

N° 108

---

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

# RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME I

## LE BUDGET DE 2018 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 235, 264 rect., 266 rect., 273 à 278, 345 et T.A. 33**

**Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)**



# SOMMAIRE

Pages

## PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2018 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

<b>I. UN BUDGET CONSTRUIT SUR DES PRÉVISIONS RAISONNABLES, DANS UN CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE FAVORABLE .....</b>	<b>7</b>
<b>A. UNE EMBELLIE CONJONCTURELLE QUI FACILITE GRANDEMENT LE RETOUR DU DÉFICIT SOUS LE SEUIL DE 3 % DU PIB EN 2017 .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Après une année 2016 décevante, l'économie française présente une « capacité de rebond » importante .....</i>	<i>7</i>
2. <i>L'économie française s'oriente vers une reprise plus vigoureuse qu'escompté, qui s'accompagne d'un dynamisme des prélèvements obligatoires.....</i>	<i>8</i>
3. <i>Avec les hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité d'avril, la prévision de déficit public pour 2017 serait nettement supérieure au seuil de 3 % du PIB .....</i>	<i>15</i>
<b>B. UNE REPRISE ÉCONOMIQUE QUI SE CONFIRMERAIT EN 2018 .....</b>	<b>16</b>
1. <i>Une croissance qui se maintiendrait à 1,7 %, en ligne avec les prévisions.....</i>	<i>16</i>
2. <i>Une prévision d'élasticité des prélèvements prudente .....</i>	<i>17</i>
<b>C. LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE RESTE NATURELLEMENT ENTOURÉ DE RISQUES.....</b>	<b>18</b>
<b>II. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE « SUR LE FIL DU RASOIR » EUROPÉEN .....</b>	<b>21</b>
<b>A. UN RECU DU DÉFICIT PUBLIC DE FAIBLE AMPLEUR PORTÉ PAR L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE .....</b>	<b>21</b>
1. <i>Une amélioration du déficit public de 0,3 point de PIB ramenée à 0,1 point de PIB après prise en compte du coût du contentieux lié à l'annulation de la contribution de 3 % sur les dividendes .....</i>	<i>21</i>
2. <i>Un déficit qui resterait significativement supérieur à celui de nos principaux voisins et ne permettrait pas de réduire la dette .....</i>	<i>23</i>
3. <i>Une amélioration du déficit facilitée par la conjoncture .....</i>	<i>25</i>
<b>B. UN REDRESSEMENT MODESTE DE LA SITUATION STRUCTURELLE DES COMPTES PUBLICS DIFFICILEMENT COMPATIBLE AVEC NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS.....</b>	<b>26</b>
1. <i>Une réduction du déficit structurel insuffisante .....</i>	<i>26</i>
2. <i>Un dépassement de la norme de dépenses européenne .....</i>	<i>28</i>
<b>C. UN EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE CONFORME À L'OBJECTIF INITIALEMENT AFFICHÉ PAR LE GOUVERNEMENT AURAIT PERMIS UN REDRESSEMENT PLUS SIGNIFICATIF DES COMPTES PUBLICS.....</b>	<b>30</b>
1. <i>Une baisse des prélèvements obligatoires qui contraste avec la politique fiscale conduite lors du précédent quinquennat.....</i>	<i>30</i>
2. <i>Un infléchissement de l'évolution de la dépense publique plus faible qu'escompté .....</i>	<i>32</i>
3. <i>Une trajectoire de dépense qui implique la mise en œuvre d'un plan d'économies de 14 milliards d'euros.....</i>	<i>34</i>

4. Un effort de maîtrise de la dépense publique porté par l'ensemble des administrations publiques.....	36
a) Pour les collectivités territoriales, les économies en dépense intégrées à la trajectoire 2018 sont supérieures à celles prévues dans le cadre du mécanisme de contractualisation .....	36
b) La trajectoire des administrations de sécurité sociale repose sur des mesures de gestion non reconductibles et des leviers « traditionnels » de maîtrise de la dépense déjà largement exploités.....	38

## SECONDE PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2018

<b>I. UNE DÉGRADATION MARQUÉE DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2017 ET 2018.....</b>	<b>41</b>
A. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE REVU FORTEMENT À LA HAUSSE EN 2017 .....	41
B. UN DÉFICIT DÉGRADÉ DE PLUS DE 10 MILLIARDS D'EUROS EN 2018 EN L'ABSENCE DE MESURES DE REDRESSEMENT COMPLÉMENTAIRES .....	43
1. Une dégradation du solde de 6,4 milliards d'euros prévue par le projet de loi de finances pour 2018.....	43
2. Après prise en compte des contentieux liés à la contribution de 3 % sur les dividendes, une augmentation du déficit supérieure à 10 milliards d'euros en 2018 par rapport à 2017.....	44
3. Une détérioration du solde de l'État moins marquée en comptabilité nationale qui résulte essentiellement d'une différence de traitement des primes à l'émission .....	47
<b>II. DES RECETTES GLOBALEMENT STABLES MAIS UNE PRÉVISION FRAGILE.....</b>	<b>49</b>
A. UNE STABILITÉ DES RECETTES FISCALES NETTES QUI N'INTÈGRE PAS L'IMPACT DE LA CENSURE DE LA TAXE DE 3% SUR LES DIVIDENDES.....	49
B. LES RECETTES NON FISCALES : UNE HAUSSE DE 200 MILLIONS D'EUROS PEU DOCUMENTÉE .....	52
C. DES BAISSSES D'IMPÔT À RELATIVISER POUR LES MÉNAGES ET LES ENTREPRISES.....	52
<b>III. UNE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE EN DEMI-TEINTE : UN BUDGET PLUS SINCÈRE, MAIS PEU AMBITIEUX.....</b>	<b>56</b>
A. UN BUDGET 2018 INDÉNIABLEMENT PLUS SINCÈRE QUE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2017 .....	56
1. Un rebasage des sous-budgétisations constatées en 2017 qui explique 95 % de la hausse des crédits des ministères.....	56
2. Une rénovation des outils de pilotage et de suivi de l'exécution qui doit pleinement associer le Parlement .....	58
B. DES ÉCONOMIES QUI DEVRAIENT RESTER MODESTES EN 2018 ET TRÈS PEU DOCUMENTÉES POUR LA SUITE DU QUINQUENNAT.....	60
1. En 2018, des économies limitées en l'absence de réformes de structure.....	60
2. La masse salariale, un levier majeur de maîtrise des dépenses de l'État encore trop peu exploité.....	62
3. Une trajectoire triennale et quinquennale qui reporte la majorité de l'effort en dépenses sur la fin de la période .....	67

---

<b>C. UN « GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT » DONT LES AMBITIONS AFFICHÉES APPARAISSENT EN DÉCALAGE AVEC LES MOYENS RÉELS.....</b>	<b>70</b>
1. <i>Un plan d'investissement affichant 57 milliards d'euros, dont la mise en œuvre est confiée aux ministères (hors PIA) et pour lesquels des règles de gestion spécifiques sont prévues.....</i>	70
2. <i>Un plan d'une portée finalement assez limitée.....</i>	73
 <b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	 <b>77</b>
 <b>I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	 <b>77</b>
 <b>II. AUDITION DE MM. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, ET BENJAMIN GRIVEAUX, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 (27 SEPTEMBRE 2017).....</b>	 <b>90</b>
 <b>III. EXAMEN DU RAPPORT (8 NOVEMBRE 2017).....</b>	 <b>113</b>



## PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2018 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

### I. UN BUDGET CONSTRUIT SUR DES PRÉVISIONS RAISONNABLES, DANS UN CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE FAVORABLE

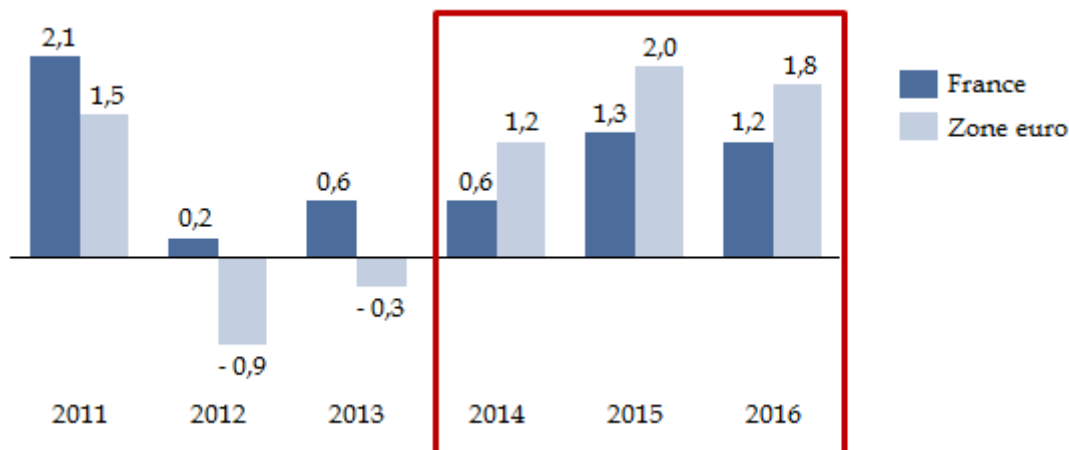
#### A. UNE EMBELLIE CONJONCTURELLE QUI FACILITE GRANDEMENT LE RETOUR DU DÉFICIT SOUS LE SEUIL DE 3 % DU PIB EN 2017

##### 1. Après une année 2016 décevante, l'économie française présente une « capacité de rebond » importante

Avec une croissance du produit intérieur brut limitée à 1,2 %, la France a connu en 2016 pour la **troisième année consécutive** une performance significativement inférieure à celle de la zone euro.

#### Comparaison des taux de croissance de la France et de la zone euro depuis 2011

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source: commission des finances du Sénat

Alors que la prévision de croissance initiale de 1,5 % sous-jacente au projet de loi de finances pour 2016 avait été jugée « *atteignable* » par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP)<sup>1</sup>, la **diminution de la fréquentation des touristes** à la suite des attentats et les **mauvaises récoltes céréalières** avaient pesé à hauteur de 0,4 point de PIB sur l'exécution<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Haut Conseil des finances publiques, avis n° 2015-03 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016, p. 1.

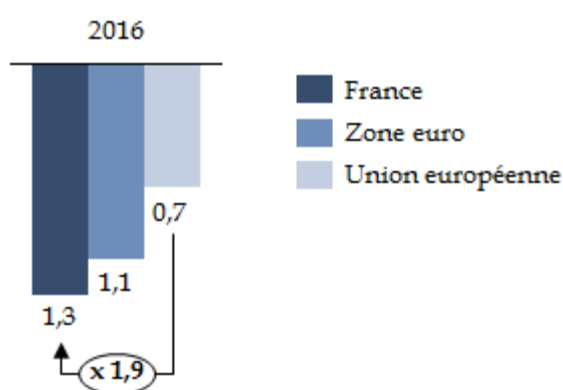
<sup>2</sup> Insee, « Croissance solide », Note de conjoncture, juin 2017, p. 68.

Aussi, l'économie française disposait à l'issue de l'exercice 2016 d'une « capacité de rebond » supérieure à celle de ces voisins.

L'écart de production, qui correspond à 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, appelé PIB potentiel, était ainsi **presque deux fois plus « creusé » en France** que dans le reste de l'Union européenne.

### Estimation du niveau de l'écart de production en 2016

(en % du PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les prévisions de la Commission européenne du printemps 2017)

En dépit de cette « capacité de rebond » importante, la prévision de croissance de 1,5 % sous-jacente au projet de loi de finances pour 2017 avait été jugée « optimiste » par le **Haut Conseil des finances publiques**, dans un contexte international marqué par l'« atonie persistante du commerce mondial » et les « incertitudes liées au Brexit et au climat politique »<sup>1</sup>. En cela, il rejoignait les avis des principales organisations internationales et instituts privés de conjoncture.

**Déjouant les prévisions, l'économie française semble pourtant s'orienter depuis le début de l'année 2017 vers une reprise solide.**

## 2. L'économie française s'oriente vers une reprise plus vigoureuse qu'escompté, qui s'accompagne d'un dynamisme des prélèvements obligatoires

**Si l'embellie conjoncturelle observée depuis le début de l'année tient d'abord à la demande interne, le contexte international est également porteur.**

<sup>1</sup> Haut Conseil des finances publiques, avis n° 2016-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017, p. 1.

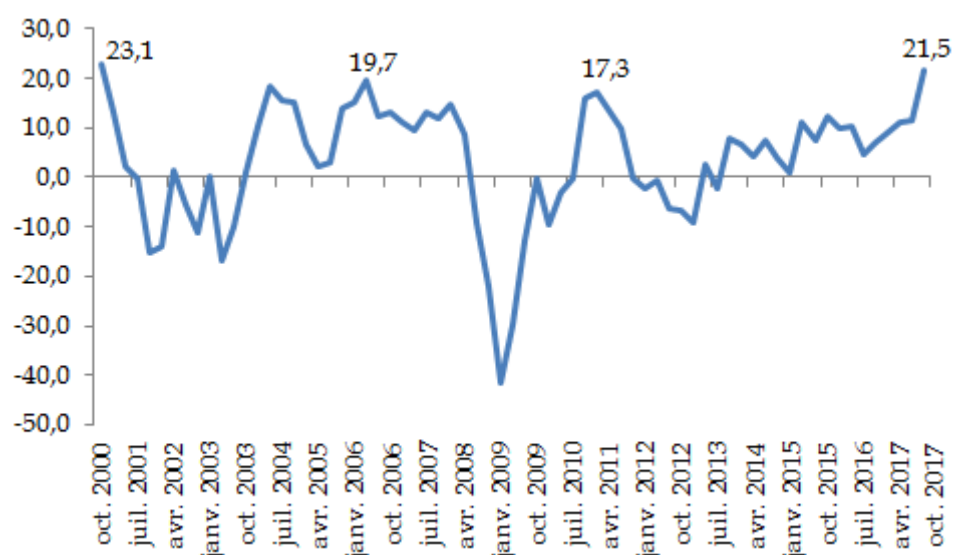


Ainsi que le relève le Fonds monétaire international, « la reprise mondiale de l'activité qui a débuté au deuxième semestre de 2016 s'est encore affermie au premier semestre de 2017 »<sup>1</sup>. **La croissance en volume du commerce mondial de biens et services s'établirait à 4,2 % en 2017, contre 2,4 % l'an dernier**<sup>2</sup>.

**Dans ce contexte particulièrement favorable, les perspectives d'exportation des entreprises françaises progressent fortement.** Depuis 2000, jamais les industriels français n'ont été aussi optimistes sur l'évolution future de la demande étrangère.

### Évolution prévisionnelle de la demande étrangère dans l'industrie

(solde de réponses, en %)



Note méthodologique : l'indicateur est calculé en faisant la différence entre les pourcentages de réponses positives et négatives des industriels.

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'enquête trimestrielle « Opinion des industriels » de l'Insee)

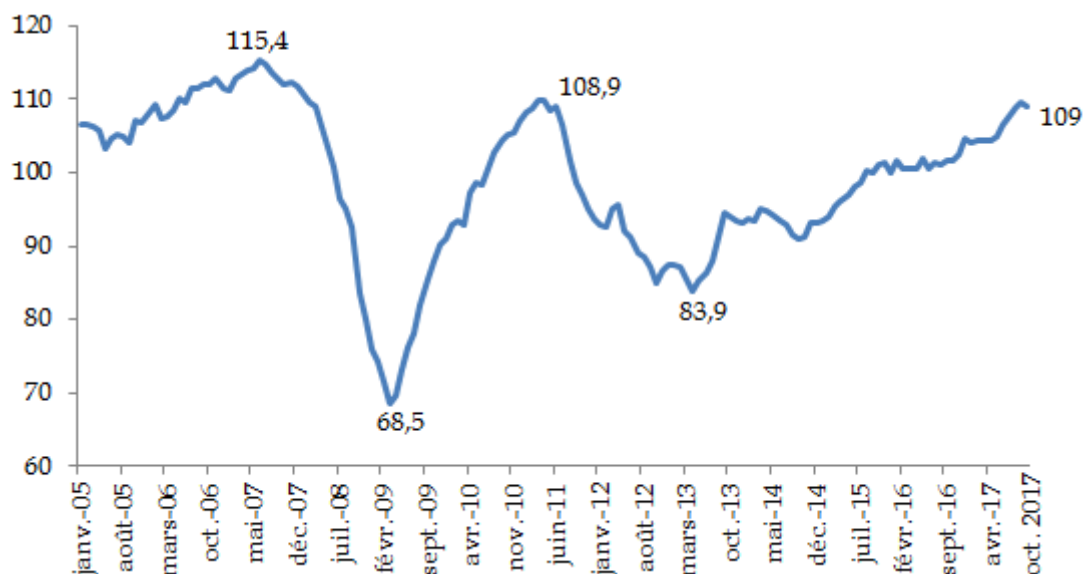
**Sur le plan interne, tant les ménages que les entreprises connaissent un regain d'optimisme qui stimule la demande privée.**

L'indicateur synthétique du climat des affaires de l'Insee a ainsi retrouvé le niveau qu'il avait atteint avant le déclenchement de la crise de la zone euro.

<sup>1</sup> FMI, « Perspectives de l'économie mondiale », octobre 2017.

<sup>2</sup> Ibid., p. 14.

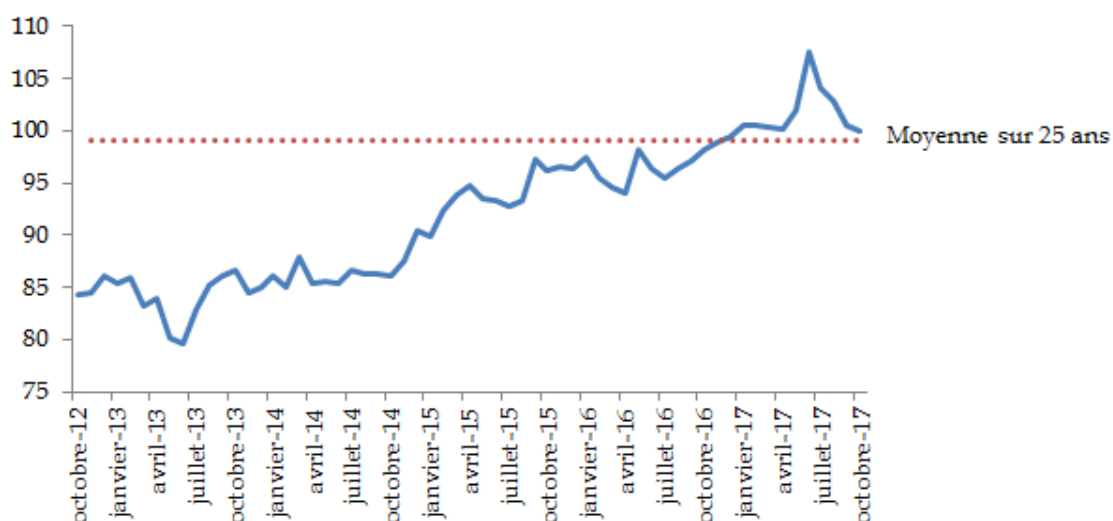
### Indicateur synthétique du climat des affaires



Source : commission des finances du Sénat (d'après la publication mensuelle de l'Insee)

S'agissant des ménages, l'indice synthétique de confiance de l'Insee est **repassé depuis le début de l'année 2017 au-dessus de sa moyenne historique**, en dépit de la baisse observée au cours des derniers mois.

