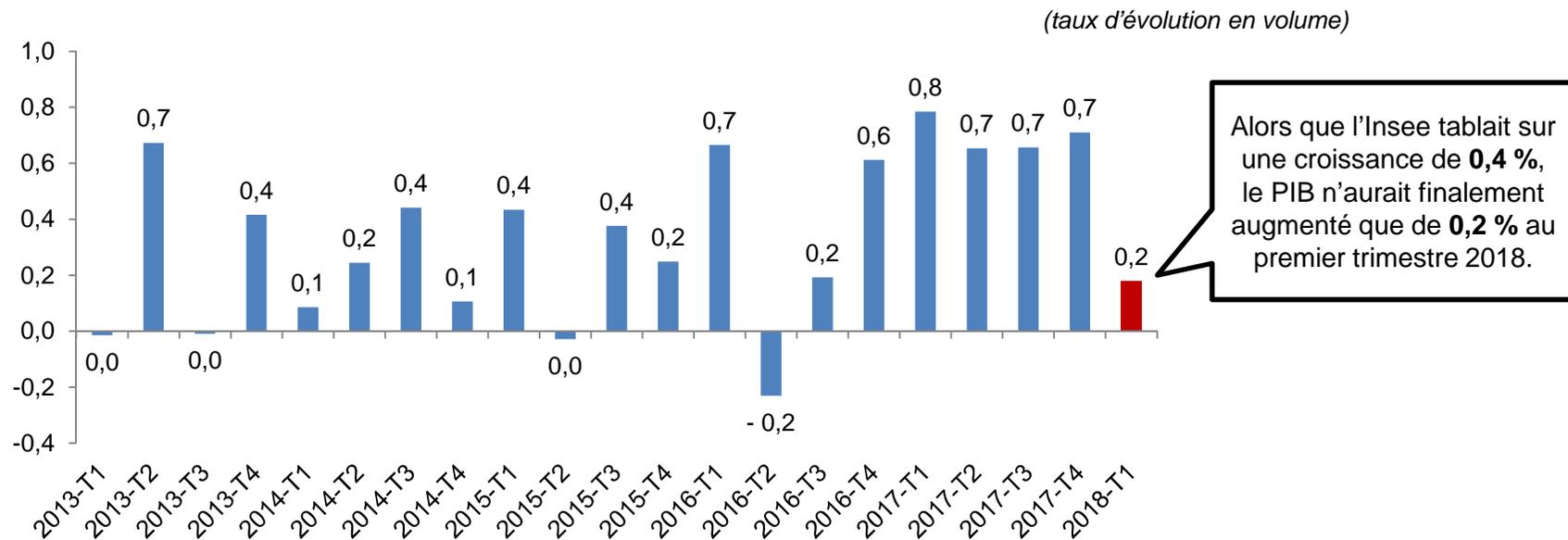


A red-tinted photograph of the French National Assembly (Assemblée Nationale) in session. The image shows a large, ornate, semi-circular chamber with many people seated at desks. The text is overlaid in white on the center of the image.

• Une dégradation du contexte
macroéconomique dont le
Gouvernement a choisi de ne pas tenir
compte

L'ampleur du ralentissement de la croissance au premier trimestre n'avait pas été anticipée...

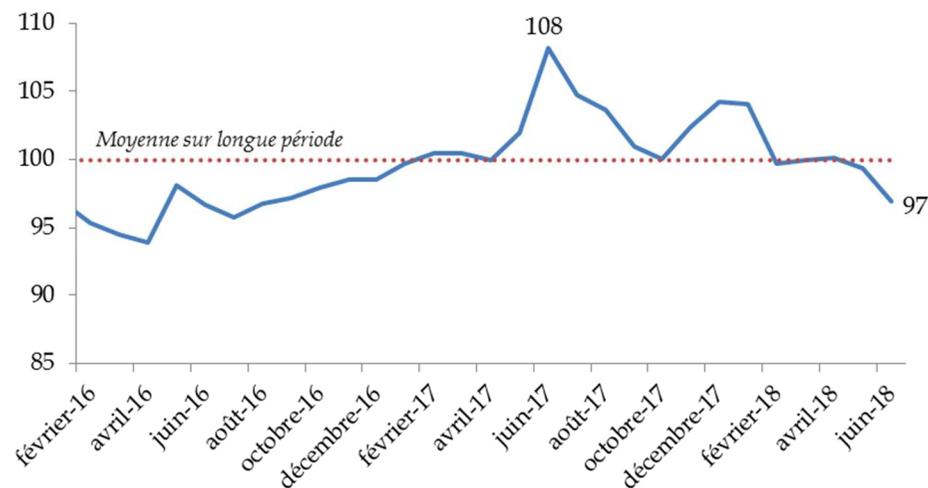
Croissance du PIB de trimestre à trimestre depuis 2013



