

COMMISSION DES FINANCES

**PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET ET D'APPROBATION
DES COMPTES DE L'ANNÉE 2018**
**Rapport n° 625 (2018-2019) de M. Albéric de Montgolfier,
rapporteur général, sénateur d'Eure-et-Loir**

Réunie mercredi 3 juillet 2019 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a procédé à l'examen, sur le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

Le projet de loi de règlement arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État et le résultat financier qui en découle pour l'exercice achevé. Il décrit les opérations de trésorerie et ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget.

Ce texte sera **discuté en séance publique** par le Sénat le **jeudi 11 juillet** prochain.

L'année 2018 pourrait signer la fin de la « croissance de rattrapage » dont a bénéficié le Gouvernement depuis le début du quinquennat

- Si le taux de croissance 2018 (1,7 %) pourrait en première analyse sembler décevant, dès lors qu'il apparaît en net retrait par rapport au rythme atteint en 2017 (2,3 %) et à la prévision retenue dans le cadre du programme de stabilité 2018 (2,0 %), il reste **significativement supérieur au potentiel de croissance de l'économie française** (1,2 à 1,3 %).
- Le Gouvernement a donc de nouveau bénéficié l'an dernier d'une **conjoncture favorable** pour atteindre ses objectifs budgétaires, contrairement à ses prédécesseurs.
- **L'économie française semble toutefois progressivement s'essouffler** : mesurée en glissement annuel, la croissance a continuellement ralenti depuis le point haut du quatrième trimestre 2017 (2,9 %), pour finalement retrouver un rythme de 1,2 % au dernier trimestre 2018.
- Cette évolution paraît ainsi compatible avec la thèse d'un **épuisement de la « capacité de rebond » de l'économie française**. Des interrogations demeurent néanmoins sur la position exacte de l'économie française dans le cycle.

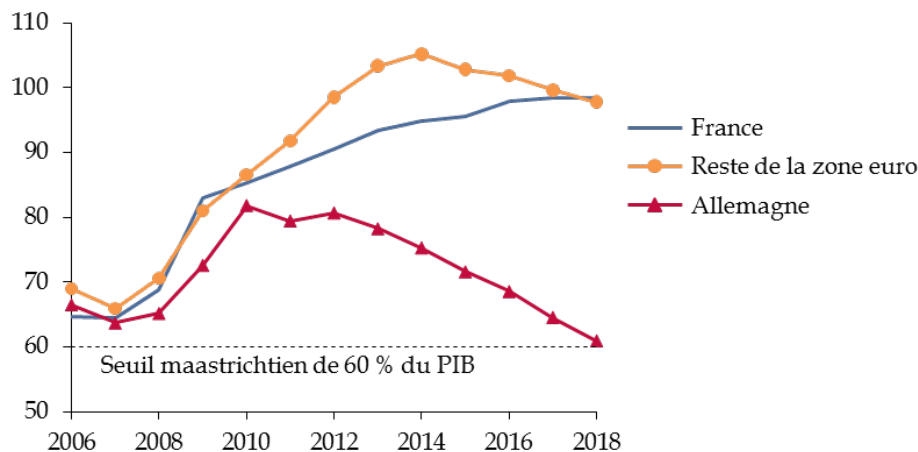
Le Gouvernement diffère une nouvelle fois le redressement structurel des comptes publics, au risque de nourrir la divergence entre la France et le reste de la zone euro

- **La stratégie budgétaire du « en même temps », qui visait à mener en parallèle une baisse du déficit structurel et des prélèvements obligatoires, est jusqu'à présent un échec**, faute d'un effort suffisamment important de maîtrise de la dépense.
- La diminution du déficit nominal, de 2,8 % du PIB en 2017 à 2,5 % en 2018, est **portée aux deux tiers par la conjoncture et le dynamisme des prélèvements obligatoires, et non par un effort structurel de redressement des comptes publics**. L'effort structurel en dépense serait même négatif si la recapitalisation d'Areva était considérée comme une mesure exceptionnelle et temporaire.
- **Si la communication gouvernementale autour du présent projet de loi de règlement met en avant la diminution, pour la première fois, de la dépense publique en volume, cette dernière est en réalité positive (+ 0,7 %) et supérieure au niveau de 2017**, une fois retraitée des facteurs exceptionnels (recapitalisation d'Areva et moindre remboursement de la taxe à 3 %) et des crédits d'impôts restituables, qui constituent désormais une dépense publique en comptabilité nationale.