### Indicateur synthétique de confiance des ménages



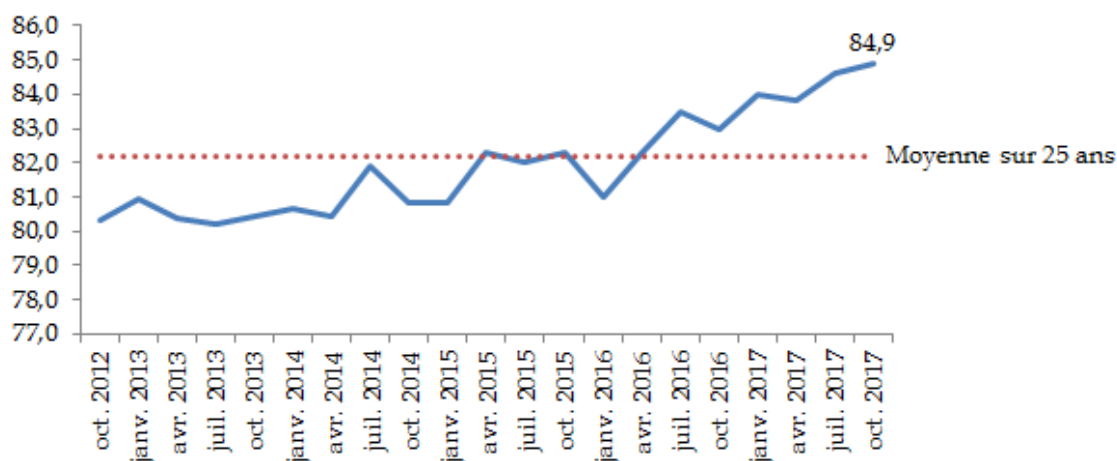
Source : commission des finances du Sénat (d'après l'enquête mensuelle de conjoncture de l'Insee auprès des ménages)

Cette confiance retrouvée s'accompagne d'une sollicitation croissante de l'appareil de production et d'une augmentation des embauches. À titre d'illustration, le taux d'utilisation des capacités de

production dans l'industrie est solidement orienté à la hausse et se situe désormais à un niveau significativement supérieur à la moyenne historique.

### Taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après l'enquête trimestrielle « Opinion des industriels » de l'Insee)

Sur le plan de l'emploi, le nombre de déclarations d'embauche en contrat à durée indéterminée (CDI) s'est établi en septembre 2017 à un niveau qui n'avait jamais été atteint.

### Évolution mensuelle du nombre de déclarations d'embauche en CDI

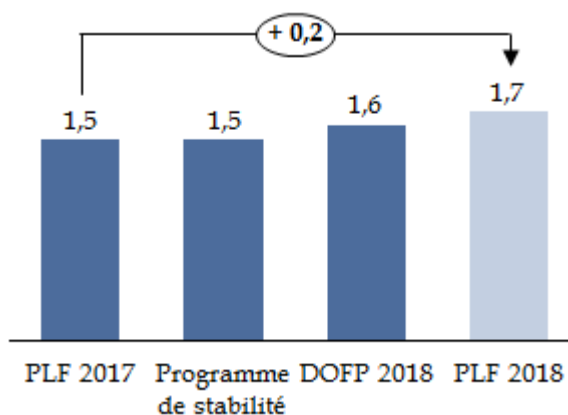


Source : commission des finances du Sénat (d'après le baromètre Acooss-Urssaf d'octobre 2017)

Dans ce contexte, le **Gouvernement a de nouveau relevé sa prévision de croissance pour l'année 2017**, qui s'établit désormais à 1,7 %.

### Évolution des prévisions de croissance du Gouvernement pour 2017

(en %)

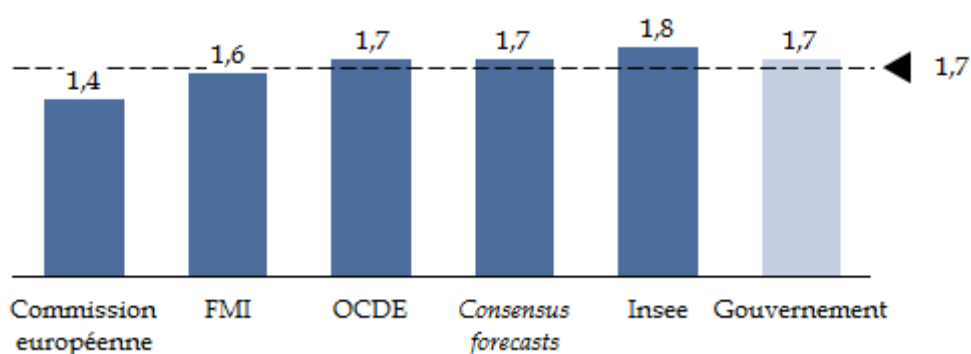


Source: commission des finances du Sénat

Dans son avis, le Haut Conseil a qualifié l'hypothèse retenue par le Gouvernement de « prudente »<sup>1</sup>. En effet, l'Insee a récemment relevé son estimation à 1,8 %. Il peut être souligné que la prévision particulièrement pessimiste de la Commission européenne (1,4 %) remonte au printemps dernier et n'a pas été actualisée depuis.

### Prévisions de croissance pour 2017

(en %)



Source: commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires, les prévisions du printemps 2017 de la Commission européenne, les prévisions d'octobre 2017 de l'Insee, le scénario central de la mission menée par le FMI au titre de l'article IV dont les conclusions ont été publiées en septembre 2017 et le rapport « Études économiques de l'OCDE : France 2017 » de l'OCDE paru en septembre 2017)

**En réalité, tout laisse à penser que la croissance française s'établira à 1,8 % à l'issue de l'exercice 2017, en l'absence d'évènement exceptionnel.**

<sup>1</sup> Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-4 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018, p. 5.

En effet, l'Insee a annoncé le 31 octobre 2017<sup>1</sup> que le PIB a augmenté de 0,5 % au troisième trimestre 2017, après avoir crû de 0,6 % au deuxième trimestre et de 0,5 % au premier trimestre.

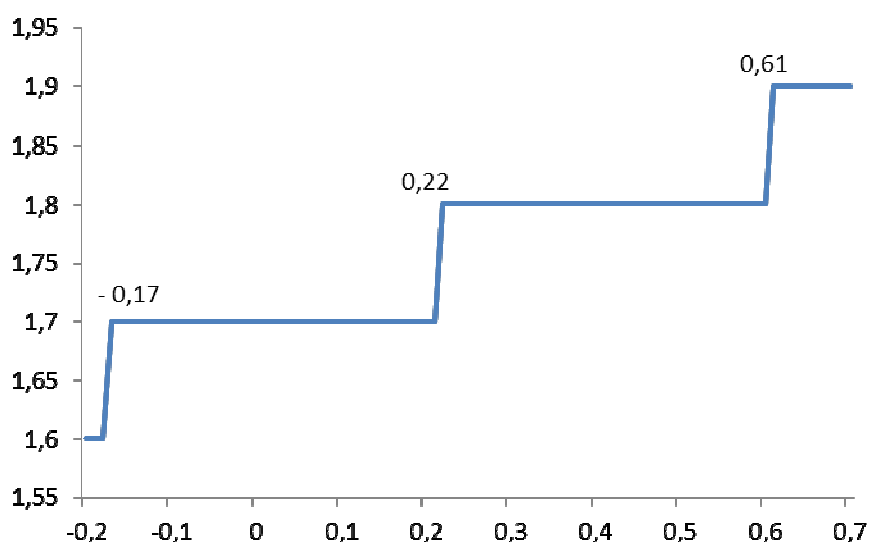
**Compte tenu du profil de croissance de l'année 2016, l'acquis de croissance après trois trimestres atteint 1,7 %.** Autrement dit, même si la croissance du PIB était nulle au cours du dernier trimestre, le taux de croissance sur l'ensemble de l'année 2017 atteindrait 1,7%. En réalité, une baisse du PIB d'au moins 0,18 % au dernier trimestre serait nécessaire pour que le taux de croissance sur l'ensemble de l'année 2017 s'établisse à 1,6 %, ce qui semble hautement improbable.

**À l'inverse, une hausse modeste du PIB de 0,22 % au dernier trimestre serait suffisante pour atteindre un taux de croissance de 1,8 %** sur l'ensemble de l'année, ce qui semble tout à fait atteignable compte tenu de l'orientation actuelle des enquêtes de conjonctures.

**Porter le taux de croissance à 1,9 % sur l'année nécessiterait en revanche une hausse du PIB de 0,61 % au dernier trimestre**, soit une augmentation équivalente à celle constatée au deuxième trimestre mais supérieure à celle observée au premier et au troisième trimestre.

#### Taux de croissance 2017 selon l'évolution du PIB au cours du dernier trimestre

(en % du PIB)



Source: commission des finances du Sénat

<sup>1</sup> Insee, « Comptes nationaux trimestriels - première estimation (PIB) - troisième trimestre 2017 ».

**En tout état de cause, la reprise apparaît particulièrement solide :** par rapport au troisième trimestre de l'année 2016, le PIB est plus élevé de 2,2 %, soit un rythme de croissance de trimestre à trimestre qui n'avait plus été observé depuis le déclenchement de la crise de la zone euro.

**Cette accélération de la croissance s'accompagnerait en outre d'un dynamisme des prélèvements obligatoires,** qui augmenteraient plus rapidement que le PIB.

### 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.

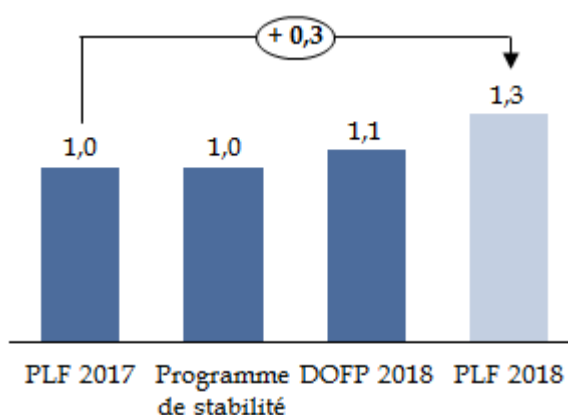
Sur longue période, les prélèvements obligatoires « spontanés » tendent à augmenter à la même vitesse que le PIB. On dit alors que **leur élasticité au PIB est égale à 1**.

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, la trajectoire du Gouvernement est désormais fondée sur une **hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1,3** en 2017.

### Évolution des prévisions d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB pour 2017



*Source: commission des finances du Sénat*

Là encore, le Haut Conseil des finances publiques estime que « *des évolutions plus favorables ne sont pas à exclure, s'agissant des prélèvements sociaux et surtout de la TVA* »<sup>1</sup>.

**Cette révision est particulièrement importante, dans la mesure où le déficit est davantage sensible à l'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires qu'à l'estimation de la croissance.**

En effet, il peut être estimé qu'en France une croissance supérieure de 0,1 point à la prévision réduit le déficit de **0,06 point**<sup>2</sup>, tandis qu'une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 0,1 point plus élevée diminue le déficit de **0,1 point**<sup>3</sup>, toutes choses égales par ailleurs.

À titre d'illustration, une révision du taux de croissance à 1,8 % en 2017 se traduirait par une réduction du solde public d'environ **1,4 milliard d'euros**, tandis qu'une élasticité des prélèvements obligatoires supérieure de 0,1 au niveau attendu (1,3) permettrait un recul du déficit de **2,5 milliards d'euros**, toutes choses égales par ailleurs.

### **3. Avec les hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité d'avril, la prévision de déficit public pour 2017 serait nettement supérieure au seuil de 3 % du PIB**

**En 2017, l'amélioration du contexte macroéconomique a ainsi grandement facilité la tâche du nouveau Gouvernement.**

**Au total, l'effet de l'amélioration de la conjoncture observée depuis le printemps sur le niveau du déficit 2017 peut être estimé à 0,4 point de PIB**, dans la mesure où le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril dernier reposait sur une prévision de croissance de 1,5 % et une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB unitaire.

---

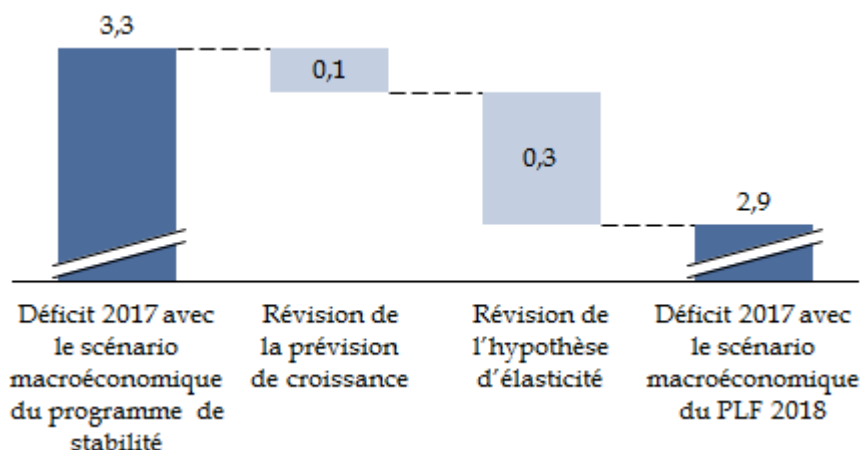
<sup>1</sup> Ibid., p. 9.

<sup>2</sup> Ce résultat correspond à la valeur de semi-élasticité budgétaire retenue par la Commission européenne pour la France (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 en France un peu plus de la moitié du PIB.

<sup>3</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  $n+1$ . Sachant que les prélèvements obligatoires représentent environ 1 000 milliards d'euros et que la croissance en valeur est estimée à 2,5 % pour 2017, la hausse spontanée des prélèvements obligatoires serait de 25 milliards d'euros avec une élasticité de 1,0 et de 27,5 milliards d'euros avec une élasticité de 1,1. La différence s'élève ainsi à 2,5 milliards d'euros, soit 0,1 point de PIB.

### Estimation de l'effet de l'embellie conjoncturelle sur le déficit public 2017

(en % du PIB)



Source: commission des finances du Sénat

**Autrement dit, en l'absence d'embellie conjoncturelle, la prévision de déficit public pour 2017 serait nettement supérieure au seuil de 3 % du PIB, en dépit des mesures de redressement mises en œuvre par le Gouvernement à la suite de la publication des résultats de l'audit des finances publiques par la Cour des Comptes<sup>1</sup>, pour un montant de 4,3 milliards d'euros, soit 0,2 point de PIB.**

## B. UNE REPRISE ÉCONOMIQUE QUI SE CONFIRMERAIT EN 2018

### 1. Une croissance qui se maintiendrait à 1,7 %, en ligne avec les prévisions

**S'agissant de l'année 2018, le présent projet de loi de finances fait l'hypothèse d'un maintien du taux de croissance à 1,7 %.**

Comme en 2017, la croissance effective serait ainsi supérieure de 0,45 point à la croissance potentielle, estimée à 1,25 % par le Gouvernement, réduisant d'autant l'écart de production.

<sup>1</sup> Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017.



### Évolution prévisionnelle de la croissance, de la croissance potentielle et de l'écart de production entre 2017 et 2018

(en %)

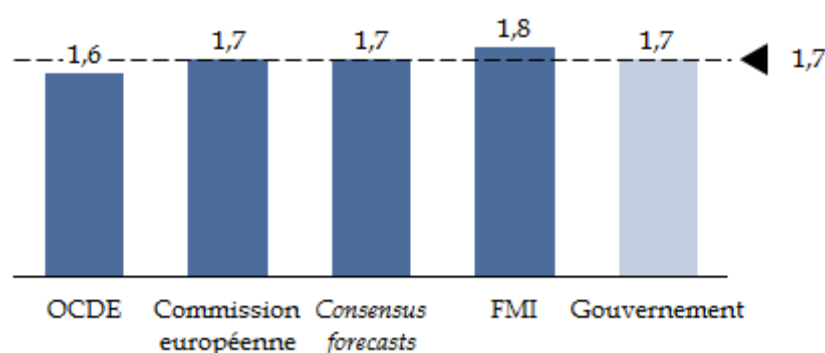
	2017	2018
<b>Croissance</b>	1,7	1,7
<b>Croissance potentielle</b>	1,25	1,25
<b>Écart de production (en % du PIB potentiel)</b>	- 1,1	- 0,7

Source: commission des finances du Sénat (d'après la trajectoire du Gouvernement)

Il ressort de la comparaison avec les estimations des organisations internationales et des principaux instituts privés de conjoncture que **la prévision de croissance du Gouvernement est raisonnable**, ainsi que l'a d'ailleurs souligné le Haut Conseil des finances publiques<sup>1</sup>.

### Prévisions de croissance pour 2018

(en %)



Source: commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires, les prévisions du printemps 2017 de la Commission européenne, le scénario central de la mission menée par le FMI au titre de l'article IV dont les conclusions ont été publiées en septembre 2017 et le rapport « Études économique de l'OCDE : France 2017 » de l'OCDE paru en septembre 2017)

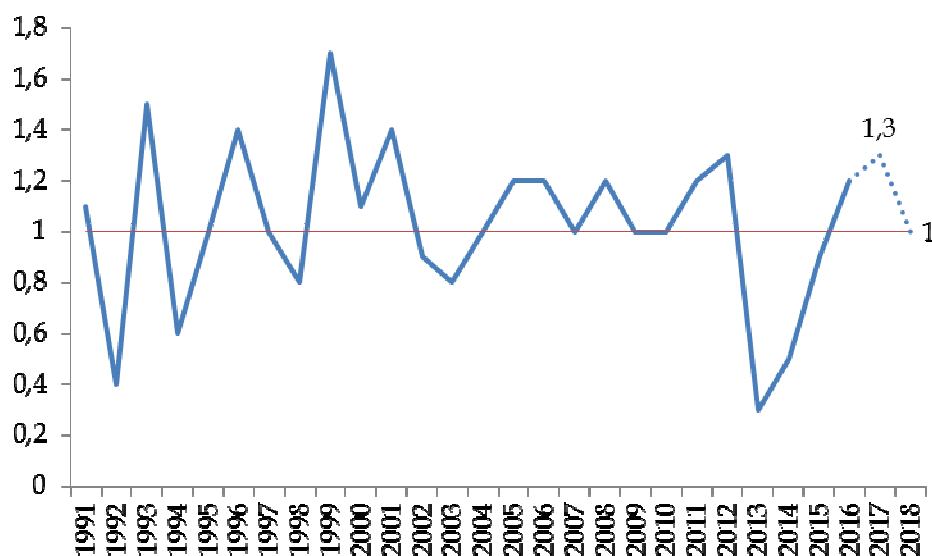
L'hypothèse retenue se situe ainsi à un niveau intermédiaire entre la prévision de l'OCDE (1,6 %) et celle du FMI (1,7 %), en ligne avec la Commission européenne et le consensus des instituts privés.