Source : commission des finances du Sénat

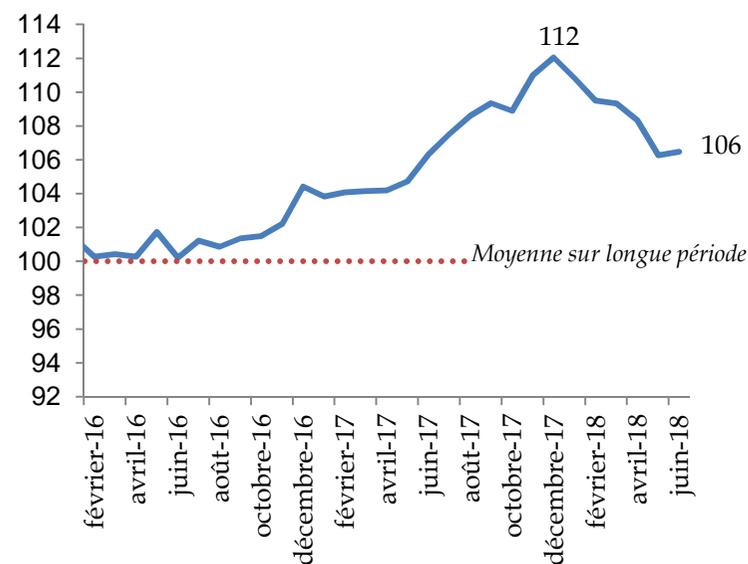
...et s'accompagne d'une dégradation des résultats des enquêtes de conjoncture

Indicateur de confiance des ménages



Source : commission des finances du Sénat

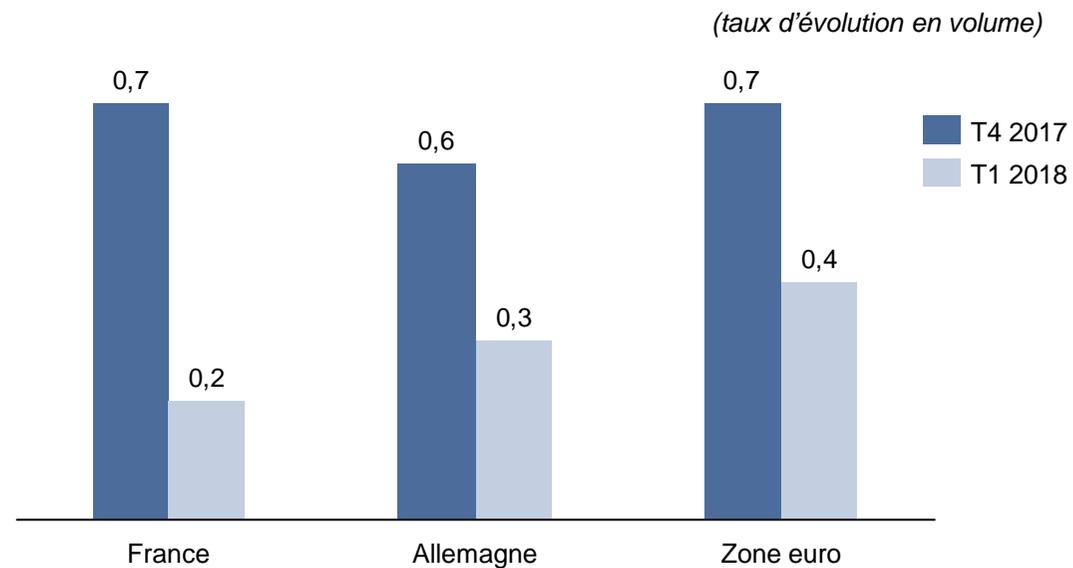
Indicateur synthétique du climat des affaires