- Ce manque de sérieux budgétaire transparaît plus clairement encore à la lumière des règles budgétaires européennes. À l'issue de l'exercice 2018, il apparaît qu'aucune des trois règles budgétaires applicables à la France dans le cadre du volet « préventif » du pacte de stabilité n'a été respectée.
- Si le Gouvernement a donc une nouvelle fois pu compter sur la bienveillance des institutions européennes, l'absence de respect des règles budgétaires **nourrit la divergence observée entre la France et le reste de la zone euro.**

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

(en points de PIB)

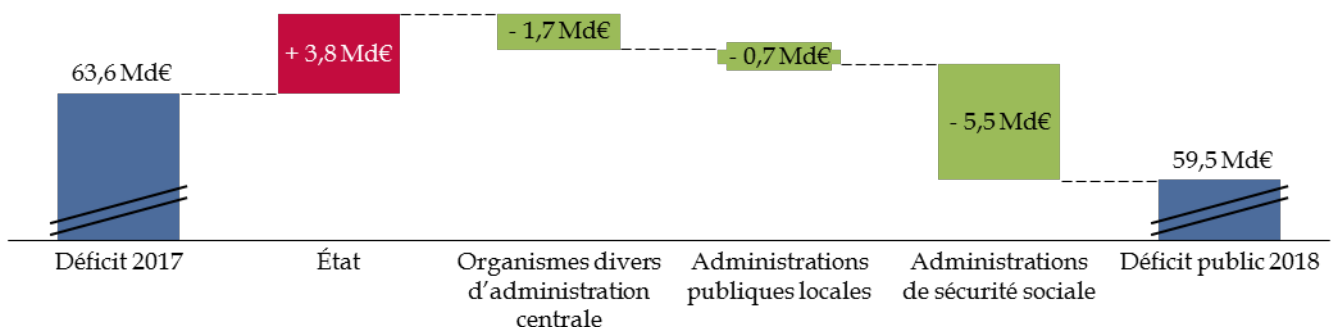


Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la base AMECO de la Commission européenne)

Le redressement nominal des comptes publics reste porté par la sphère sociale et les collectivités territoriales, alors que le déficit de l'État se dégrade de manière importante

Contributions des différents sous-secteurs des administrations publiques à l'évolution du déficit public entre 2017 et 2018

(en milliards d'euros)