## 2. Une prévision d'élasticité des prélèvements prudente

S'agissant de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB, le **Gouvernement retient une estimation prudente** : après avoir atteint 1,2 en 2016 et 1,3 en 2017, elle reviendrait à 1,0 en 2018.

<sup>1</sup> Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-4 précité, p. 5.

### Évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB



Source: commission des finances du Sénat (d'après les données reconstituées par le Haut Conseil des finances publiques et la prévision gouvernementale pour les années 2017 et 2018)

Ce choix apparaît d'autant plus notable que retenir une élasticité des prélèvements obligatoires plus volontariste **aurait permis de réduire non seulement le déficit nominal mais également le déficit structurel**, toutes choses égales par ailleurs<sup>1</sup>.

#### C. LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE RESTE NATURELLEMENT ENTOURÉ DE RISQUES

S'il apparaît aujourd'hui raisonnable, le scénario macroéconomique sur lequel est construit le projet de loi de finances pour 2018 est **naturellement entouré de risques, à la hausse comme à la baisse**.

**Au niveau international**, l'orientation de la politique budgétaire et commerciale des États-Unis constitue la principale incertitude, susceptible de peser à la hausse comme à la baisse sur la croissance mondiale. 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, font également l'objet d'une attention croissante. À titre d'illustration, l'Autorité des marchés financiers considère que le « *risque de re-tarification* » des actions est aujourd'hui « *important* », dans la mesure où « *l'amélioration de la conjoncture économique mondiale ne paraît pas suffisant pour*

<sup>1</sup> En effet, lorsque les élasticité effectives sont supérieures aux élasticité conventionnelles des prélèvements obligatoires au PIB, le solde structurel s'améliore. Dans la décomposition du solde structurel, cet effet est retracé sous le terme « *composante non discrétionnaire de la variation du solde structurel* ».

*justifier* » la hausse des cours observée, en particulier aux États-Unis<sup>1</sup>. Enfin, la possibilité d'un « *atterrissage brutal* » de l'économie chinoise est régulièrement évoquée<sup>2</sup>.

**Au niveau européen**, les incertitudes relatives au processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, le conflit grandissant entre le gouvernement espagnol et la région Catalogne ainsi que la fragilité du secteur bancaire de certains États membres figurent parmi les principaux risques identifiés.

**Au niveau national**, outre les événements exceptionnels (mauvaises récoltes, attentats, etc.) qui pourraient éventuellement survenir, une incertitude demeure sur la capacité de l'appareil productif français à répondre à la hausse de la demande adressée<sup>3</sup>, alors que le commerce extérieur devrait de nouveau peser sur la croissance en 2017<sup>4</sup>.

**Aussi, deux scénarios macroéconomiques alternatifs ont été construits afin d'essayer de circonscrire le champ des possibles :**

- **le premier, qualifié de « défavorable »**, se fonde sur l'hypothèse de croissance 2018 de l'institut de conjoncture privé le plus pessimiste (1,3 %) et une hypothèse 2017 d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB identique à 2016 (1,2). La prévision de croissance pour 2017 reste fixée à 1,7 %, dans la mesure où il s'agit de l'acquis de croissance après trois trimestres. L'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB retenue pour 2018 (1,0) demeure également inchangée, compte tenu de son caractère prudent.

- **le second, qualifié de « favorable »**, se fonde sur le scénario de croissance 2017-2018 de l'institut de conjoncture privé le plus optimiste (1,8 % en 2017 et 2,2 % en 2018) et une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB légèrement supérieure à la prévision tant en 2017 (1,4) qu'en 2018 (1,2, comme en 2016).

---

<sup>1</sup> Autorité des marchés financiers, « Cartographie des risques 2017 », juillet 2017, p. 5.

<sup>2</sup> Il s'agit par exemple de l'un des principaux risques mentionnés par Bureau fédéral du Plan belge. Voir : Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2017-2022 », juin 2017, p. 1.

<sup>3</sup> Natixis, « La capacité ou l'incapacité de l'appareil productif à répondre à la progression de la demande sont une caractéristique centrale des économies », Flash Économie, 27 juin 2017.

<sup>4</sup> Après trois trimestres, l'acquis 2017 s'élève à - 0,6 % pour le solde extérieur.

### Sensibilité du solde effectif aux hypothèses de croissance et d'élasticité des prélèvements obligatoires

(en % du PIB)

	2016	2017	2018
<b>Scénario du Gouvernement</b>			
Croissance (en %)	1,1	1,7	1,7
Élasticité des prélèvements obligatoires	1,2	1,3	1,0
Solde effectif	- 3,4	- 2,9	- 2,6
<b>Scénario « défavorable »</b>			
Croissance (en %)	1,1	1,7	1,3
Élasticité des prélèvements obligatoires	1,2	1,2	1,0
Solde effectif	- 3,4	- 3,0	- 2,9
<b>Scénario « favorable »</b>			
Croissance (en %)	1,1	1,8	2,2
Élasticité des prélèvements obligatoires	1,2	1,4	1,2
Solde effectif	- 3,4	- 2,7	- 1,9

Note méthodologique : la simulation a été effectuée avec le scénario sous-jacent au présent projet de loi de finances, qui ne tient pas compte du coût du contentieux lié à l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes distribués.

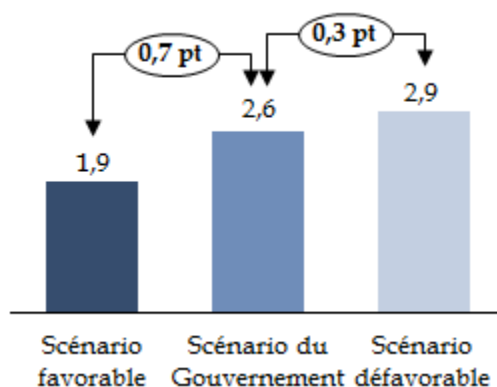
Source : commission des finances du Sénat

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessus, **la sensibilité du solde au scénario retenu est importante** : le déficit atteindrait 1,9 % du PIB dans le scénario favorable, contre 2,9 % du PIB dans le scénario défavorable.

Il peut toutefois être noté que **la prévision du Gouvernement est significativement plus proche du scénario défavorable que du scénario favorable**, ce qui vient confirmer le caractère raisonnable du cadrage macroéconomique sous-jacent au projet de loi de finances.

#### Estimation du déficit public pour l'année 2018 selon les différents scénarios macroéconomiques

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat

## II. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE « SUR LE FIL DU RASOIR » EUROPÉEN

### A. UN REcul DU DÉFICIT PUBLIC DE FAIBLE AMPLEUR PORTÉ PAR L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE

#### 1. Une amélioration du déficit public de 0,3 point de PIB ramenée à 0,1 point de PIB après prise en compte du coût du contentieux lié à l'annulation de la contribution de 3 % sur les dividendes

À l'issue de l'exercice 2018, le Gouvernement anticipe dans le cadre du présent projet de loi de finances une **réduction de 0,3 point de PIB du niveau du déficit public**, qui s'établirait à 60,4 milliards d'euros, soit 2,6 % du PIB, contre 67,1 milliards d'euros en 2017, soit 2,9 % du PIB.

Il doit néanmoins être souligné que le ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire a annoncé devant nos collègues députés que **le coût du contentieux lié à l'annulation de la contribution de 3 % sur les dividendes distribués conduira le Gouvernement à réviser à 2,8 % du PIB sa prévision de déficit pour 2018**.

Faute d'actualisation des hypothèses sous-jacentes à la trajectoire budgétaire, il ne peut toutefois être tenu compte de cette évolution dans les développements qui suivent.

L'amélioration du déficit public de l'ensemble des administrations publiques prévue dans le cadre du présent projet de loi de finances masque des **dynamiques très différentes selon les sous-secteurs**.

#### Évolution du solde public des administrations publiques depuis 2016 déclinée par sous-secteur

(en milliards d'euros)

	2016	2017	2018
<b>Administrations publiques</b>	- 75,9	- 67,1	- 60,4
État	- 74,1	- 73,1	- 75,5
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	- 1,9	- 1,5	- 1,2
Administrations publiques locales (APUL)	3	3,3	3,4
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	- 2,9	4,2	12,9

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données d'exécution de l'Insee pour l'année 2016 et les prévisions 2017-2018 figurant dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi)

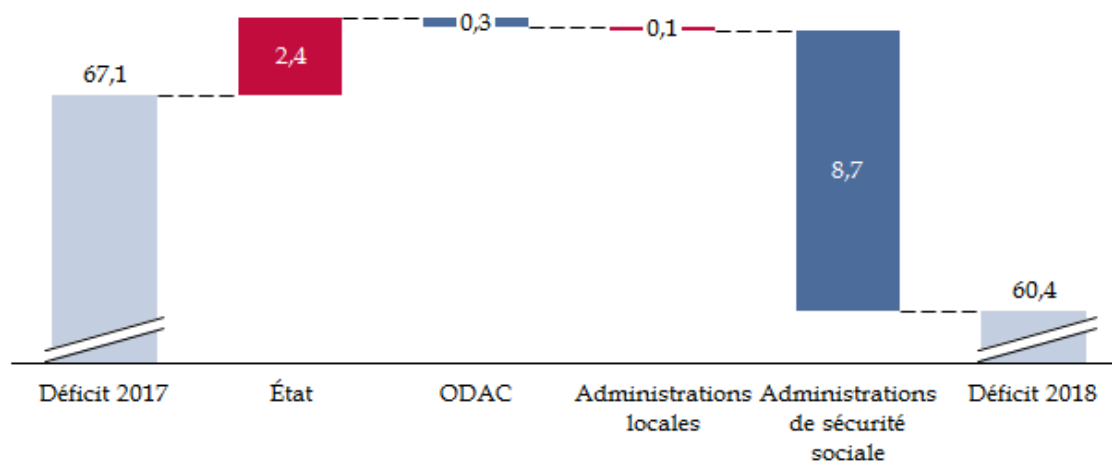
Alors que le solde des administrations publiques locales (APUL) s'établirait en 2018 à un niveau très proche de celui attendu au titre de l'exercice 2017, le solde de l'État se dégraderait de 2,4 milliards d'euros,

tandis que le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'améliorerait de 8,7 milliards d'euros.

Autrement dit, la dégradation du déficit de l'État serait plus que compensée par le redressement des comptes sociaux.

### Décomposition de l'évolution prévisionnelle du déficit public entre 2017 et 2018

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les prévisions 2017-2018 figurant dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi)

**Cette décomposition ne préjuge toutefois pas de l'effort réalisé par les différents sous-secteurs.**

En effet, les administrations de sécurité sociale bénéficieraient en 2018 de recettes particulièrement dynamiques, en lien avec la dynamique de la masse salariale du secteur privé, très supérieure à celle du PIB.

### Évolution prévisionnelle du PIB et de la masse salariale entre 2017 et 2022

(en %)

	2016	2017	2018
<b>PIB en valeur</b>	1,2	1,7	1,7
<b>Masse salariale du secteur privé</b>	2,5	3,3	3,1

Source : programme de stabilité 2017 et rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2018

Il peut être noté que la prévision d'évolution de la masse salariale du secteur privé retenue par le Gouvernement a été jugée « *prudente* » par le Haut Conseil des finances publiques<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Haut conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-4 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018, p. 6.

Après avoir crû de 3,2 % en 2017, les recettes des ASSO augmenteraient ainsi de 3,9 % en 2018<sup>1</sup>. À l'inverse, les recettes des administrations locales ne progresseraient que de 1,2 % en 2018, tandis que les recettes fiscales nettes de l'État diminueraient de 0,5 %.

### Taux d'évolution des recettes des sous-secteurs des administrations publiques

(en %, en valeur)

	2016	2017	2018
<b>Recettes fiscales nettes de l'État</b>	1,4	2,1	- 0,5
<i>Recettes fiscales nettes à législation constante</i>	1,8	3,7	3,5
<b>Recettes des ASSO</b>	1,2	3,2	3,9
<b>Recettes des APUL</b>	0,4	1,9	1,2

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi)

À législation constante, la croissance des recettes fiscales nettes de l'État se serait toutefois établie à 3,5 % en 2018. Autrement dit, **l'État portera l'an prochain l'effort important de baisse des prélèvements obligatoires programmé en 2018, ce qui pèsera sur l'évolution de son déficit.**

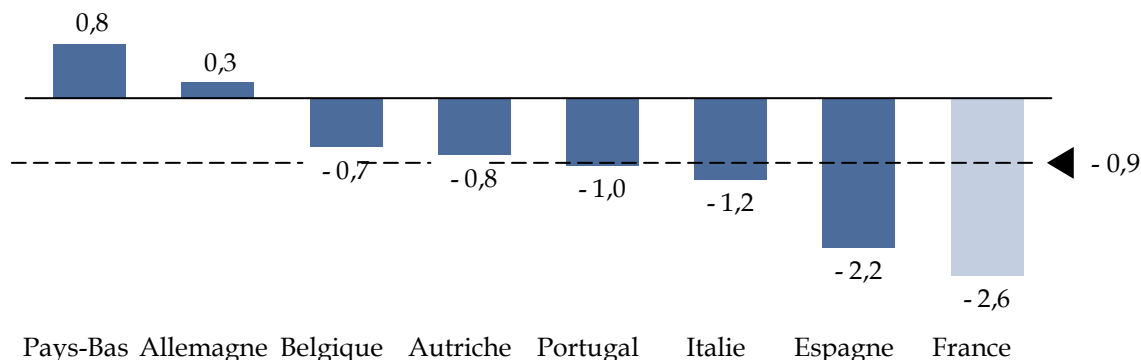
## 2. Un déficit qui resterait significativement supérieur à celui de nos principaux voisins et ne permettrait pas de réduire la dette

En dépit de l'amélioration du déficit public prévue l'an prochain, ce dernier s'établirait à l'issue de l'exercice 2018 à un **niveau significativement supérieur à celui des principaux pays de la zone euro.**

<sup>1</sup> Cette accélération tient néanmoins pour partie au transfert de l'allocation de solidarité spécifique, qui pèse en contrepartie à hauteur de 0,4 point sur la croissance de la dépense des ASSO.

### Prévision du niveau du solde public en 2018 dans les principaux pays de la zone euro

(en % du PIB)



Note de lecture : pour la France, il s'agit de l'évolution prévisionnelle du solde public avant prise en compte du coût du contentieux lié à l'annulation de la taxe à 3 %.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les programmes de stabilité 2017 des différents pays)

**Pour la première fois depuis la crise, le déficit de l'Espagne s'établirait à un niveau inférieur à celui de la France, alors que les deux pays sont aujourd'hui les derniers États membres de la zone euro à relever du volet correctif du pacte de stabilité.**

**La réduction du déficit prévue au titre de l'année 2018 serait à peine suffisante pour stabiliser le ratio d'endettement, qui s'établirait comme en 2017 à 96,8 % du PIB.**

### Prévision d'évolution du ratio d'endettement des administrations publiques

(en points de PIB)

	2016	2017	2018
<b>Ratio d'endettement</b>	<b>96,3</b>	<b>96,8</b>	<b>96,8</b>
Croissance nominale (en %)	1,6	2,5	2,9
Solde stabilisant la dette	- 1,5	- 2,3	- 2,7
Solde effectif	- 3,4	- 2,9	- 2,6
Écart au solde stabilisant	1,9	0,6	- 0,1
Ajustement stock-flux	- 1,2	- 0,1	0,1
<b>Variation du ratio d'endettement</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>

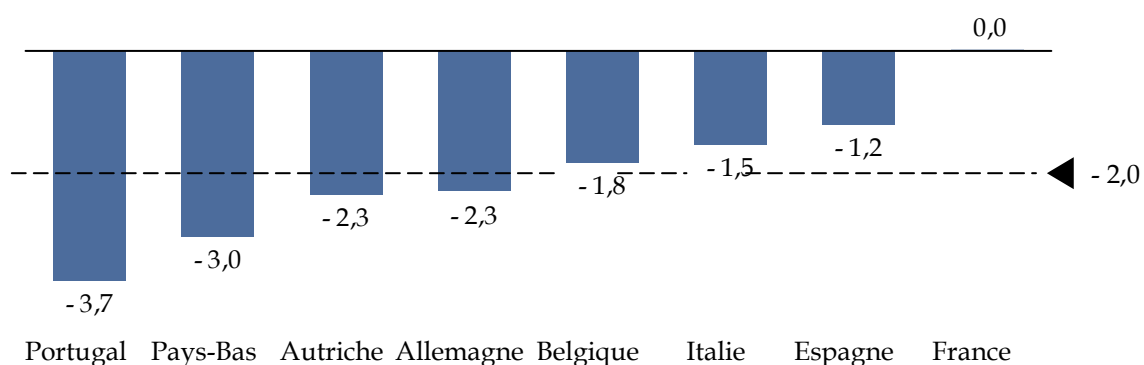
Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi)



**La France serait ainsi le seul grand pays de la zone euro dont le ratio d'endettement ne diminuerait pas en 2018.**

**Variation anticipée du ratio d'endettement  
des principaux pays de la zone euro entre 2017 et 2018**

(en points de PIB)



*Note de lecture : pour la France, il s'agit de l'évolution prévisionnelle du ratio d'endettement avant prise en compte du coût du contentieux lié à l'annulation de la taxe à 3 %.*

*Source : commission des finances du Sénat (d'après les programmes de stabilité 2017 des différents pays)*

### 3. Une amélioration du déficit facilitée par la conjoncture

**Si la réduction du déficit public prévue l'an prochain apparaît modeste, encore est-il nécessaire de préciser qu'elle résulte pour partie de l'amélioration de la conjoncture.**

En 2018, le solde conjoncturel s'améliorerait de 0,2 point de PIB, tandis que le déficit structurel, corrigé des effets de la conjoncture et des mesures ponctuelles et temporaires, ne se réduirait que de 0,1 point de PIB.