Source : commission des finances du Sénat

Le ralentissement de la croissance française apparaît particulièrement marqué, même si un phénomène analogue a été observé à l'échelle de l'ensemble de la zone euro

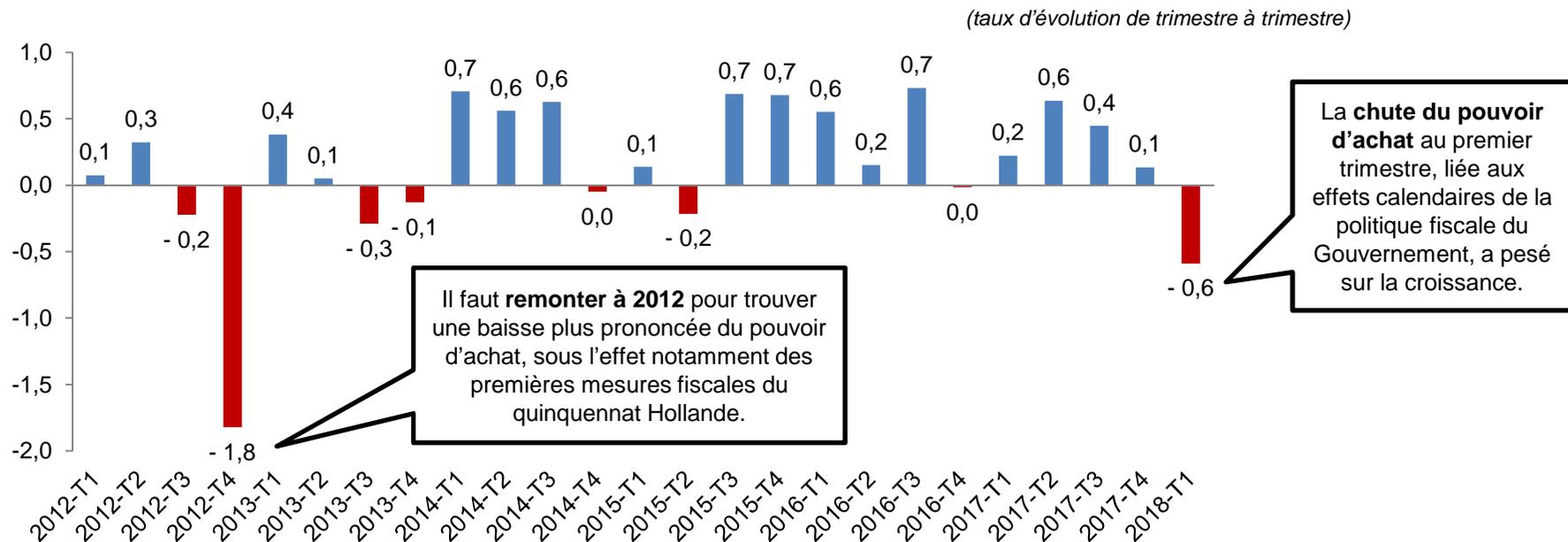
Croissance du PIB au dernier trimestre 2017 et au premier trimestre 2018



Source : commission des finances du Sénat

À ce stade, il semble que le fléchissement observé traduise à la fois des facteurs temporaires...