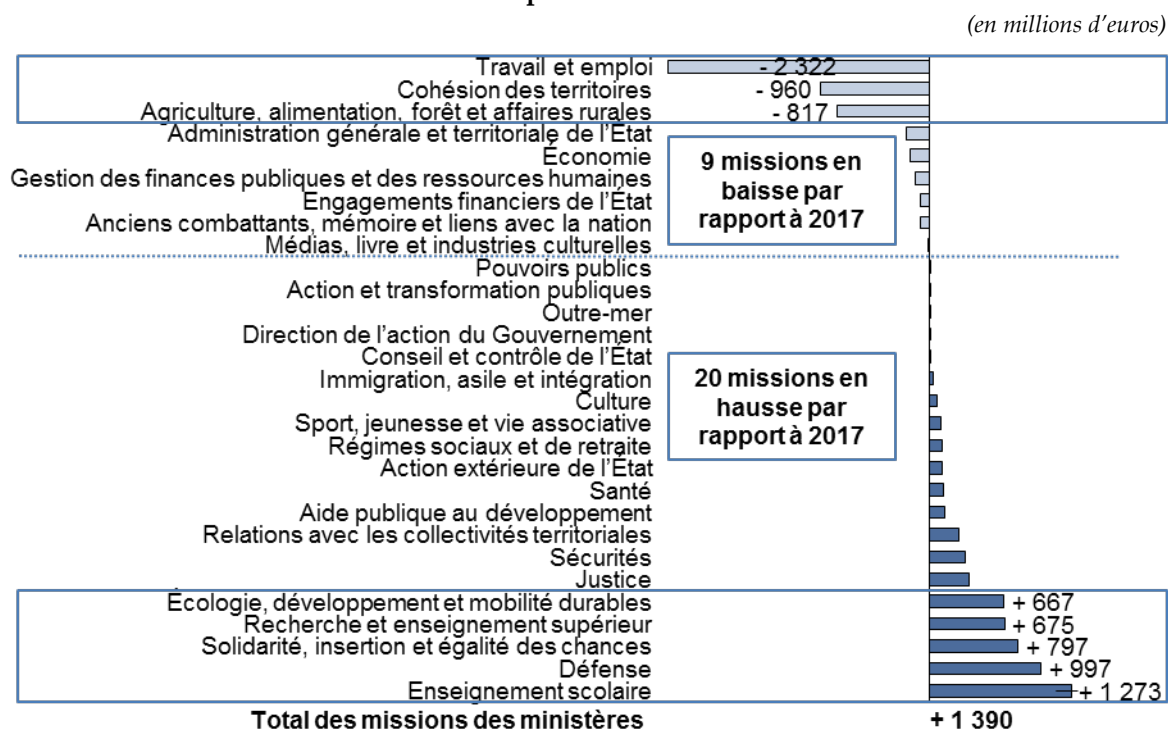


Source: commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

- **En dépit du dynamisme de l'investissement, les administrations publiques locales parviennent à accroître leur excédent.** En effet, la progression des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales (+ 0,3 %) est très inférieure à l'objectif fixé dans le cadre du mécanisme de contractualisation (+ 1,2 %).

- Si l'excédent dégagé par les administrations de sécurité sociale est en progression, il est inférieur à la prévision et fragile à moyen terme, du fait de sa nature essentiellement conjoncturelle.
- L'analyse du budget de l'État exécuté en 2018, par comparaison à l'exercice 2017, fait ressortir quatre constats principaux :
 - Le déficit budgétaire de l'État se dégrade de 8,3 milliards d'euros par rapport à 2017, année lors de laquelle le déficit avait pourtant été creusé par des dépenses exceptionnelles de 7,5 milliards d'euros en faveur de la recapitalisation du secteur énergétique. Le résultat patrimonial s'améliore de 9,2 milliards d'euros sous l'effet, notamment, de la comptabilisation des acomptes d'impôt, mais la situation nette (différence entre l'actif et le passif) se détériore de 33,7 milliards d'euros.
 - Les dépenses des ministères augmentent de 1,4 milliard d'euros : 20 des 29 missions du budget général ont vu leurs dépenses progresser. Les plus fortes hausses concernent l'enseignement scolaire et la défense, tandis que la mission « Travail et emploi » connaît la baisse la plus importante. Les dépenses de personnel progressent de 1,9 % en 2018.
 - Les recettes sont stables dans l'ensemble sous l'effet de deux mouvements contraires : les recettes fiscales nettes bénéficient d'une croissance spontanée élevée, de nature conjoncturelle, qui compense l'effet des mesures de diminution de l'impôt sur les sociétés et de la taxe d'habitation ainsi que la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière.
 - Le coût des dépenses fiscales dépasse le seuil des 100 milliards d'euros. Leur chiffrage est toutefois sujet à caution et leur évaluation demeure presque inexistante, alors même que le Gouvernement annonce sa volonté de réformer ou supprimer certaines d'entre elles.