#### Décomposition du solde public 2016-2018

(en points de PIB)

	2016	2017	2018
<b>Solde public*</b>	- 3,4	- 2,9	- 2,6
<i>Solde conjoncturel</i>	- 0,8	- 0,6	- 0,4
<i>Mesures ponctuelles et temporaires</i>	- 0,1	- 0,1	- 0,1
<i>Solde structurel</i>	- 2,5	- 2,2	- 2,1

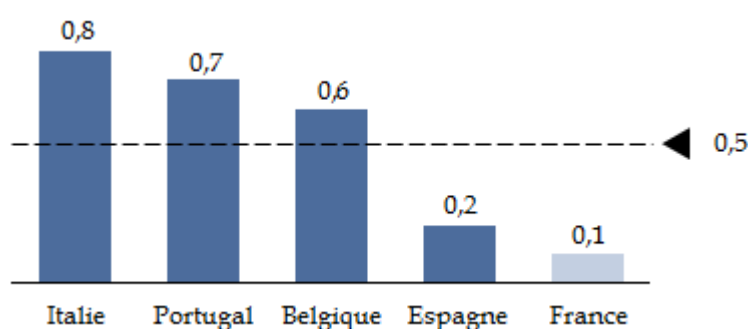
\* avant prise en compte du coût du contentieux lié à l'annulation de la taxe à 3 %.

*Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi)*

Là encore, la réduction du déficit structurel anticipée par le Gouvernement apparaît **significativement inférieure à celle prévue par les principaux pays de la zone euro** qui demeurent éloignés de leur objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel, à l'exception de l'Espagne.

**Variation anticipée du déficit structurel entre 2017 et 2018  
au sein des principaux pays de la zone euro déficitaires**

(en points de PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les programmes de stabilité 2017 des différents pays)

En outre, elle apparaît **difficilement compatible** avec nos engagements européens.

**B. UN REDRESSEMENT MODESTE DE LA SITUATION STRUCTURELLE  
DES COMPTES PUBLICS DIFFICILEMENT COMPATIBLE AVEC NOS  
ENGAGEMENTS EUROPÉENS**

**1. Une réduction du déficit structurel insuffisante**

À supposer que la France parvienne à sortir du volet correctif au printemps prochain, elle entrera à compter de l'exercice 2018 dans le volet préventif du pacte de stabilité.

Or les règles de redressement des comptes publics applicables dans le volet préventif **ne sont pas moins exigeantes** que celles prévues dans le volet correctif.

En particulier, le pacte de stabilité encadre la trajectoire de solde structurel devant conduire à l'atteinte de cet objectif à moyen terme. Une « matrice d'ajustement »<sup>1</sup> a été arrêtée d'un commun accord par les États membres afin de moduler, dans le volet préventif du pacte de stabilité,

<sup>1</sup> Commission européenne, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance », COM(2015) 12 final, 2015.

l'ajustement structurel requis selon le niveau d'endettement et l'état de la conjoncture.

Compte tenu du taux d'endettement français et de la conjoncture « normale » anticipée par le Gouvernement sur l'ensemble du quinquennat, **la France sera tenue de diminuer chaque année son déficit structurel de 0,6 point de PIB au minimum** jusqu'à atteindre son OMT, ainsi que l'a confirmé le Conseil de l'Union européenne dans sa recommandation du 22 mai 2017<sup>1</sup>.

Lorsque la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne évaluent si la trajectoire budgétaire d'un État membre connaît une **déviati on significative** par rapport à l'ajustement requis au regard de la règle de déficit structurel, ces derniers examinent si l'écart représente « *au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives* »<sup>2</sup>.

Avec une réduction du déficit structurel limitée à 0,1 point de PIB potentiel l'an prochain, **la France aura ainsi épuisé ses marges de manœuvres au regard de la règle de déficit structurel dès l'exercice 2018** – au risque de conduire la Commission européenne à ouvrir une procédure pour « déviati on significative » à son encontre à l'issue de l'exercice 2019. En effet, l'ajustement structurel prévu en 2019 (0,3 point de PIB potentiel) porterait à 0,4 % du PIB la déviati on moyenne sur deux années consécutives, soit un niveau supérieur au maximum autorisé.

**Il doit être souligné que la réduction du déficit structurel prévue par le Gouvernement, aussi modeste soit-elle, n'est nullement garantie.**

À titre d'illustration, tant l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) que le Fonds monétaire international (FMI) anticipent dans leur « scénario central » pour 2018 une **dégradation du déficit structurel de la France**, de respectivement 0,3 et 0,4 point de PIB potentiel.

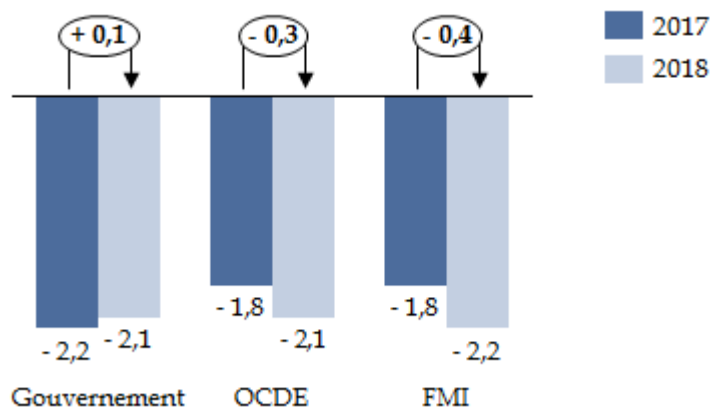
---

<sup>1</sup> Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2017, 12 juin 2017, p. 4.

<sup>2</sup> Nouvelle rédaction de l'article 6 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

## Prévisions d'évolution du solde structurel de la France entre 2017 et 2018

(en % du PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires, le scénario central de la mission menée par le FMI au titre de l'article IV dont les conclusions ont été publiées en septembre 2017 et le rapport « Études économique de l'OCDE : France 2017 » de l'OCDE paru en septembre 2017)

## 2. Un dépassement de la norme de dépenses européenne

Un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement structurel, même significatif, **n'emporte pas nécessairement l'ouverture d'une procédure pour « déviation significative »** : la décision résulte d'une « évaluation globale » réalisée par la Commission européenne.

Ainsi que le prévoit l'article 3 du TSCG, 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 de dépenses européenne**, introduite dans le cadre du *Six-Pack* afin de remédier aux difficultés liées à la mesure de l'ajustement structurel<sup>1</sup>.

En vertu de cette règle, les dépenses publiques « pilotables », nettes des mesures nouvelles en recettes<sup>2</sup>, **ne peuvent excéder un taux de référence fixé à un niveau cohérent avec la trajectoire d'ajustement structurel**.

<sup>1</sup> De ce point de vue, la règle de dépenses 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>2</sup> L'agrégat des dépenses publiques 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.

Concrètement, une hausse des dépenses publiques « pilotables » supérieure au taux de référence n'est admise que si elle est financée par une hausse des prélèvements obligatoires, **rapprochant ainsi la règle de dépenses européenne de la notion française d'effort structurel.**

Comme le relève le Conseil de l'Union européenne dans sa recommandation du 22 mai 2017, « *si la France devait finalement parvenir à une correction durable (...) de son déficit* », l'ajustement structurel en direction de son objectif budgétaire à moyen terme correspondrait en 2018 à « *l'exigence d'un taux de croissance nominale des dépenses publiques nettes ne dépassant pas 1,2 %* »<sup>1</sup>.

Or, les éléments transmis par le Gouvernement indiquent que la croissance en valeur des dépenses « pilotables » nettes, dont la construction est détaillée dans le tableau ci-après, s'élèvera à **2,2 % en 2018, 1 point au-dessus de l'objectif.**

#### Trajectoire du Gouvernement présentée selon le format propre à la règle de dépenses européenne

(en milliards d'euros)

	2017	2018
Dépenses totales	1280,0	1304,7
Charge d'intérêt	40,5	40,7
Formation brute de capital fixe (année t)	76,4	82,1
Formation brute de capital fixe moyenne (années t-3 à t)	77,1	77,7
Variations non-discretionnaires des prestations chômage	1,2	0,7
Mesures exceptionnelles et temporaires en dépenses	0,2	0,2
Mesures nouvelles en recettes	- 2,1	- 7,1
<b>Évolution des dépenses « pilotables » nettes (en %)</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire adressé par votre rapporteur général

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la Commission européenne ait adressé vendredi 27 octobre un courrier au ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire dans lequel elle souligne qu'il existe « *un risque de déviation significative vis-à-vis de l'effort requis en 2018* » et demande des éclaircissements sur le projet de budget du Gouvernement.

**Si la France pourrait se prévaloir des « clauses de flexibilité »** prévues par le pacte de stabilité afin de tenir compte de l'effet positif des réformes structurelles sur la soutenabilité des finances publiques à long terme, **les conditions dans lesquelles ces dernières peuvent être invoquées**

<sup>1</sup> Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2017, 12 juin 2017, p. 4.

sont particulièrement strictes et ne devraient pas être remplies par la France avant 2020, ainsi que l'a relevé votre rapporteur général dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le Gouvernement semble ainsi compter sur le fait que le Conseil et la Commission européenne adoptent une **interprétation particulièrement extensive** des règles du pacte de stabilité.

**C. UN EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE CONFORME À L'OBJECTIF INITIALEMENT AFFICHÉ PAR LE GOUVERNEMENT AURAIT PERMIS UN REDRESSEMENT PLUS SIGNIFICATIF DES COMPTES PUBLICS**

Ce redressement limité de la situation structurelle des comptes publics, difficilement compatible avec nos engagements européens, tient à **deux facteurs** :

- d'une part, la **volonté louable** du Gouvernement de ne pas différer la nécessaire baisse des prélèvements obligatoires, dont une partie provient cependant de mesures déjà votées l'an dernier et non remises en cause ;

- d'autre part, le **choix critiquable** de reporter une part significative de l'effort de maîtrise de la dépense sur la deuxième partie du quinquennat.

**1. Une baisse des prélèvements obligatoires qui contraste avec la politique fiscale conduite lors du précédent quinquennat**

Ainsi que le fait apparaître le tableau ci-dessous, **les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires « pèsent » sur l'ajustement structurel** prévu en 2018 à hauteur de 0,3 point de PIB potentiel.

**Décomposition de l'ajustement structurel 2016-2018**

(en points de PIB potentiel)

	2016	2017	2018
<b>Ajustement structurel</b>	0,2	0,2	0,1
<i>Effort structurel</i>	0,2	0,1	0,2
<i>dont mesures nouvelles</i>	- 0,1	- 0,1	- 0,3
<i>dont effort en dépense</i>	0,2	0,1	0,4
<i>dont clé en crédits d'impôt</i>	0,1	0,1	0,0
<b>Composante non discrétionnaire</b>	0,1	0,1	- 0,1
<i>dont recettes hors prélèvements obligatoires</i>	- 0,1	- 0,2	- 0,1
<i>dont effet d'élasticités</i>	0,2	0,3	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 le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi)

En effet, le Gouvernement entend procéder dès l'an prochain à une **baisse significative des prélèvements obligatoires, pour près de 7 milliards d'euros.**

### Principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2018

(en milliards d'euros)

<b>Baisses de prélèvements obligatoires</b>	
Baisse du taux d'impôt sur les sociétés	- 1,2
Dégrèvement de la taxe d'habitation	- 3,0
Impôt sur la fortune immobilière	- 3,2
Prélèvement forfaitaire unique	- 1,3
Suppression de la taxe à 3 % sur les dividendes	- 1,9
CICE - montée en charge et hausse de taux	- 4,0
Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	- 0,6
Suppression de la dernière tranche de la taxe sur les salaires	- 0,1
<b>Hausses de prélèvements obligatoires</b>	
Fiscalité énergétique	2,0
Fiscalité du tabac	1,7
Bascule en deux temps de la baisse des cotisations salariales vers la CSG	4,5
Changement de taux de la CVAE	0,3
<b>Impact sur le solde budgétaire 2018</b>	<b>- 6,8</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2018)

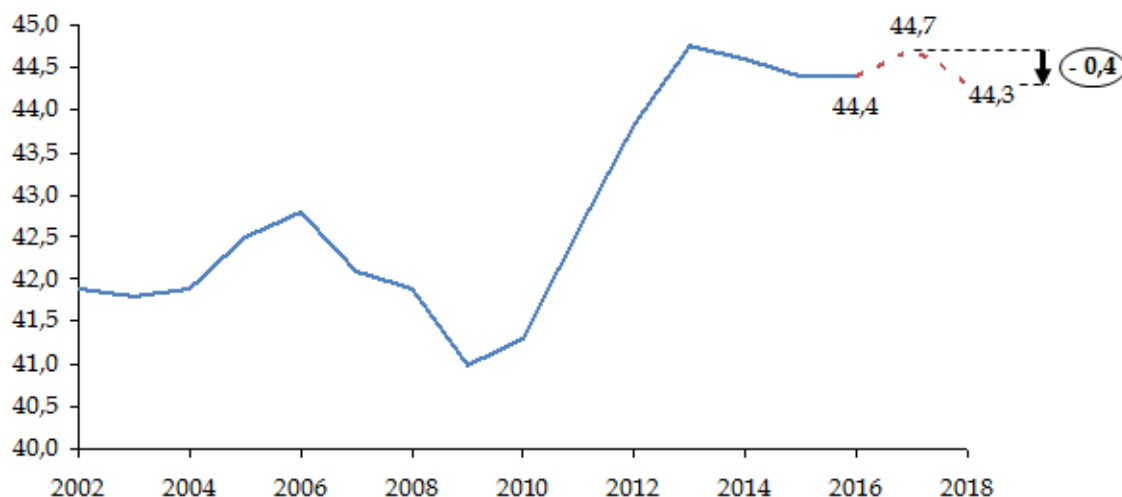
La baisse des prélèvements obligatoires est toutefois deux fois inférieure au montant initialement annoncé (0,6 point de PIB) dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, en raison de la **mise en œuvre en deux temps de la bascule des cotisations salariales** sur la contribution sociale généralisée (CSG) au cours de l'année 2018, dont le rendement attendu s'élève à 4,5 milliards d'euros.

En outre, il doit être souligné que **les modalités et la composition des baisses de prélèvements obligatoires proposées ne rencontrent pas toujours l'assentiment de votre rapporteur général**, dans la mesure notamment où elle ne profiteront pas à l'ensemble des contribuables.

Sous ces réserves, force est de constater que la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale, qui devrait augmenter de 0,3 point à l'issue de l'exercice 2017, **commencerait à se réduire en 2018.**

### Évolution prévisionnelle de la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee le rapport économique, social et financier 2018)

Si le choix du Gouvernement de procéder immédiatement à une baisse significative des prélèvements obligatoires tranche avec la politique fiscale menée lors du précédent quinquennat, dont votre rapporteur général n'avait pas manqué de souligner les effets délétères sur la compétitivité de l'économie et le consentement à l'impôt<sup>1</sup>, il **s'accompagne malheureusement d'un effort de maîtrise de la dépense plus faible qu'escompté.**

#### 2. Un infléchissement de l'évolution de la dépense publique plus faible qu'escompté

Dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement s'était donné l'objectif inédit de stabiliser la dépense publique en volume en 2018.

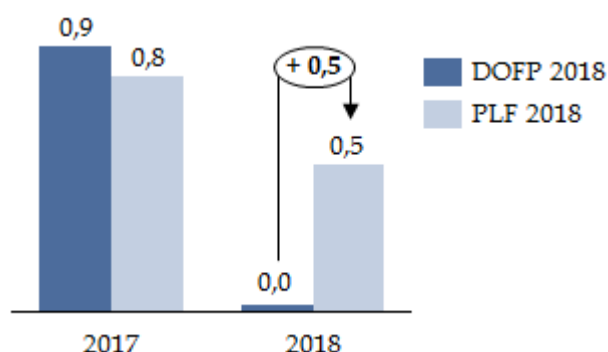
Cette ambition est finalement revue à la baisse dans le cadre du présent projet de loi, qui prévoit de **contenir la croissance de la dépense publique en volume à 0,5 %.**

<sup>1</sup> Voir par exemple : « Cinq années sans modération fiscale », rapport d'information n° 113 (2016-2017) fait au nom de la commission des finances et déposé le 9 novembre 2016.



### Hypothèses d'évolution de la croissance de la dépense publique

(en %, en volume, hors crédits d'impôt)

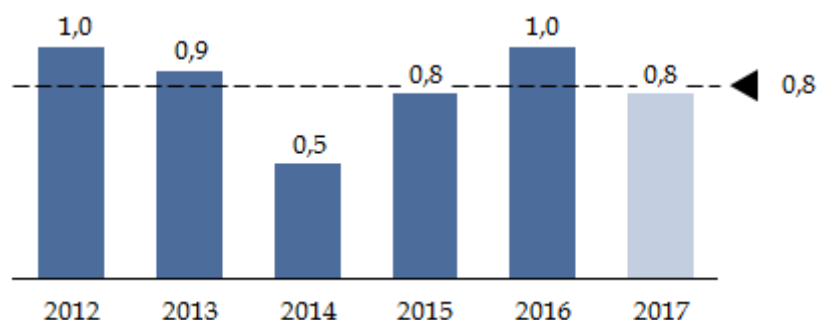


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

En 2018, l'effort de maîtrise de la dépense publique serait ainsi **comparable à celui réalisé en 2014** sous la précédente majorité.

### Croissance de la dépense publique entre 2012 et 2017

(en %, en volume, hors crédits d'impôt)



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

**L'effort en dépenses s'élèverait ainsi à 0,4 point de PIB potentiel, contre 0,7 point de PIB potentiel en cas de stabilisation en volume de la dépense publique.**

Toutes choses égales par ailleurs, si la trajectoire en dépense initialement prévue par le Gouvernement avait été respectée, **la réduction du déficit structurel aurait donc atteint 0,4 point de PIB potentiel l'an prochain, et non 0,1 point de PIB potentiel.**

### **Ajustement structurel et effort structurel**

L'**ajustement structurel**, qui mesure l'évolution du déficit structurel, ne constitue qu'un outil imparfait pour qualifier l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire. En effet, par construction, le solde structurel est conçu comme un résidu entre le solde effectif et sa part conjoncturelle, de sorte que tous les éléments qui ne figurent pas explicitement dans le solde conjoncturel sont considérés comme étant de nature structurelle ; en particulier, **le solde structurel ne permet pas d'exclure les incidences de l'évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires**, pourtant sensible aux évolutions conjoncturelles et qui échappe au contrôle du Gouvernement.

Aussi, afin de mieux approcher la composante discrétionnaire des finances publiques – et donc l'action budgétaire du Gouvernement –, a été développée la notion d'**effort structurel**, qui peut se décomposer en deux facteurs :

- l'**effort structurel en dépenses**, qui correspond à l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle ;
- l'**effort structurel en recettes**, soit les mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques.