Évolution du pouvoir d'achat depuis 2012

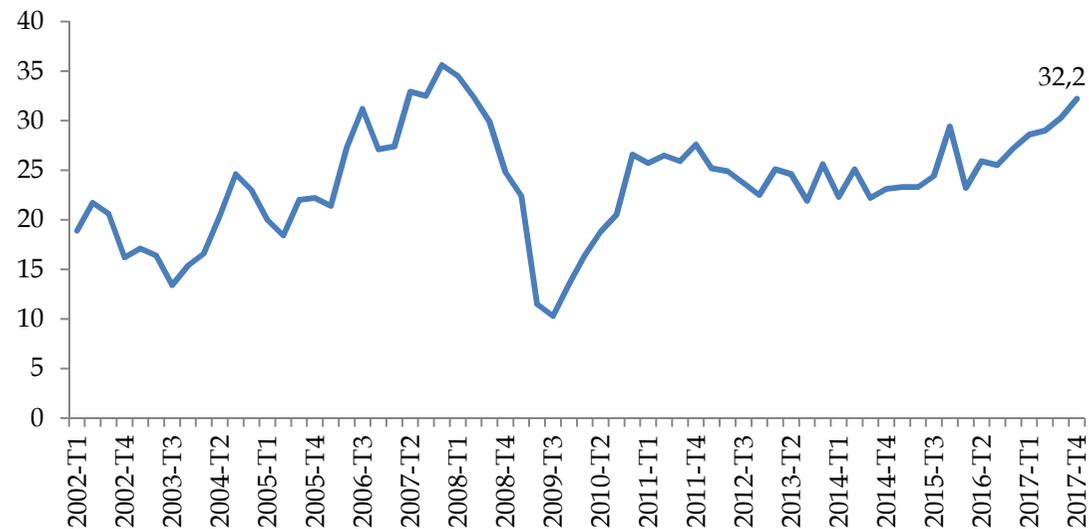


Source : commission des finances du Sénat

...et des facteurs plus durables liés à la dégradation du contexte international et à la position des économies européennes dans le cycle

Entreprises déclarant ne pas pouvoir produire davantage dans l'industrie

(pourcentage d'entreprises concernées)

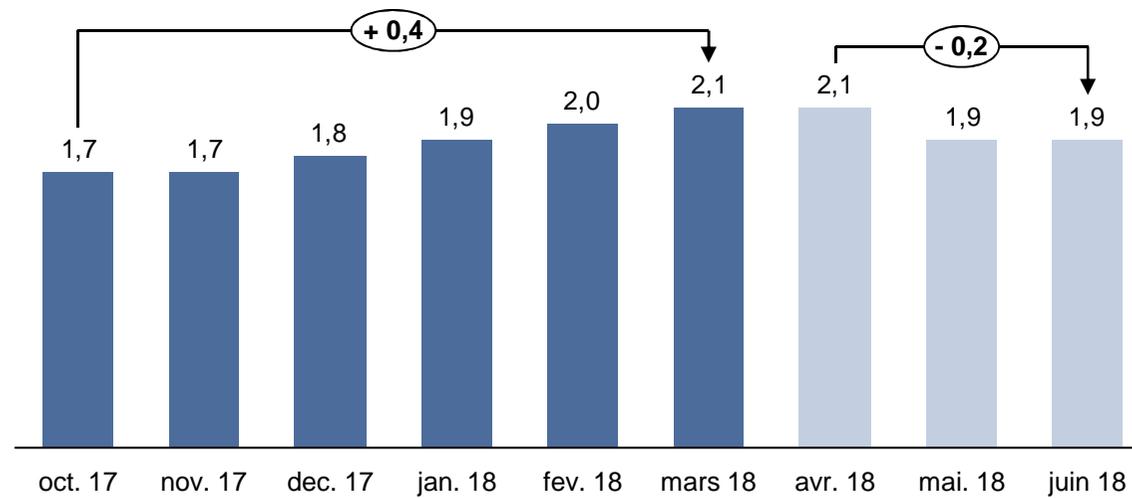


Source : commission des finances du Sénat

Dans ce contexte, les conjoncturistes ont logiquement commencé à réviser à la baisse leurs scénarios de croissance pour la France

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

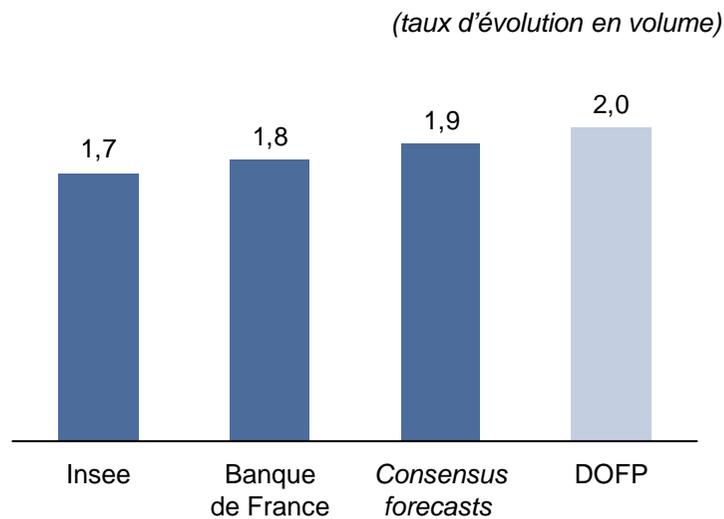
(taux d'évolution en volume)