Répartition des missions selon que la consommation des crédits est inférieure ou supérieure à l'exécution 2017



Périmètre : missions du budget général, hors remboursements et dégrèvements, hors dette et pensions, hors fonds de concours et attributions de produits, hors recapitalisations d'Areva en 2017.

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

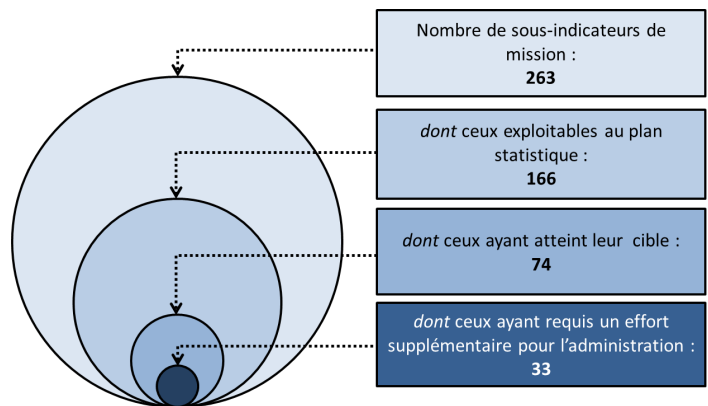
Un budget exécuté qui confirme l'effort de construction d'un budget plus sincère

- L'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes permet au Parlement de vérifier que la loi de finances initiale adoptée par la représentation nationale a été respectée par l'exécutif et, le cas échéant, de déterminer l'ampleur et le motif d'éventuels écarts entre les plafonds de dépenses et l'exécution budgétaire.
- **Le déficit budgétaire de l'État est de 76 milliards d'euros, inférieur de 9,7 milliards d'euros à la prévision en loi de finances initiale.** Contrairement aux exercices précédents, aucun décret d'avance n'a été pris et les ouvertures de crédits n'ont été réalisées que dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année.
- **Cette appréciation ne saurait, compte tenu du niveau toujours très élevé du déficit imputable à l'État, représenter un « satisfecit » général** pour la gestion budgétaire réalisée par le Gouvernement. La limitation du déficit est en partie artificielle, puisqu'un montant de 1,4 milliard d'euros de droits de mutation a été comptabilisé par erreur au titre de 2018 alors qu'ils auraient dû l'être au titre de 2017. En outre, les recettes fiscales ont bénéficié d'un environnement économique plus favorable que prévu.
- **Les principaux écarts** concernent la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (+ 678,6 millions d'euros), qui a bénéficié d'un surcroît de fonds de concours inattendu, et en sens inverse la mission « Travail et emploi » (- 708,0 millions d'euros), en lien avec la baisse du nombre de contrats aidés et l'extinction du dispositif d'aide à l'embauche.

L'efficacité de la démarche de performance en 2018 est réduite par des faibles taux de renseignement, de réussite et d'effort

La performance des sous-indicateurs des missions du budget général en 2018

- **La mesure de la performance reste insuffisante** en raison d'indicateurs encore trop nombreux et souvent difficiles à exploiter.
- **Ils ont d'ailleurs peu d'effets sur les actions menées** : seuls 33 des 263 sous-indicateurs de mission ont atteint leur cible grâce à un effort supplémentaire de l'administration par rapport à 2017.



Source : commission des finances du Sénat

Le projet de loi de règlement consistant en un texte de constatation, la commission des finances du Sénat a décidé de proposer son adoption sans modification.



Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>
 Téléphone : 01 42 34 23 28
secretariat.finances@senat.fr

Albéric de Montgolfier
 Rapporteur général
 Sénateur d'Eure-et-Loir
 (Groupe Les Républicains)



Le présent document et le rapport complet n° 625 (2017-2018) sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/rap/l18-625-1/l18-625-1.html>