**Cette évolution n'est pas neutre du point de vue du respect de nos engagements européens.** En effet, si la France est supposée réduire son déficit structurel chaque année de 0,6 point de PIB potentiel dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité, l'écart à cet objectif n'est pas considéré comme significatif tant qu'il reste inférieur à 0,25 point en moyenne sur deux ans, ainsi que cela a été précédemment rappelé. Autrement dit, une réduction du déficit structurel de 0,4 point de PIB potentiel aurait permis de rester au-dessus du seuil de 0,35 point de PIB potentiel à partir duquel un écart, même durable, à la règle de déficit structurel n'est pas jugé excessif.

### **3. Une trajectoire de dépense qui implique la mise en œuvre d'un plan d'économies de 14 milliards d'euros**

Afin d'évaluer le montant des économies à réaliser pour contenir l'évolution de la dépense publique en volume à 0,5 % l'an prochain, il est nécessaire d'estimer l'évolution tendancielle de cette dernière, à politique inchangée.

De ce fait, votre rapporteur général **regrette la décision du Gouvernement de ne pas transmettre au Parlement son estimation de la croissance tendancielle de la dépense publique**, ainsi que l'y obligeait pourtant l'article 31 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Comme le reconnaissait en juillet dernier devant nos collègues députés Mme Amélie Verdier, directrice du budget, **il s'agit pourtant d'une étape indispensable à la construction du budget** : « *S'agissant de la construction du budget (...) nous commençons par établir le « tendanciel »*,

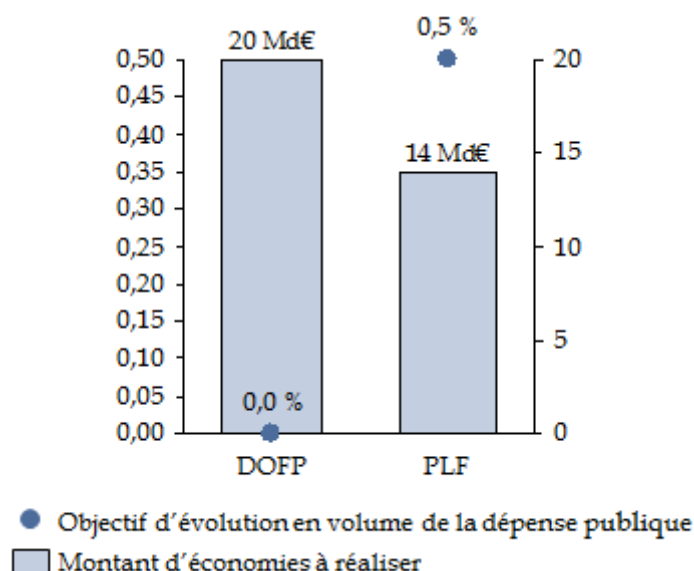
*c'est-à-dire ce qui se passe en l'absence de toute décision, de toute mesure nouvelle de dépense ou d'économie. (...) Nous essayons de nous mettre d'accord avec les autres ministères pour que cette analyse soit aussi objective que possible. Je me permets d'insister sur la complexité de cet exercice. (...) Je le dis de manière très humble : nous essayons de faire au mieux, tout en sachant que la marge d'erreur existe. »<sup>1</sup>.*

À cet égard, votre rapporteur général estime que la difficulté de cet exercice ne doit pas conduire le Gouvernement à refuser de transmettre aux parlementaires ses hypothèses d'évolution tendancielle de la dépense mais plaide au contraire pour que ces dernières puissent faire l'objet d'un **débat transparent**.

**Le montant des économies à réaliser peut toutefois être estimé à partir du scénario d'évolution tendancielle de la dépense publique de la Cour des comptes.** Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques<sup>2</sup>, la Cour des comptes estime ainsi la croissance tendancielle de la dépense publique à 1,6 % en volume au cours de la période 2017-2022. À partir de cette hypothèse, le montant des économies à réaliser l'an prochain peut être estimé à 14 milliards d'euros. Par comparaison, stabiliser en volume la dépense publique aurait impliqué un effort d'économies de 20 milliards d'euros.

#### Estimation du montant des économies à réaliser en 2018

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du tendanciel de la Cour des comptes précité)

<sup>1</sup> Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, compte rendu de la séance de 9 heures du mercredi 26 juillet 2017.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, pp. 123-125.

#### 4. Un effort de maîtrise de la dépense publique porté par l'ensemble des administrations publiques

Compte tenu de l'ampleur des économies demandées, l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques est appelé à contribuer à l'effort de maîtrise de la dépense. Les données relatives aux dépenses de l'État font l'objet d'une analyse approfondie ultérieurement.

##### Déclinaison de l'objectif d'évolution de la dépense publique (hors crédits d'impôts et transferts entre sous-secteurs)

(taux de croissance en volume)

	2017	2018
Dépense publique	0,8	0,5
dont APUC	1,0	0,1
dont APUL	0,7	0,3
dont ASSO	0,6	0,9

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

a) Pour les collectivités territoriales, les économies en dépense intégrées à la trajectoire 2018 sont supérieures à celles prévues dans le cadre du mécanisme de contractualisation

S'agissant de la dépense des administrations publiques locales, le mécanisme de contractualisation inscrit à l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe le taux de croissance maximum des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre à **1,2 %**.

##### Objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre

(taux de croissance en valeur, en %)

2018	2019	2020	2021	2022
1,20 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Selon le Gouvernement, atteindre cet objectif implique de la part des collectivités territoriales un effort d'économies de **2,6 milliards d'euros** en 2018. Ainsi que l'a souligné votre rapporteur général dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation, l'effort demandé aux

collectivités territoriales est en réalité sous-estimé par le choix du Gouvernement de retenir un tendancier d'évolution des dépenses sous-évalué. En retenant un tendancier d'évolution plus adéquat, l'effort à réaliser chaque année pour contenir à 1,2 % l'évolution des dépenses de fonctionnement peut être estimé à **4,2 milliards d'euros**.

**Il doit toutefois être observé que les économies en dépense intégrées à la trajectoire 2018 sont supérieures à celles prévues dans le cadre de ce mécanisme de contractualisation**, alors même que le tendancier d'évolution de la dépense locale défini dans le cadre de ce dernier

**En effet, la trajectoire du Gouvernement repose sur l'hypothèse d'une croissance en valeur des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales de 0,5 %, et non de 1,2 %<sup>1</sup>.**

#### Évolution des dépenses des administrations publiques locales

(taux de croissance en valeur, en %)

	2017	2018
<b>Dépenses totales</b>	1,8	1,2
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	1,5	0,5
<i>Investissement</i>	3,1	4,1
<i>Investissement hors Société du Grand Paris</i>	0,6	2,9

Source : rapport économique, social et financier 2018

**Ce différentiel s'explique notamment par la décision du Gouvernement de ne pas tenir compte de l'évolution de l'inflation dans le cadre du mécanisme de contractualisation**, afin d'afficher un taux de croissance maximum des dépenses de fonctionnement constant au cours du quinquennat. Ce choix permet de n'accentuer l'effort qu'en fin de période et laisse donc plus de temps aux collectivités territoriales pour mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs prévus par le mécanisme de contractualisation. S'il avait été tenu compte du scénario d'inflation, qui prévoit une accélération progressive de l'indice des prix à la consommation hors tabac entre 2018 (+ 1,0 %) et 2022 (+ 1,75 %), le taux de croissance maximum des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales aurait été fixé à 0,8 % en 2018, contre 1,6 % en 2022.

<sup>1</sup> Il doit être souligné que le périmètre d'application du mécanisme de contractualisation est différent, dans la mesure où ce dernier porte sur les seules dépenses des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre. Toutefois, l'objectif de 1,2 % retenu par le Gouvernement a bien été fixé à partir de l'évolution observée des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des administrations publiques locales entre 2009 et 2014, et non des dépenses de fonctionnement des seules collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre.

**En complément des économies prévues dans le cadre du mécanisme de contractualisation, le Gouvernement compte ainsi l’an prochain sur un effort supplémentaire réalisé sur une base volontaire par les collectivités territoriales pour respecter sa trajectoire de dépense, en lien avec la faiblesse de l’inflation.**

Cet effort serait également facilité par la **fin de la montée en charge** des mesures sur la masse salariale décidées par la majorité précédente et le **rétablissement du jour de carence** dans la fonction publique, qui contribueraient à contenir la dynamique des dépenses de personnel (+ 0,3 % en 2018, contre + 1,6 % en 2017).

Enfin, une modération des dépenses d’**allocation personnalisée d’autonomie** (liée à la fin de la montée en charge de la réforme de la dépendance) et de **revenu de solidarité active** (sous l’effet d’une baisse du nombre d’allocataires) permettrait de ralentir la hausse des prestations sociales (+ 1,1 % en 2018, contre + 4,0 % en 2017).

**Si la définition d’une trajectoire d’évolution des dépenses de fonctionnement particulièrement volontariste n’emporte pas de conséquence pour les collectivités territoriales, elle présente néanmoins un risque sur le plan budgétaire** : si les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales augmentaient de 1,2 % - soit le taux prévu par le Gouvernement dans le cadre du mécanisme de contractualisation - et non de 0,5 %, le surcroît de dépenses par rapport à la trajectoire sous-jacente au présent projet de loi de finances s’élèverait à **1,4 milliard d’euros**.

*b) La trajectoire des administrations de sécurité sociale repose sur des mesures de gestion non reconductibles et des leviers « traditionnels » de maîtrise de la dépense déjà largement exploités*

**S’agissant des administrations de sécurité sociale**, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018 intègre un montant d’économies de **5,4 milliards d’euros** sur le champ du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

**80 % des économies attendues en 2018 concernent l’Ondam**, dont le rythme de progression serait contenu à 2,3 %, ce qui impliquerait la mise en œuvre d’un montant d’économies de 4,2 milliards d’euros, contre 4,1 milliards d’euros en 2017 et 3,4 milliards d’euros en 2016.

### Mesures d'économies relatives à l'Ondam 2018

(en millions d'euros)

<b>Structuration de l'offre de soins</b>	<b>1 485</b>
Structurer des parcours de soins efficaces	250
Améliorer la performance interne des établissements de santé et médico-sociaux	1 215
<i>Optimisation des achats et autres dépenses</i>	575
<i>Liste en sus et autorisation temporaire d'utilisation</i>	390
<i>Rééquilibrage de la contribution de l'ONDAM à l'OGD<sup>(1)</sup></i>	200
<i>Améliorer la performance interne des établissements médico-sociaux</i>	50
<b>Pertinence et efficacité des produits de santé</b>	<b>1 490</b>
Baisse de prix des médicaments	480
Promotion et développement des génériques	340
Biosimilaires	40
Baisse des tarifs des dispositifs médicaux	100
Maîtrise des volumes et de la structure de prescription des médicaments et dispositifs médicaux	320
Remises	210
<b>Pertinence et qualité des actes</b>	<b>335</b>
Maîtrise médicalisée	110
Action de pertinence et adaptations tarifaires des actes de biologie, imagerie et autres actes médicaux en ville et à l'hôpital	2225
<b>Pertinence et efficacité des prescriptions d'arrêts de travail et de transports</b>	<b>240</b>
Transports	75
Indemnités journalières	165
<b>Contrôle et lutte contre la fraude</b>	<b>90</b>
<b>Autres mesures</b>	<b>545</b>
Actualisation du forfait journalier hospitalier	200
Participation des organismes complémentaires au financement de la convention médicale	100
Pertinence et gestion dynamique du panier de soins	180
Évolution des cotisations des professionnels de santé	85
<b>TOTAL</b>	<b>4 165</b>

Source : annexe 7 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018

Ainsi que l'illustre le tableau, ci-dessus, la plupart des mesures proposées relèvent de **leviers « traditionnels »** déjà largement exploités (baisse des prix des médicaments, développement des génériques, etc.) et dont le potentiel d'économies finira par s'amoinrir.

Au-delà des mesures relatives à l'Ondam, l'essentiel des économies proposées par le Gouvernement dans le cadre du PLFSS 2018 provient de **mesures non documentées** (exemple : maîtrise des dépenses du Fonds national d'action sociale) ou de **mesures de gestion, dont certaines ne**

**pourront manifestement pas être reconduites** (exemple : décalage de la date de revalorisation des pensions).

### Économies prévues dans le cadre du régime général et du FSV

(en milliards d'euros)

Alignement du plafond et du montant de la PAJE	0,1
Modération de la progression du FNAS	0,2
Mesure de maîtrise des dépenses de gestion courante	0,3
Décalage de la date de revalorisation des pensions	0,3
Lutte contre la fraude aux prestations	0,2
Abaissement de la dotation de la branche ATMP au FIVA	0,1
Économies relatives à l'Ondam	4,2
<b>Total des économies en dépenses du PLFSS 2018</b>	<b>5,4</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'annexe 9 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018)

**En dehors du champ du régime général, la trajectoire du Gouvernement repose :**

- d'une part, sur le **redressement de la situation financière des régimes complémentaires**, du fait de l'accord national interprofessionnel signé le 30 octobre 2015 par les partenaires sociaux gestionnaires des régimes de retraite complémentaire des cadres (Agirc) et des non-cadres (Arrco) ;

- d'autre part, sur la **maîtrise des dépenses d'assurance chômage**, en lien avec l'amélioration de la conjoncture et la montée en charge des mesures prises par les partenaires sociaux dans le cadre des accords du 28 mars 2017.

### Évolution du solde et des dépenses de l'Unédic et des régimes complémentaires

(en milliards d'euros)

	2017	2018
<b>Unédic</b>	- 3,1	- 1,7
Dépenses	39,9	39,9
<b>Régimes complémentaires</b>	0,5	1,6
Dépenses	85,9	88,1

Source : rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi

Il doit être souligné que l'amélioration du solde de l'assurance chômage prévue par le Gouvernement (+ 1,4 milliard d'euros) apparaît **volontariste** au regard des prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2017, qui anticipent un redressement nettement inférieur (+ 0,55 milliard d'euros)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Unédic, « Situation financière de l'Assurance chômage », 25 octobre 2017.



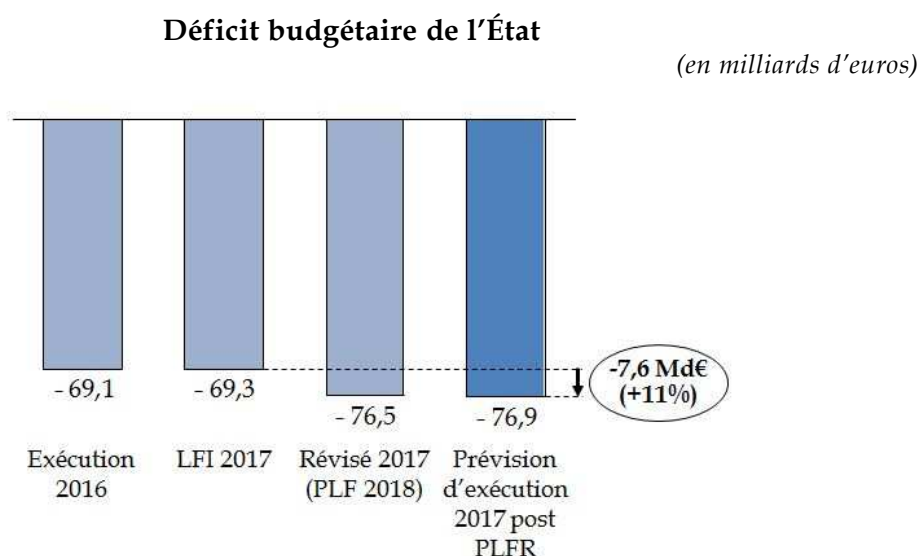
## SECONDE PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2018

### I. UNE DÉGRADATION MARQUÉE DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2017 ET 2018

Après une très légère amélioration en 2016, à hauteur de 1,5 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2015, le déficit budgétaire de l'État devrait connaître une dégradation marquée tant en 2017 qu'en 2018.

#### A. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE REVU FORTEMENT À LA HAUSSE EN 2017

Le déficit budgétaire de l'État devrait atteindre 76,9 milliards d'euros en 2017 après s'être établi à 69,1 milliards d'euros en 2016, soit une dégradation de 7,6 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 et de 7,8 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2016.



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

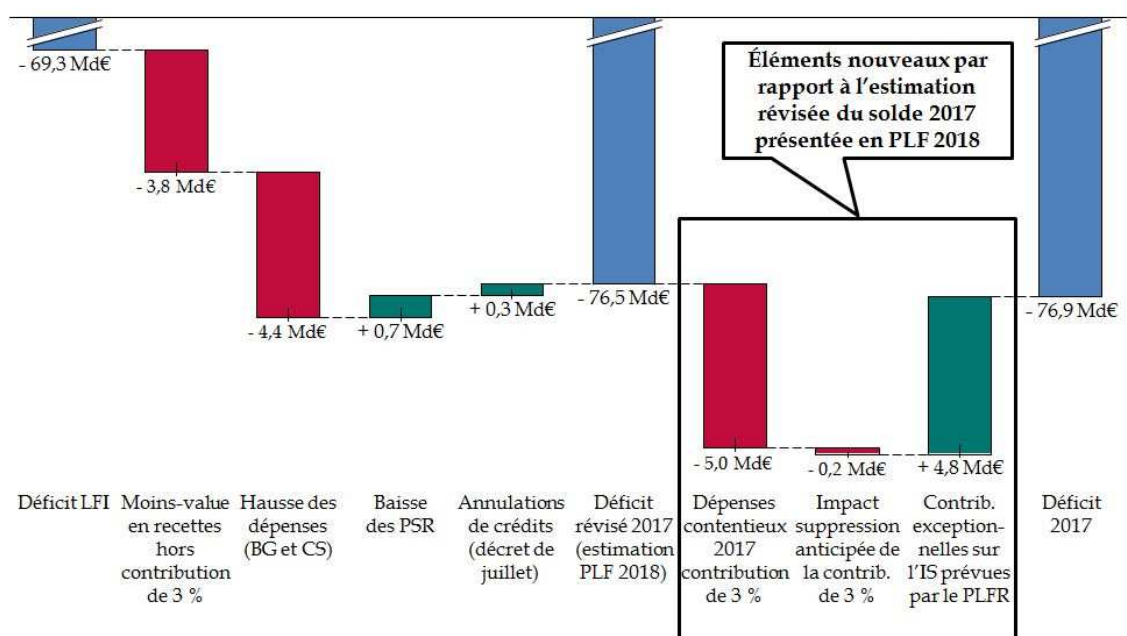
Deux grands ensembles de mouvements budgétaires doivent être distingués.