Source : commission des finances du Sénat

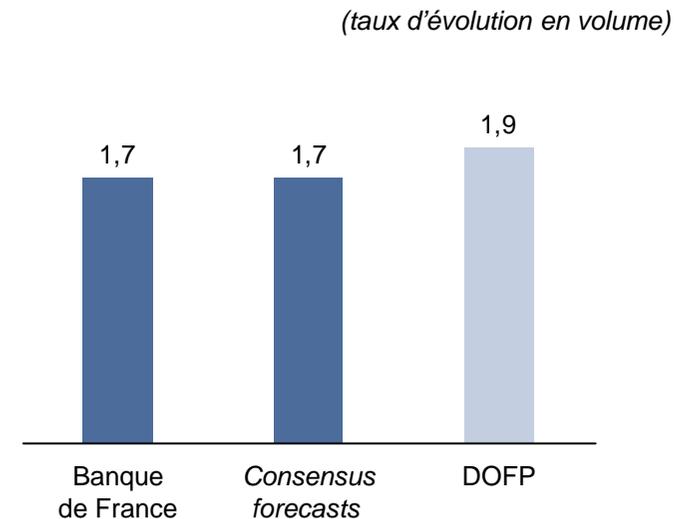
À l'inverse, le Gouvernement a fait le choix de ne pas réviser à la baisse le scénario de croissance du programme de stabilité, qui peut dès lors être qualifié de modérément optimiste

Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2018



Source : commission des finances du Sénat

Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2019



Source : commission des finances du Sénat



**Une prise en compte partielle des
annonces présidentielles qui creuse
déjà les déficits**

Le financement par l'emprunt du coût de la suppression complète de la taxe d'habitation est contraire aux engagements du Gouvernement...

Évolution de la trajectoire budgétaire du Gouvernement

(en points de PIB)

	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	<i>Pstab</i>	<i>DOFP</i>										
Solde public effectif	- 2,6	- 2,6	- 2,3	- 2,3	- 2,4	- 2,3	- 0,9	- 1,1	- 0,3	- 0,6	0,3	0,0
Solde structurel	- 2,0	- 2,2	- 1,9	- 2,1	- 1,6	- 1,8	- 1,4	- 1,7	- 1,0	- 1,4	- 0,6	- 1,0
Dépense publique (*)	55,1	55,0	54,4	54,3	53,5	53,4	52,6	52,5	51,9	51,8	51,1	51,0
Prélèvements obligatoires	45,4	45,3	45,0	44,9	44,0	44,0	44,3	44,1	44,3	43,9	44,3	44,0
Dette publique	97,0	96,8	96,4	96,3	96,2	96,0	94,7	94,7	92,3	92,6	89,2	89,7

Le financement par l'emprunt **creuse les déficits.**

Note : (*) hors crédits d'impôts

Source : commission des finances du Sénat

...et éloigne un peu plus encore la trajectoire de redressement du solde structurel de nos engagements européens

Comparaison de la trajectoire de solde structurel du Gouvernement avec l'ajustement minimum prévu par le pacte de stabilité

(en points de PIB potentiel)

	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel	- 2,1	- 1,8	- 1,7	- 1,4	- 1,0
Amélioration du solde structurel	0,1	0,3	0,1	0,3	0,4
Ajustement structurel minimum	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Écart par rapport à l'ajustement minimum	- 0,5	- 0,3	- 0,5	- 0,3	- 0,2

Alors que la France est tenue à compter de l'exercice 2018 d'améliorer chaque année son solde structurel de 0,6 point au minimum, avec un écart maximum autorisé de 0,25 point en moyenne sur deux ans et de 0,5 point sur une année, les efforts prévus par le Gouvernement sont désormais **insuffisants sur l'ensemble de la période 2019-2021**.