D'une part, par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, la prévision révisée de solde budgétaire pour 2017 associée au projet de loi de finances pour 2018 correspond à une dégradation de 7,2 milliards d'euros.

En effet, la baisse des prélèvements sur recettes de 700 millions d’euros et les annulations nettes de crédits prévues par décret en juillet, à hauteur de 300 millions d’euros<sup>1</sup>, ne suffisent pas à compenser la **diminution des recettes (- 3,8 milliards d’euros)**, résultant principalement d’une reprise en base de moins-values constatées en 2016, et **un dérapage marqué des dépenses (à hauteur de 4,4 milliards d’euros)** s’expliquant par les sous-budgétisations d’ampleur inédite relevées par la commission des finances du Sénat dans son rapport sur le projet de loi de finances initiale publié en décembre 2016 et confirmées par la Cour des comptes dans son audit des finances publiques de juin 2017.

### Décomposition des facteurs d’évolution du solde budgétaire en 2017

(en milliards d’euros)



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

D’autre part, le projet de loi de finances rectificative pour 2017 déposé par le Gouvernement le 2 novembre et visant à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre relative à la contribution de 3 % sur les dividendes, conduit à une **détérioration du solde supplémentaire de 400 millions d’euros**, soit une hausse totale du déficit de 7,6 milliards d’euros par rapport à la prévision initiale. L’incidence sur le solde du surcroît de dépenses liées aux contentieux (représentant environ

<sup>1</sup> Les annulations brutes effectuées en juillet par décret d’avance et décret d’annulation s’élèvent à 3,3 milliards d’euros, mais elles étaient compensées à hauteur de 3 milliards d’euros par des ouvertures de crédits complémentaires : au total, leur impact sur le solde budgétaire de l’État est donc limité à 300 millions d’euros.

5 milliards d'euros en 2017 selon le Gouvernement) et de la suppression anticipée de la contribution (200 millions d'euros) est limitée par la création de deux contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés, dont le rendement attendu s'élève à 4,8 milliards d'euros en 2017.

L'écart très significatif entre la prévision de déficit budgétaire de la loi de finances initiale pour 2017 et l'estimation actualisée en fin d'année **confirme l'analyse de la commission des finances du Sénat sur la « sincérité contestable » du budget 2017<sup>1</sup>**, fondé sur des prévisions « optimistes » en matière de recettes et des dépenses connaissant « *un dérapage prononcé qui pèsera lourdement sur 2017 et au-delà* ».

### **B. UN DÉFICIT DÉGRADÉ DE PLUS DE 10 MILLIARDS D'EUROS EN 2018 EN L'ABSENCE DE MESURES DE REDRESSEMENT COMPLÉMENTAIRES**

**Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une détérioration significative du déficit budgétaire de l'État**, qui passerait de 76,5 milliards d'euros en 2017 à 82,9 milliards d'euros en 2018.

Encore ce chiffrage ne prend-il pas en compte les dépenses de contentieux résultant de la décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2017 sur la contribution de 3 % sur les dividendes. Après intégration de ces charges supplémentaires et malgré les deux contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés (IS) prévues par le projet de loi de finances rectificative déposé le 2 novembre 2017 par le Gouvernement, le déficit budgétaire de l'État serait, en l'absence de mesures de redressement complémentaires, **dégradé de 10,5 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2017**.

#### **1. Une dégradation du solde de 6,4 milliards d'euros prévue par le projet de loi de finances pour 2018**

La dégradation du solde budgétaire de l'État prévue en 2018, hors impact de la décision du Conseil constitutionnel relative à la contribution de 3 % sur les dividendes, résulte pour **6,6 milliards d'euros de la hausse des dépenses** et pour **10 milliards d'euros de mesures nouvelles en recettes**, cependant **plus que compensées par l'évolution spontanée des recettes qui devrait atteindre 10,2 milliards d'euros en 2018**.

Au total, les recettes de l'État devraient donc contribuer à améliorer le solde de 200 millions d'euros tandis que la dynamique des dépenses le dégraderait de 6,6 milliards d'euros – conduisant à relativiser l'affirmation du Gouvernement selon laquelle l'augmentation du déficit résulterait

---

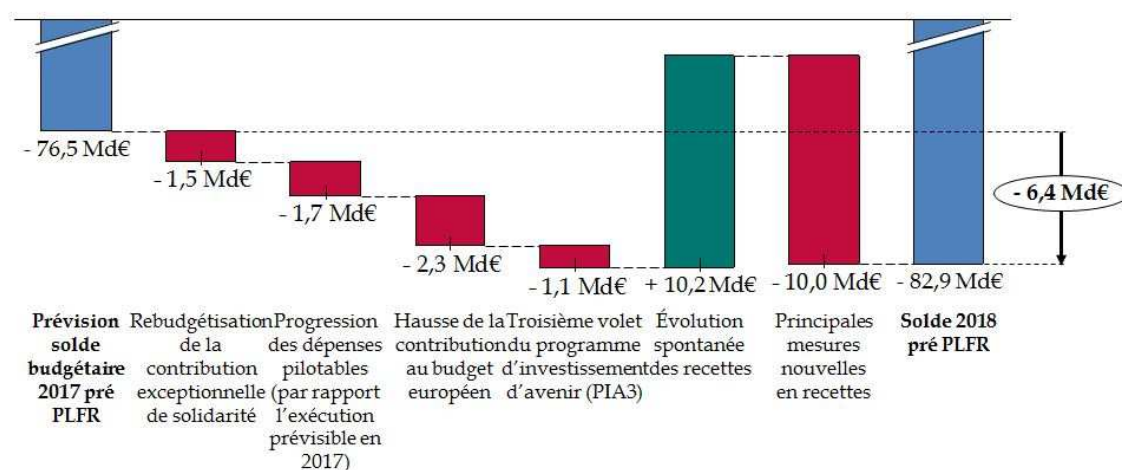
<sup>1</sup> Voir le tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2017, en particulier p. 28, p. 56 et o. 81.

exclusivement des mesures de baisse d'impôt supportées par le budget de l'État.

Ainsi, la rebudgétisation de la contribution exceptionnelle de solidarité pèse pour 1,5 milliard d'euros, tandis que la hausse de la contribution au budget européen représente 2,3 milliards d'euros. Le troisième programme d'investissements d'avenir conduit à augmenter les dépenses de 1,1 milliard d'euros. Enfin, les dépenses pilotables de l'État devraient progresser de 1,7 milliard d'euros par rapport à l'exécution prévisionnelle pour 2017 (qui intègre déjà un dérapage de 4,2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017).

### Décomposition des facteurs d'évolution du solde budgétaire de l'État entre la prévision d'exécution pour 2017 et l'estimation pour 2018 du projet de loi de finances pour 2018

(en milliards d'euros)



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

Au total, l'effort sur les dépenses de l'État prévu par le projet de loi de finances pour 2018 reste très modéré et s'avère insuffisant pour maîtriser l'évolution du solde budgétaire de l'État (cf. *infra*, III. Un effort insuffisant en dépenses).

## 2. Après prise en compte des contentieux liés à la contribution de 3 % sur les dividendes, une augmentation du déficit supérieure à 10 milliards d'euros en 2018 par rapport à 2017

La décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2017 relative à la contribution de 3 % sur les dividendes conduit à **revoir à la hausse la prévision de déficit pour 2018 de 4,5 milliards d'euros** au regard des mesures déjà annoncées par le Gouvernement.

**La décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2017  
relative à la contribution de 3 % sur les dividendes**

L'article 6 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a instauré une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % sur les montants distribués par les sociétés et organismes français ou étrangers assujettis à l'impôt sur les sociétés en France.

La Cour de justice de l'Union européenne a déclaré que cette contribution n'était pas compatible avec le droit de l'Union européenne par un arrêt du 17 mai 2017.

Le Conseil d'État a saisi le 10 juillet 2017 le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité afin de préciser si l'arrêt de la Cour de justice ne valait que pour les situations transfrontalières intercommunautaires ou pour l'ensemble des entreprises ayant acquitté l'impôt.

Par une décision rendue publique le 6 octobre, le Conseil constitutionnel a jugé que la taxe méconnaissait les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

En prononçant la non-conformité à la Constitution de la contribution de 3 %, la décision du Conseil constitutionnel entraîne deux conséquences :

- relative au champ des réclamations, puisque l'ensemble des contributions versées à compter de 2015 peut faire l'objet d'une réclamation jusqu'au 31 décembre 2017 ;
- relative à la comptabilisation du coût du contentieux : en faisant naître une créance des entreprises sur l'État, la déclaration d'inconstitutionnalité se traduit par une comptabilisation de remboursements dès 2017.

Le montant de 5,7 milliards d'euros provisionné par le Gouvernement sur la période 2018-2021 est donc insuffisant et le calendrier de paiement trop tardif : le coût des contentieux est revu à la hausse de 4,3 milliards d'euros, totalisant 10 milliards d'euros répartis à égalité sur 2017 et 2018.

*Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 2017)*

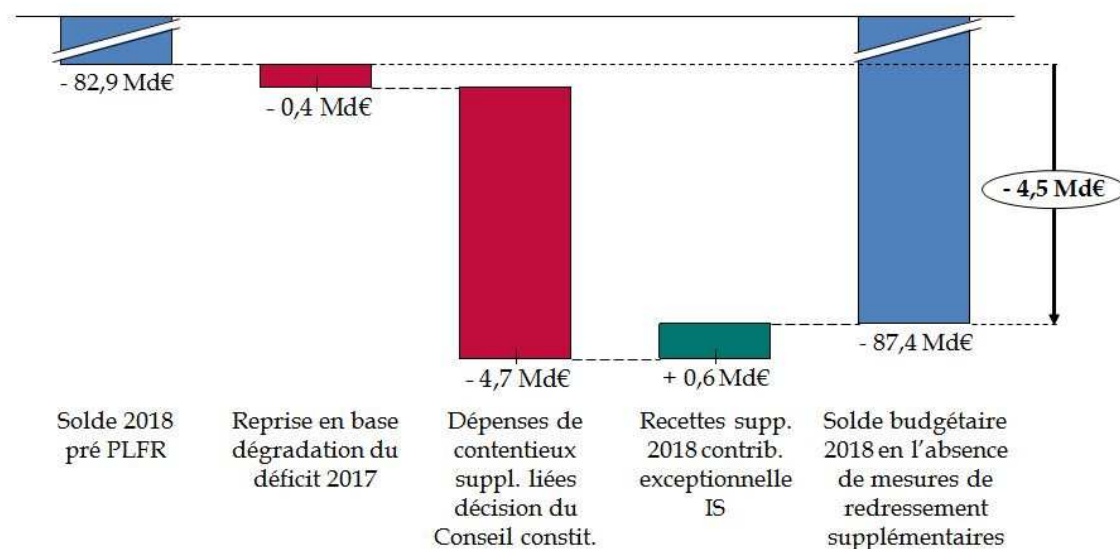
En effet, outre **la reprise en base de la dégradation supplémentaire du déficit 2017** par rapport à l'estimation révisée associée au projet de loi de finances pour 2018, **la hausse des dépenses de contentieux devrait avoir un impact de 4,7 milliards d'euros en 2018** : celles-ci s'élèveraient finalement, d'après le Gouvernement, à environ 5 milliards d'euros, contre une prévision associée au projet de loi de finances de 300 millions d'euros.

**La détérioration du déficit serait partiellement limitée par les recettes attendues, en 2018, au titre des contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés** prévues par le projet de loi de finances rectificative pour 2017 et dont le rendement devrait atteindre 600 millions d'euros en 2018.

Au total, le déficit pourrait donc progresser, en 2018, de 10,5 milliards d'euros par rapport aux dernières estimations pour 2017.

#### Décomposition de l'incidence sur le solde budgétaire en 2018 de la décision du Conseil constitutionnel relative à la contribution de 3 % sur les dividendes

(en milliards d'euros)



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

La dégradation du déficit budgétaire pourrait bien sûr être plus modérée si des mesures de redressement supplémentaires étaient prises, par exemple à travers une réduction plus marquée des dépenses pilotables de l'État.

Bien que le solde des administrations publiques soit le principal indicateur retenu pour l'évaluation du respect de nos engagements européens, la détérioration du déficit budgétaire de l'État n'en est pas pour autant anodine : **ses conséquences sur le financement de l'État pourraient être lourdes.**

En effet, la hausse du besoin de financement de l'État liée à l'augmentation du déficit budgétaire vient s'ajouter à un programme d'amortissement de la dette à moyen et long terme déjà considérable en raison des tombées d'importants montants de dette émise lors de la crise économique et financière du début des années 2010. Or **l'absorption par le marché d'émissions de grande ampleur**, dans un contexte où le programme de rachats de la banque centrale européenne est amené à diminuer, est **de plus en plus délicate.**

**L'amélioration ou à tout le moins la stabilisation du déficit budgétaire de l'État constitue donc une nécessité à moyen terme, indépendamment de l'évolution du solde des administrations publiques.**

### **3. Une détérioration du solde de l'État moins marquée en comptabilité nationale qui résulte essentiellement d'une différence de traitement des primes à l'émission**

Il convient de noter que **le solde de l'État au titre de la comptabilité nationale devrait s'établir à - 75,5 milliards d'euros** (hors impact de la décision du Conseil constitutionnel), soit un déficit **inférieur de 7,4 milliards d'euros au solde budgétaire**.

Ce **décalage significatif s'explique principalement par la différence de traitement des primes et décotes à l'émission en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale**, dont l'incidence devrait s'élever à + 6,9 milliards d'euros en 2018. En effet, la comptabilité « maastrichtienne » s'appuie sur l'enregistrement en droits constatés tandis que la comptabilité budgétaire est une comptabilité de caisse.

Dans le cas où des primes sont enregistrées lors de l'émission de titres de dette, le surcroît de trésorerie pour l'État a comme contrepartie des **paiements de coupons plus importants sur toute la durée de vie des titres que la charge d'intérêt en comptabilité nationale**, qui correspond aux taux de marché à l'émission.

#### **Les primes à l'émission**

Outre la prévisibilité des émissions et la diversification de l'offre, la stratégie française met aussi l'accent sur la **liquidité des titres émis**, c'est-à-dire la plus ou moins grande facilité avec laquelle ces titres pourront être échangés après avoir été acquis.

La liquidité dépend pour partie de la **profondeur du marché**, c'est-à-dire, schématiquement, du volume de titres émis.

C'est donc l'objectif de maintien de la liquidité des titres émis qui explique que des titres aux caractéristiques similaires (même année d'échéance, même coupon, même mode de calcul) soient émis plusieurs fois au cours de l'année, voire plusieurs années : ce type d'opération consiste à réabonder des « souches » existantes (émissions « *off-the-run* »), par opposition à la création de nouveaux titres (émissions « *benchmark* »). Le recours aux émissions « *off-the-run* » n'est pas propre à la France : les autres émetteurs souverains procèdent au même type d'émissions, indispensables à la liquidité des titres.

En outre, **le montant des réabondements a dû être accru en raison du programme d'achats de la Banque centrale européenne** qui a acquis d'importants montants de titres de dette souveraine qui ne sont pas destinés à être revendus par la suite, mais conservés dans son bilan. Cela signifie que, pour répondre à la demande des investisseurs « classiques », l'Agence France Trésor doit réabonder plus régulièrement certaines souches qui seraient, sans cela, en « rupture de stock ».

Il est évidemment **possible et fréquent que le coupon des titres émis sur souches anciennes ne corresponde pas exactement au taux que le marché est prêt à payer**. Par exemple, les taux d'intérêt étaient plus importants il y a quelques années qu'aujourd'hui : la plupart des investisseurs acceptent donc un rendement plus faible en 2017 qu'en 2010. Dès lors, une OAT émise en 2017 mais dont les caractéristiques sont calquées sur une OAT créée en 2010 présentera un coupon nettement supérieur à celui du marché.

La différence entre le rendement que les acheteurs sont prêts à accepter et le coupon du titre donne lieu à des primes (si le coupon est supérieur au taux du marché) ou des décotes (dans le cas contraire) à l'émission. En d'autres termes, dans le cas d'une prime à l'émission, la banque acheteuse versera à l'État, en une seule fois, la différence entre le taux de marché et le coupon. Ce versement annule la différence entre le coupon du titre et le taux du marché. **L'État paiera ensuite des intérêts conformes au coupon du titre.**

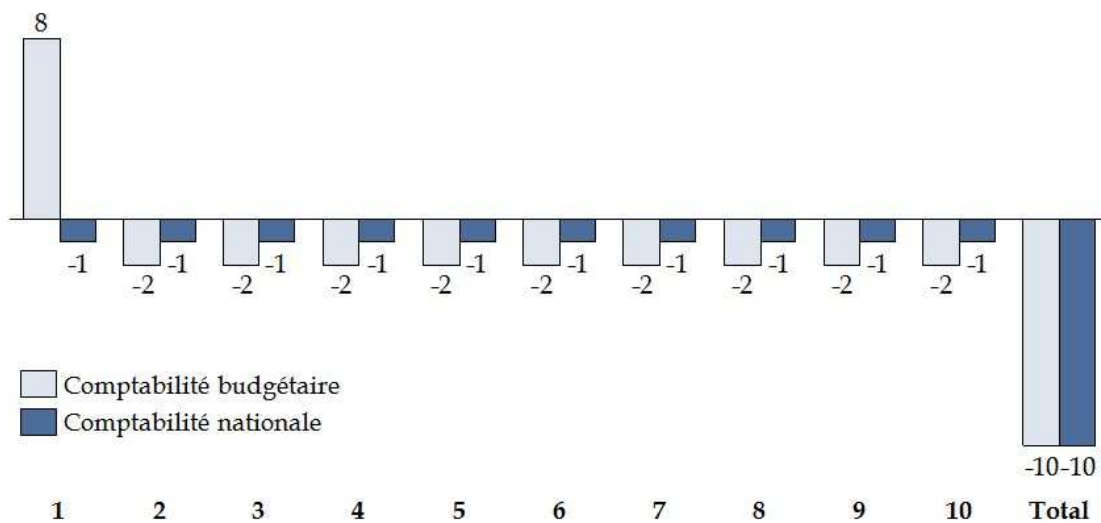
Source : La dette publique de la France : un poids du passé, un défi pour l'avenir, rapport d'information n° 566 (2016-2017) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, 31 mai 2017.

Ainsi, dans le cas où une obligation à dix ans, d'une valeur de 100 euros, est émise à un taux de 2 % (pour réabonder une souche existante) alors que le taux du marché est de 1 %, la comptabilité budgétaire enregistre une prime à l'émission de 10 en année 1 et des coupons de 2 euros durant toute la durée de vie du titre.

En revanche, **la comptabilité nationale étale la prime sur toute la durée de vie de titre**, comptabilisant donc des coupons conformes au taux du marché (soit de 1 euro). Si sa répartition calendaire varie, **au total, la charge d'intérêt nette au terme de la vie du titre est bien évidemment la même en comptabilité nationale et en comptabilité budgétaire.**

**Exemple simplifié d'enregistrement de la charge d'intérêt en comptabilité nationale et en comptabilité budgétaire**

(en euros)



Note de lecture : la durée de vie du titre est de dix ans. Le taux d'intérêt nominal est de 2 % et le taux d'intérêt du marché à l'émission de 1 %. L'exemple est simplifié.

Source : commission des finances du Sénat



Or, ces dernières années, en raison d'un contexte de taux d'intérêt très faibles et de réémissions régulières sur souches anciennes, **l'État a enregistré des primes à l'émission d'une ampleur significative**, conduisant à une charge d'intérêts inférieure de près de 7 milliards d'euros en comptabilité nationale à la charge d'intérêts enregistrée en comptabilité budgétaire, qui devrait s'élever à **41,2 milliards d'euros en 2018**.

Ces différences de traitement comptable ne doivent pas masquer l'essentiel : **en comptabilité nationale comme budgétaire, le déficit de l'État progresse** et atteint un niveau supérieur au solde stabilisant l'endettement de l'État, ce qui signifie que **la maîtrise des dépenses reste insuffisante**. En effet, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, l'évolution des recettes n'explique pas l'essentiel de l'évolution du solde de l'État dans la mesure où **l'incidence des mesures nouvelles est plus que compensée par l'évolution spontanée des recettes**.

## II. DES RECETTES GLOBALEMENT STABLES MAIS UNE PRÉVISION FRAGILE

Les recettes totales nettes de l'État devraient s'élever à **302,0 milliards d'euros en 2018** contre 303,1 milliards d'euros attendus en 2017 (prévision révisée associée au projet de loi de finances pour 2018), soit une très légère diminution de 0,4 %.

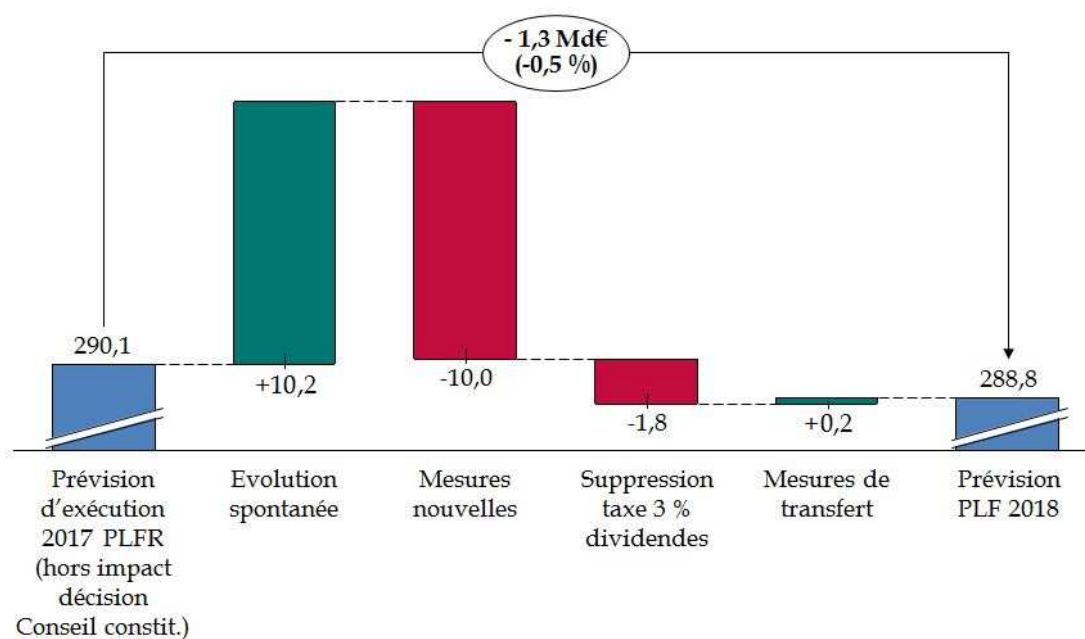
Cette évolution recouvre une **baisse de 0,5 % des recettes fiscales nettes de l'État** (288,8 milliards d'euros prévus pour 2018 contre une prévision d'exécution 2017 de 290,1 milliards d'euros) et **une hausse de 2 % des recettes non fiscales**, qui passeraient de 13 milliards d'euros à 13,2 milliards d'euros en 2018.

### *A. UNE STABILITÉ DES RECETTES FISCALES NETTES QUI N'INTÈGRE PAS L'IMPACT DE LA CENSURE DE LA TAXE DE 3 % SUR LES DIVIDENDES*

Les recettes fiscales nettes de l'État diminueraient de **1,3 milliard d'euros en 2018** par rapport à la prévision d'exécution pour 2017. Cette réduction résulte de plusieurs mouvements de sens contraire.

**Décomposition des facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes de l'État entre la prévision d'exécution pour 2017 et l'estimation pour 2018 du projet de loi de finances initiale**

*(en milliards d'euros)*



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

**Les mesures nouvelles représenteraient une baisse de 10 milliards d'euros**, contre une évolution spontanée de 10,2 milliards d'euros. La suppression de la taxe de 3 % sur les dividendes diminuerait de 1,8 milliard d'euros les recettes fiscales de l'État quand les mesures de transfert auraient un impact positif de 200 millions d'euros.

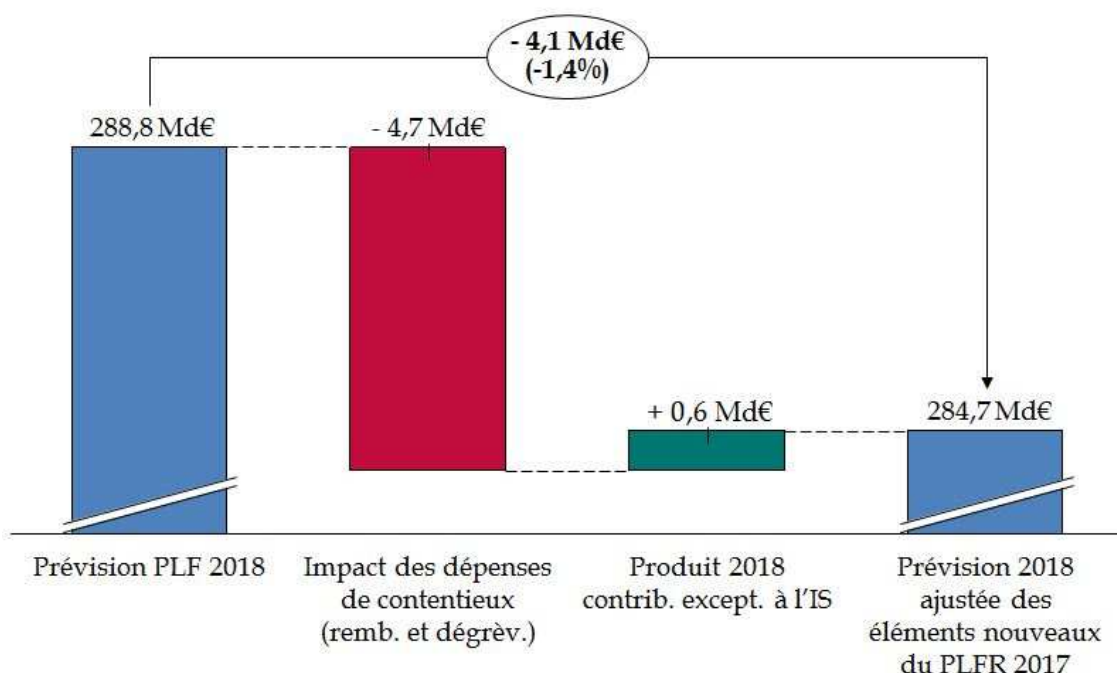
Pèse cependant sur la prévision de recettes fiscales nettes présentée dans le projet de loi de finances pour 2018 **l'inconnue de l'impact du coût des contentieux résultant de la décision du Conseil constitutionnel précitée.**

En l'absence de mesures complémentaires, **les recettes fiscales nettes de l'État seraient diminuées de 4,1 milliards d'euros en 2018** par rapport à la prévision du projet de loi de finances pour 2018.

En effet, **les dépenses liées aux contentieux sur la taxe à 3 % sont revues à la hausse de 4,7 milliards d'euros** (prévision actualisée de 5 milliards d'euros contre une estimation initiale de 300 millions d'euros) et augmentent les remboursements et dégrèvements de l'État, s'imputant donc sur le montant des recettes fiscales nettes.

**Impact prévisionnel en 2018 sur les recettes fiscales nettes de l'État de la censure intégrale de la contribution de 3 % sur les dividendes**

(en milliards d'euros)



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

Le produit des contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés prévues par le projet de loi de finances rectificative déposé par le Gouvernement le 2 novembre devrait s'établir à **600 millions d'euros en 2018**, soit un montant nettement inférieur aux charges induites par les contentieux.

Enfin, il convient de noter que **le produit des recettes fiscales attendues pour 2017 n'a, pour l'heure, fait l'objet d'aucune réévaluation malgré une « bonne nouvelle » concernant la croissance** : compte tenu du profil de croissance de l'année 2016, l'acquis de croissance après trois trimestres atteint 1,7 % (en volume). Autrement dit, même si la croissance du PIB était nulle au cours du dernier trimestre, le taux de croissance sur l'ensemble de l'année 2017 atteindrait 1,7 %. L'Insee a d'ailleurs récemment relevé son estimation de croissance pour 2017 à 1,8 %.

Or **un surcroît de recettes en 2017 aurait une incidence positive sur les recettes attendues pour 2018** en raison d'un « point de départ » plus élevé que prévu.

La **prévision de recettes fiscales du Gouvernement paraît donc soumise à plusieurs aléas, à la hausse comme à la baisse.**

---

**B. LES RECETTES NON FISCALES : UNE HAUSSE DE 200 MILLIONS D'EUROS PEU DOCUMENTÉE**

**Les recettes non fiscales devraient s'élever à 13 milliards d'euros en 2017** – soit une baisse de 1,5 milliard d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances, essentiellement due à **l'optimisme des estimations initiales pour 2017**, concernant en particulier les versements au titre des garanties sur le commerce extérieur et les amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence.

**En 2018, les recettes non fiscales augmenteraient de 200 millions d'euros**, essentiellement au titre d'une hausse des recettes attendues au titre des fréquences radioélectriques (fréquences hertziennes). D'après les réponses du Gouvernement aux questions du rapporteur général, celles-ci s'élèveraient en 2018 à 1,2 milliard d'euros qui se décomposent en 672 millions d'euros de produit attendu du dernier quart de cession de la bande des 700 MHz, 288 millions d'euros de produit des redevances d'usage des bandes 900 MHz et 1 800 MHz à cadre réglementaire inchangé et enfin 202 millions d'euros d'actualisation de la valorisation du spectre.

Or *« l'augmentation de 200 millions d'euros des recettes entre 2017 et 2018 suppose des modifications réglementaires augmentant le niveau des redevances, dont les modalités n'ont pas encore été arrêtées par le Gouvernement »*.

Pour l'heure, **la hausse des recettes non fiscales paraît donc peu documentée.**

**C. DES BAISSES D'IMPÔT À RELATIVISER POUR LES MÉNAGES ET LES ENTREPRISES**

**La baisse de 0,5 % des recettes fiscales nettes de l'État (288,8 milliards d'euros prévus pour 2018 contre une prévision d'exécution 2017 de 290,1 milliards d'euros) recouvre des mouvements contrastés selon l'impôt considéré.**

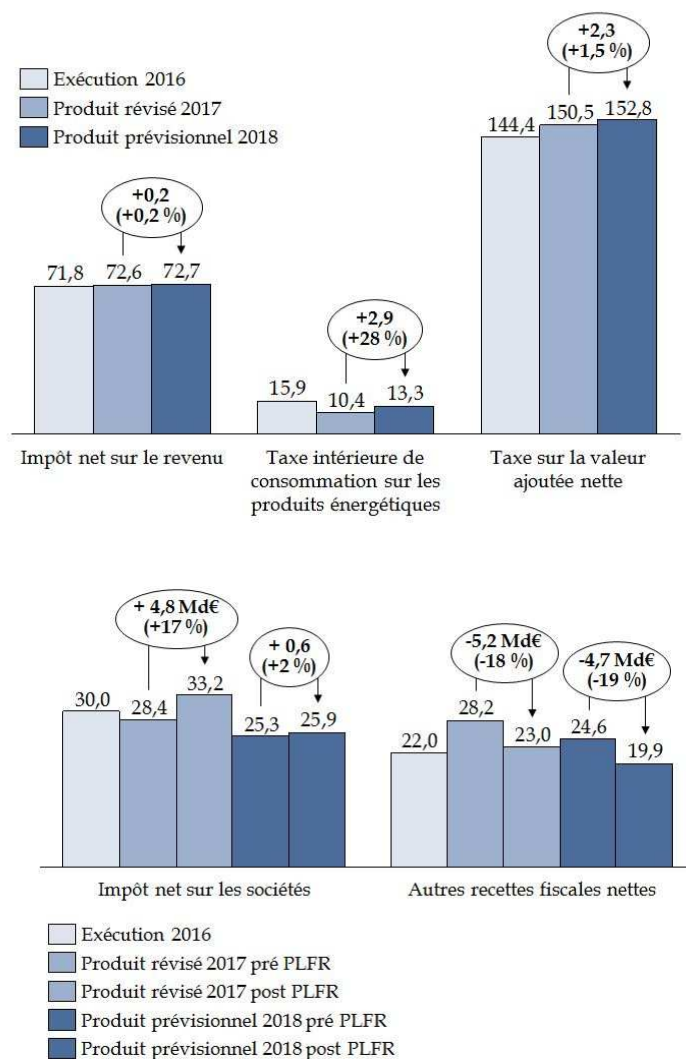
Ainsi, la taxe sur la valeur ajoutée augmenterait de 2,3 milliards d'euros (soit une progression de 1,5 %) et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques croîtrait fortement, à hauteur de 2,9 milliards d'euros (+ 28 %), quand l'impôt sur le revenu serait quasiment stabilisé (avec une légère hausse de 200 millions d'euros).

**En revanche, le produit de l'impôt sur les sociétés et les « autres recettes fiscales nettes » devraient diminuer significativement entre 2017 et 2018**, pour partie en raison de **l'incidence des mesures prévues dans le premier projet de loi de finances rectificative pour 2017 qui tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2017** relative à la contribution de 3 % sur les montants distribués avec une majoration des remboursements et dégrèvements d'un montant de

5 milliards d'euros en 2017 et 2018 et la création de deux contributions exceptionnelles sur l'impôt sur les sociétés dû au titre de 2017 dont le produit attendu s'élève à 4,8 milliards d'euros en 2017 et à 0,6 milliard d'euros en 2018.

### Évolution du produit des « grands impôts » de l'État de 2016 à 2018

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat

En effet, la hausse des remboursements et dégrèvements s'impute sur les « autres recettes fiscales nettes », diminuant leur produit attendu pour 2018.

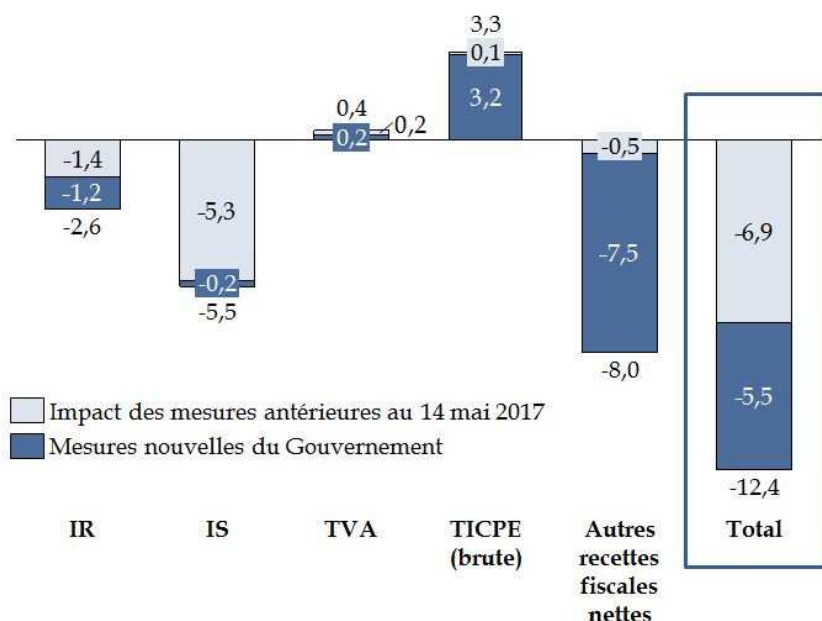
Les principales mesures nouvelles prévues par le présent projet de loi de finances représentent une réduction des impôts d'environ 5,5 milliards d'euros, soit **4,9 milliards d'euros** après prise en compte de l'incidence en

2018 des contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés prévues par le premier projet de loi de finances rectificative pour 2017.

En effet, **le chiffre d'une réduction des impôts d'environ 10 milliards d'euros mis en avant par le Gouvernement intègre l'incidence de mesures qui ont en réalité été mises en œuvre sous la précédente mandature.**

### Impact sur le produit des recettes fiscales nettes, en 2018, des mesures nouvelles antérieures et postérieures au 14 mai 2017

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général)

**Les mesures prises par l'actuel Gouvernement n'ont quasiment aucun impact sur l'impôt sur les sociétés** et devraient même finalement contribuer à l'alourdir en raison de l'incidence de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés dont la création est prévue dans le projet de loi de finances rectificative déposé le 2 novembre 2017.

De même, **plus de la moitié de la réduction de l'impôt sur le revenu découle de mesures dont la mise en œuvre avait été décidée sous la précédente mandature.**

L'accélération de la hausse de la composante carbone et de la convergence entre le diesel et l'essence fait peser une charge supplémentaire de 3,2 milliards d'euros sur les contribuables.

**La seule diminution réellement significative imputable au Gouvernement concerne la catégorie des « autres recettes fiscales nettes », qui intègre la réforme de la taxe d'habitation (- 3 milliards d'euros en 2018),**

le remplacement de l'impôt sur la fortune par l'impôt sur la fortune immobilière (- 3,2 milliards d'euros) et la suppression de la contribution de 3 % sur les dividendes (- 1,8 milliard d'euros).