Source : commission des finances du Sénat

L'impact de la reprise de la dette de la SNCF sur les finances publiques n'est quant à lui toujours pas pris en compte, compte tenu de l'incertitude sur le traitement comptable des opérations

- Le Premier ministre a indiqué le 25 mai 2018 que l'État reprendrait **35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau durant le quinquennat** – 25 milliards d'euros en 2020 et 10 milliards d'euros en 2022.
- **Le traitement comptable de l'opération est aujourd'hui incertain**, compte tenu de la possibilité que l'entreprise SNCF Réseau soit d'ici là reclassée au sein des administrations publiques par le comptable national.

**Évolution du résultat du « test marchand »
pour SNCF Réseau**

(en millions d'euros, sauf indication contraire)

	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes marchandes	3 749	3 959	4 290	4 419	4 495
Coûts de production	6 481	6 945	7 602	8 236	8 645
Résultat du test (%)	57,8 %	57,0 %	56,4 %	53,7%	52,0 %

La révision à la baisse des péages et l'harmonisation du calcul souhaitée par Eurostat pourraient porter le ratio en-dessous de 50 %, faisant ainsi **basculer SNCF Réseau dans le champ des administrations publiques.**

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

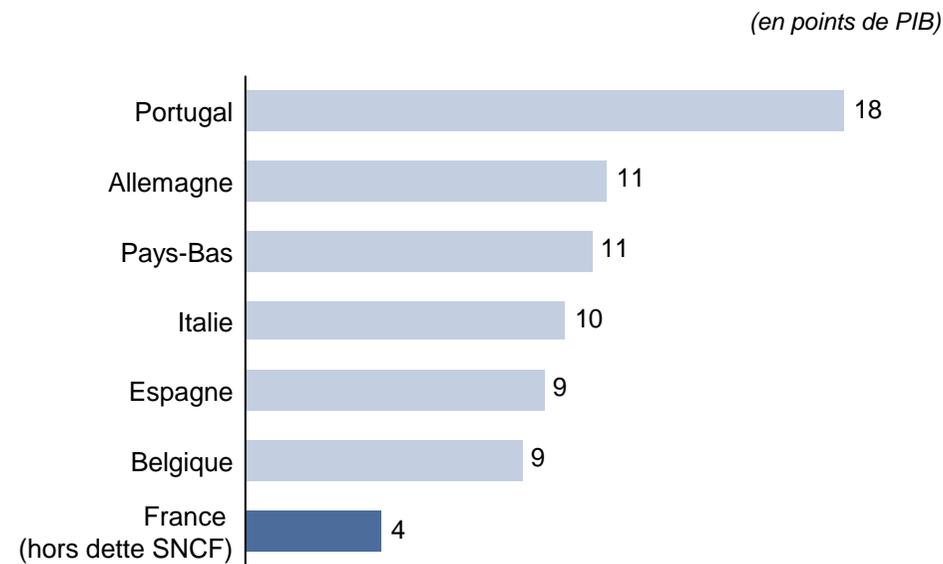
L'impact de la reprise de la dette de la SNCF sur les finances publiques n'est quant à lui toujours pas pris en compte, compte tenu de l'incertitude sur le traitement comptable des opérations

- **Deux scénarios :**

- **Si SNCF Réseau n'est pas reclassée avant la reprise de dette :** le déficit serait creusé de 25 milliards d'euros en 2020 puis de 10 milliards d'euros en 2022 (l'opération de reprise s'analysant comme une dépense), tandis que la dette publique s'alourdirait de près de 14 milliards d'euros en 2020 (un montant de 10,8 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau étant déjà pris en compte dans la dette de l'État) et de 10 milliards d'euros supplémentaires en 2022.
- **Si SNCF Réseau est reclassée avant la reprise de dette :** toute reprise de dette postérieure au reclassement serait analysée comme une opération purement interne au secteur public et ne pèserait donc pas sur le déficit l'année de la reprise. Chaque année, le déficit public serait en revanche augmenté du besoin de financement de SNCF Réseau (0,1 point de PIB actuellement). La dette de SNCF Réseau, qui s'élève à 46,6 milliards d'euros en 2017, serait par ailleurs intégralement prise en compte dans le ratio d'endettement public. Le reclassement aboutirait ainsi à augmenter la dette publique d'environ 35 milliards d'euros (contre « seulement » 24 milliards d'euros dans le premier scénario).

Quelle que soit la décision du comptable public, le taux d'endettement se trouvera significativement augmenté en fin de période – et ce alors même que notre dynamique de désendettement est déjà peu ambitieuse par rapport à nos principaux voisins

Réduction du taux d'endettement prévue sur la période 2017-2021



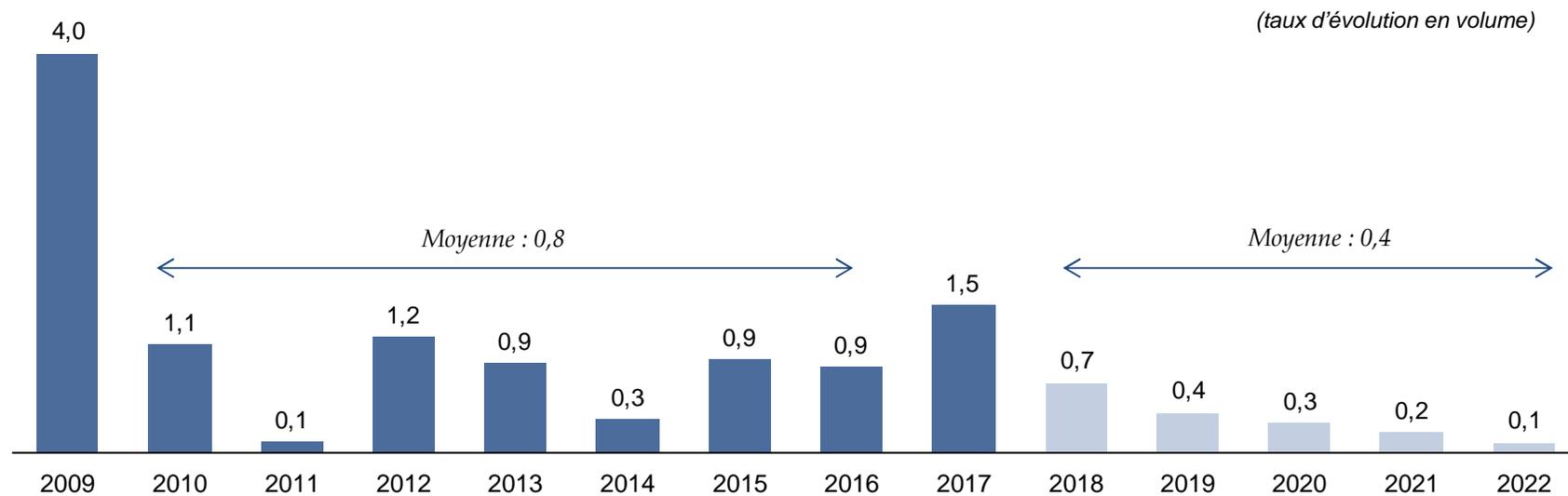
Source : commission des finances du Sénat (d'après les programmes de stabilité des différents pays et le rapport préparatoire au DOFP 2019 pour la France)



Alors que la trajectoire gouvernementale repose sur un effort inédit de maîtrise de la dépense publique, le caractère extrêmement lacunaire des informations portées à la connaissance du Parlement devient préoccupant

Le redressement des comptes publics suppose un ralentissement très significatif de la croissance de la dépense publique, concentré sur la fin du quinquennat

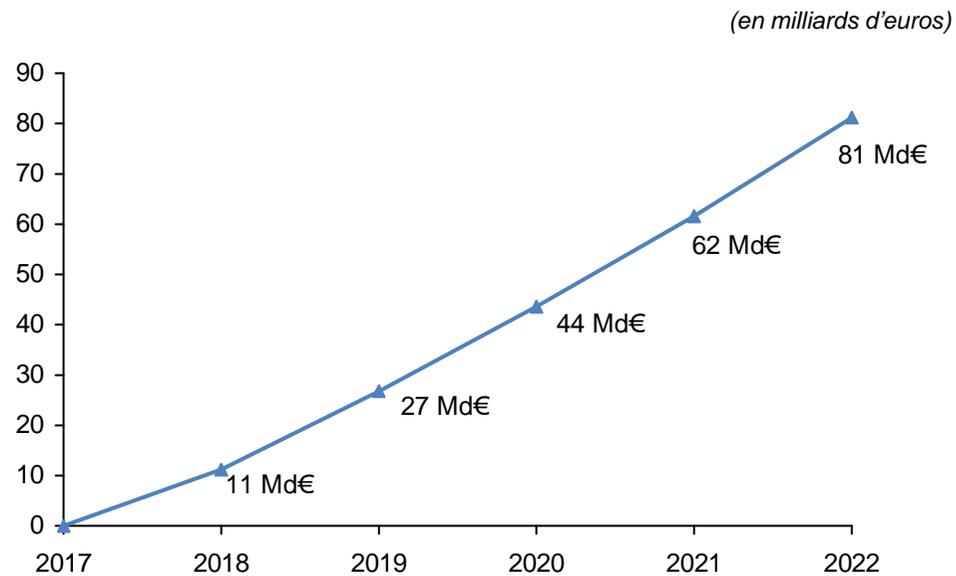
Croissance de la dépense publique depuis 2009



Source : commission des finances du Sénat

Le montant des économies nécessaires pour respecter l'objectif d'évolution de la dépense publique reste ainsi évalué à environ 80 milliards d'euros

Estimation du montant des économies à réaliser pour respecter l'objectif d'évolution de la dépense publique



Source : commission des finances du Sénat (à partir du tendancier d'évolution de la dépense publique retenu par la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2017)

L'identification des économies se fait toujours attendre, laissant craindre un dérapage de la dépense

- **Pour l'État**, la trajectoire repose sur 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.
- **Le respect des normes repose sur des économies issues du processus « Action publique 2022 »** (à hauteur de 4,5 milliards d'euros dès 2020), dont les conclusions, qui devaient initialement être remises en février, demeurent inconnues.
- En outre, le respect de l'objectif de réduction de 50 000 emplois à l'échelle du quinquennat nécessiterait désormais, compte tenu des créations de postes déjà annoncées (police, justice, défense), de faire porter **70 000 suppressions de postes par les ministères non prioritaires**, qui ne représentent pourtant que « *300 000 emplois, soit 15 % du total des effectifs de l'État* », comme le relève la Cour des comptes.
- Même concernant l'exercice 2019, pour lequel un projet de loi de finances doit être déposé dans trois mois, les pistes d'économies du Gouvernement restent **très peu documentées** (division par deux des contrats aidés et « contemporanéité » des aides au logement).

L'identification des économies se fait toujours attendre, laissant craindre un dérapage de la dépense

- **Pour les administrations sociales**, la trajectoire repose jusqu'à présent pour l'essentiel sur un objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) fixé chaque année à 2,3 %.
- **La trajectoire fixée paraît difficilement tenable, dès lors que le Gouvernement a confirmé que la future réforme des retraites ne vise pas à faire des économies.** Avec une croissance tendancielle des dépenses de retraite de 1,6 % par an en volume et un Ondam à 2,3 % en valeur (soit 0,9 % en volume), contenir la hausse totale des dépenses sociales à 0,5 % en volume comme le prévoit le Gouvernement supposerait que le reste des dépenses sociales (25 % du total) baisse chaque année de 2,2 % en volume, ce qui paraît hautement improbable.
- **Aucune information n'a par ailleurs été apportée concernant la « rénovation » des relations financières entre l'État et la sécurité sociale annoncée par le Gouvernement**, dont le scénario budgétaire repose pourtant dès 2019 sur un transfert partiel des excédents de la sphère sociale vers l'État, pour un montant encore inconnu. La loi de programmation imposait au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur le sujet « *avant la fin du premier trimestre 2018* ».

L'identification des économies se fait toujours attendre, laissant craindre un dérapage de la dépense

- **Pour la sphère locale**, la trajectoire repose sur 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.
- **L'efficacité et la pertinence de la méthode restent néanmoins à démontrer.**
- Ainsi que le résume la Cour des comptes, « *outre les incertitudes sur l'impact effectif des contrats signés avec les grandes collectivités sur la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, on ne peut exclure 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* ».



Débat d'orientation des finances publiques pour 2019

Albéric de Montgolfier, rapporteur général

Commission des finances

Mercredi 11 juillet 2018