En outre, **l'impact des mesures prises par le Gouvernement sur la concentration de l'impôt sur les classes moyennes ne laisse pas que d'interroger.**

Ainsi, la **hausse de la fiscalité énergétique** – qui, en théorie, devrait inciter les ménages et les entreprises à réduire leur consommation énergétique – constitue avant tout une **mesure de rendement budgétaire** qui risque de **peser de façon particulièrement sensible sur les ménages les plus modestes**. En effet, selon une étude de mars 2016 du Commissariat général au développement durable (CGDD), la progression de la composante carbone a conduit, en 2016, à une augmentation des dépenses énergétiques des ménages de 83 euros par an en moyenne. Le CGDD avait évalué le surcoût en 2020 à 245 euros par an en moyenne, en s'appuyant sur la trajectoire de la composante carbone prévue en loi de finances rectificative pour 2015. Encore l'effet de la fiscalité énergétique sur le pouvoir d'achat des ménages a, jusqu'alors, été partiellement contenu grâce à la baisse du prix du pétrole<sup>1</sup> : en cas de remontée des cours, l'impact de ces mesures sur le niveau de vie des ménages risque d'être encore plus marqué.

**Au surplus, la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages à horizon 2020 conduit à renforcer l'imposition des ménages sur les classes moyennes** : la taxe d'habitation était en effet le dernier impôt direct payé par les ménages qui ne contribuent pas au financement des dépenses de l'État au titre de l'impôt sur le revenu.

Enfin, il convient de noter que **la hausse de la contribution sociale généralisée (prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017), qui ne fait l'objet d'aucune mesure de compensation pour les retraités, pèsera également sur les épargnants en réduisant – voire en annulant – les gains liés à la mise en place du prélèvement forfaitaire unique** : les ménages français détiennent majoritairement, outre des livrets réglementés qui ne sont pas concernés par la réforme, des assurances vie et des plans d'épargne en action (PEA). Or **la réforme du PFU représente un alourdissement de la fiscalité sur ces deux produits** : le taux d'impôt sur le revenu de 12,8 % n'est pas plus favorable que les taux qui s'appliquent aux contribuables qui respectent les durées de détention prévues par la loi tandis que la hausse de la CSG s'appliquera aux assurances vie comme aux PEA.

**Le passage à une fiscalité de droit commun et la suppression de la prime de l'État pour les plans d'épargne logement (PEL) et les comptes d'épargne logement (CEL), largement détenus par les classes moyennes, ne semblent pas non plus aller dans le sens d'une politique fiscale réellement redistributive pour l'ensemble des ménages.**

---

<sup>1</sup> Entre juillet 2014 et février 2016, le cours du Brent est passé de 110 à 35 dollars par baril.

**Concernant les entreprises, l'effort n'apparaît pas non plus à la hauteur des enjeux.** La baisse de l'impôt sur les sociétés – votée sous la précédente mandature – est contrebalancée par une **réduction du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**.

Au total, **l'impact effectif des baisses d'impôt prévues par le projet de loi de finances pour 2018 doit donc être nuancé.** Une réduction plus ambitieuse des dépenses de l'État aurait permis de conduire la réforme fiscale de grande ampleur dont l'économie française a besoin.

### **III. UNE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE EN DEMI-TEINTE : UN BUDGET PLUS SINCÈRE, MAIS PEU AMBITIEUX**

**Les dépenses de l'État devraient atteindre, en 2017, des niveaux largement supérieurs aux plafonds votés en loi de finances initiale,** ce qui s'explique principalement par les sous-budgétisations d'ampleur inédite constatées en 2017. L'analyse de la prévision révisée de dépenses pour 2017 fera l'objet de l'exposé général du rapport relatif au projet de loi de finances rectificative de fin de gestion qui devrait être déposé par le Gouvernement dans les prochaines semaines.

**En 2018, les dépenses de l'État devraient croître en volume et en valeur par rapport à l'exercice précédent.** Si la hausse des dépenses provient partiellement de la correction des sous-budgétisations constatées en 2017, qui induit un rebasage pour 2018, le budget prévisionnel n'en apparaît pas moins marqué par **un manque d'ambition sur le quantum et la répartition des économies prévues** : en l'absence de réformes de structure, en particulier sur la masse salariale de l'État, l'évolution de la dépense n'est pas réellement infléchie.

**La trajectoire présentée dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques repose sur d'importantes économies attendues au titre du processus « Action publique 2022 ».** Une telle démarche ne peut être qu'encouragée. Cependant, force est de constater que des méthodes similaires (revue générale des politiques publiques, modernisation de l'action publique, revues de dépenses...) n'ont pas toujours permis d'atteindre les résultats escomptés dans les délais impartis.

#### **A. UN BUDGET 2018 INDÉNIABLEMENT PLUS SINCÈRE QUE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2017**

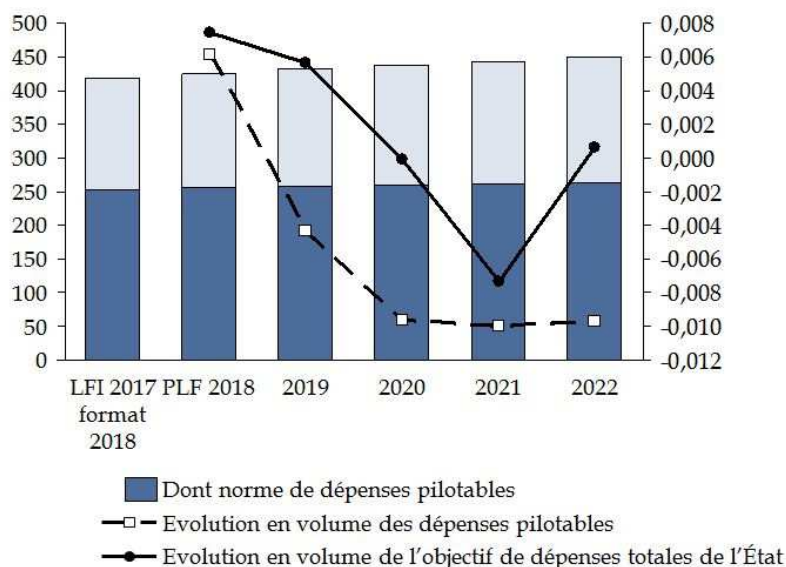
##### **1. Un rebasage des sous-budgétisations constatées en 2017 qui explique 95 % de la hausse des crédits des ministères**

En 2018, les crédits des ministères progresseraient de 4,4 milliards d'euros pour atteindre 240,5 milliards d'euros.



### Évolution des dépenses de l'État sous norme de 2017 à 2022

(en milliards d'euros – axe de gauche  
et en taux d'évolution – axe de droite)



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

**Les dépenses totales de l'État connaîtraient une hausse de 7,3 milliards d'euros portée**, outre la hausse des crédits des ministères, par un relèvement attendu du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (+ 1,5 milliard d'euros) et le début des décaissements en crédits de paiement au titre du troisième programme d'investissements d'avenir. Au total, les dépenses croîtraient de 0,7 % en volume (c'est-à-dire après correction de l'inflation prévue). Les dépenses « pilotables » (qui excluent notamment la charge de la dette, les prélèvements sur recettes et les dépenses de pension), augmenteraient dans des proportions similaires (+ 0,6 % en volume).

**La hausse des crédits des ministères entre loi de finances initiale et le projet de loi de finances pour 2018 résulte pour plus de 95 % de la correction des sous-budgétisations** relevées par la commission des finances du Sénat dans son rapport sur le projet de loi de finances initiale publié en décembre 2017 et confirmées par la Cour des comptes dans son audit des finances publiques de juin : les mesures de rebasage représentent ainsi 4,2 milliards d'euros sur une progression totale de 4,4 milliards d'euros.

Plus de la moitié des dépenses qui n'étaient pas budgétées à un niveau adéquat au regard des besoins portaient sur **la politique de l'emploi** (contrats aidés, prime à l'embauche), **le budget des armées** (opérations extérieures et intérieures, masse salariale) et **la politique de solidarité et de**

**santé publique** (en particulier concernant l'allocation aux adultes handicapés et la prime d'activité).

**Sous-budgétisations relevées par la Cour des comptes et prises en compte par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2018**

*(en milliards d'euros)*

<b>Mission</b>	<b>Sous-budgétisation</b>	<b>Montant</b>
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Refus d'apurements communautaires	0,4
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Crise : influenza aviaire	0,2
Travail et emploi	Prime à l'embauche	0,2
Travail et emploi	Rémunération de fin de formation	0,1
Travail et emploi	Plan de formation	0,4
Travail et emploi	Contrats aidés	0,3
Défense	Opérations extérieures, intérieures et masse salariale	0,7
Solidarités et santé	Allocation aux adultes handicapés (AAH) et prime d'activité	0,7
Enseignement scolaire	Masse salariale de l'éducation nationale	0,4
Immigration, asile et intégration	Allocation pour demandeurs d'asile (ADA)	0,2
Cohésion des territoires	Hébergement d'urgence	0,1
Cohésion des territoires	Aides personnalisées au logement	0
Autres	Service civique, aide médicale d'État...	0,5
<b>Total</b>		<b>4,2</b>

*Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2019 à 2022)*

**Des efforts restent à fournir, en particulier concernant le budget de la Défense** : la budgétisation initiale des dépenses liées aux opérations extérieures demeure insuffisante.

À cet égard, **les plafonds de crédits proposés au vote du Parlement pour 2018 présentent indéniablement moins de biais de construction** que le budget présenté, sous la précédente mandature, pour 2017, dont la sincérité contestable avait motivé le refus du Sénat de l'examiner.

**2. Une rénovation des outils de pilotage et de suivi de l'exécution qui doit pleinement associer le Parlement**

En outre, le Gouvernement annonce une **rénovation des outils de pilotage de l'exécution** et un renforcement du lien entre budgétisation et analyse de l'exécution passée, conformément au « chaînage vertueux » prévu par la loi organique relative aux lois de finances.

Ainsi, **le taux de mise en réserve serait diminué de plus de moitié sur les crédits hors titre 2**, passant de 8 % à 3 % (et serait maintenu à 0,5 % pour les dépenses de personnel). Les montants très élevés atteints sous la précédente mandature par les crédits dits « gelés », c'est-à-dire indisponibles pour les gestionnaires, remettaient en cause le respect de l'autorisation parlementaire des crédits. **Le Gouvernement semble donc s'engager à revenir à une pratique plus conforme au principe de l'autorisation parlementaire des dépenses.**

Cependant, doit également être soulignée **la hausse très marquée des crédits non répartis**, dont le montant est multiplié par trois sur la période du triennal avec une augmentation prononcée dès 2018 – au total, le montant de crédits non répartis indiqué pour 2020 est **68 fois supérieur à l'allocation prévue en loi de finances initiale pour 2017** et atteint, avec 1,36 milliard d'euros, **un montant équivalent à celui des missions « Santé », « Immigration, asile et intégration » ou encore « Direction de l'action du Gouvernement ».**

Ainsi, dans le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement indique vouloir **adjoindre à la réserve dite « de précaution », qui correspond aux crédits « gelés », 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<sup>1</sup>.

**Cette forte hausse d'une enveloppe qui échappe au principe de valeur constitutionnelle de spécialisation des crédits appelle un examen attentif de la part du Parlement.**

L'examen parlementaire des crédits nécessitera d'autant plus de vigilance que la montée en charge de la mission portant le troisième programme d'investissement d'avenir et de la nouvelle mission « Action et transformation publiques » (550 millions d'euros prévus en 2020) qui correspond à la création d'un fonds pour la transformation de l'action publique chargé de financer, sur la base d'appels à projet, *« les coûts d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles »*, **augmente encore la part des crédits du budget général dont la destination finale sera inconnue lors du vote du budget.**

Le Gouvernement indique également et qu'il serait souhaitable de **« renforcer le rôle du Parlement lors de l'examen de la loi de règlement ».**

À cet égard, **force est de constater que les travaux du Parlement font déjà une large part au suivi de l'exécution**, à travers des auditions tout

---

<sup>1</sup> Le principe d'auto-assurance signifie que « les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission [sont] gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies complémentaires ». Ce principe a été posé pour la première fois par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

au long de l'année, l'examen par les commissions des finances des deux assemblées des projets de décret d'avance, le suivi de la mise en réserve et les contributions sectorielles associées, pour chaque mission, au rapport relatif au projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget.

Enfin, « *le suivi de l'exécution budgétaire sera renforcé à travers des rendez-vous trimestriels de gestion entre le ministère des comptes publics et les autres ministères* ». Il paraîtrait **utile que les commissions des finances des deux assemblées soient associées à ce processus** permettant de dégager les grandes tendances de l'exécution avant l'examen du projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget.

### **B. DES ÉCONOMIES QUI DEVRAIENT RESTER MODESTES EN 2018 ET TRÈS PEU DOCUMENTÉES POUR LA SUITE DU QUINQUENNAT**

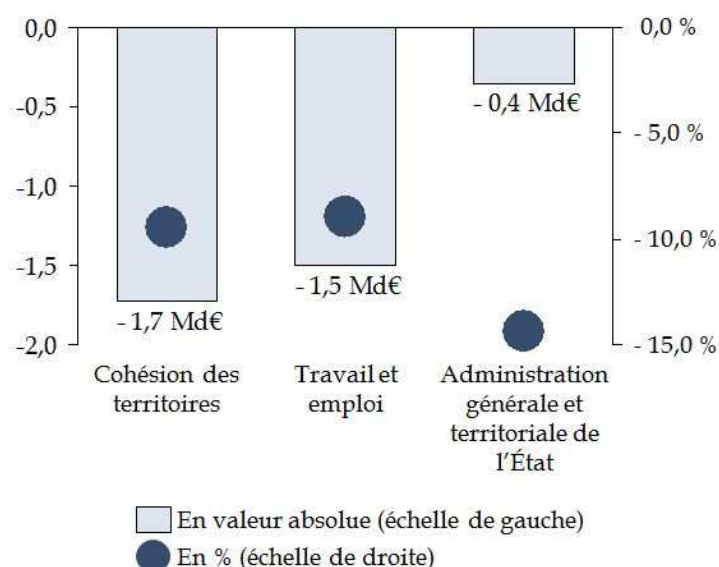
Malgré le surcroît de charges lié à la construction d'un budget plus sincère, la hausse des dépenses en 2018 n'était pas inéluctable et trouve sa principale explication dans la **mise en œuvre d'un programme d'économies très modeste**.

#### **1. En 2018, des économies limitées en l'absence de réformes de structure**

D'après le projet de budget pour 2018, **seules trois missions devraient voir leurs dépenses diminuer** d'un montant supérieur à 100 millions d'euros : « Travail et emploi », « Cohésion des territoires et logement » et, quoique dans des proportions beaucoup plus réduites, « Administration générale et territoriale de l'État ».

#### **Missions connaissant des baisses de crédits supérieures à 100 millions d'euros en 2018 (hors contributions au CAS « Pensions »)**

(en milliards d'euros courants et en %)



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

**Les économies sont donc ciblées sur deux missions : « Travail et Emploi » et « Cohésion des territoires », dont les plafonds de crédits sont revus à la baisse respectivement de 1,5 milliard d'euros (- 9 %) et 1,73 milliard d'euros (- 9,5 %).**

**La mission « Administration générale et territoriale de l'État » devrait également voir ses crédits diminuer en 2018, à hauteur de 360 millions environ (hors contribution au CAS « Pensions »), mais cette baisse résulte d'un pur effet calendaire et non d'un effort d'économies : le calendrier électoral ne prévoyant l'organisation d'aucun scrutin électoral en 2018, les dépenses du programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » diminuent de 39 % en autorisations d'engagement et 41 % en crédits de paiement.**

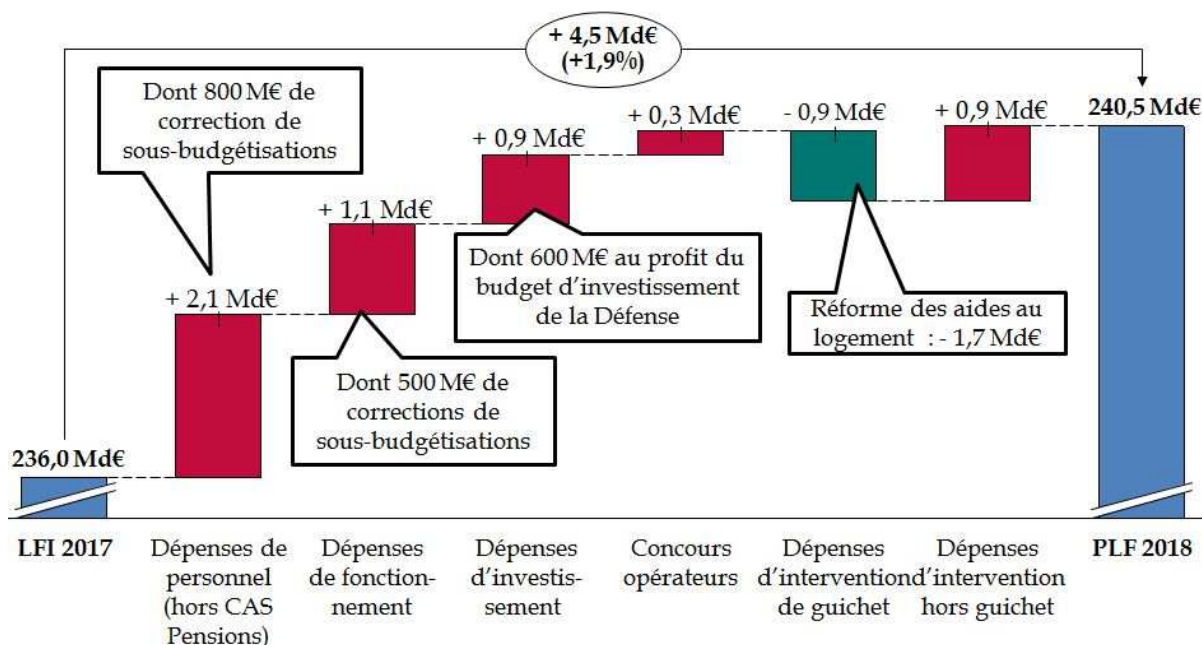
L'analyse des dépenses par « label » (correspondant à des catégories de gestion) permet de faire ressortir **une hausse de la totalité des composantes de la dépense de l'État** à l'exception des dépenses d'intervention de guichet, en lien avec **la réforme des aides au logement qui devait permettre d'économiser 1,7 milliard d'euros en 2018.**

Encore ces économies paraissent-elles incertaines au regard de la proposition du Gouvernement d'étaler la baisse de ces aides sur trois ans, ce qui devrait **limiter le rendement budgétaire de la réforme en 2018.**

**Les dépenses de fonctionnement, d'investissement, tout comme les dépenses d'intervention discrétionnaire progressent dans des proportions significatives** (respectivement + 1,1 milliard d'euros et + 0,9 milliard d'euros).

### Décomposition de l'évolution des dépenses de l'État entre la loi de finances initiale pour 2017 et le projet de loi de finances pour 2018

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général)

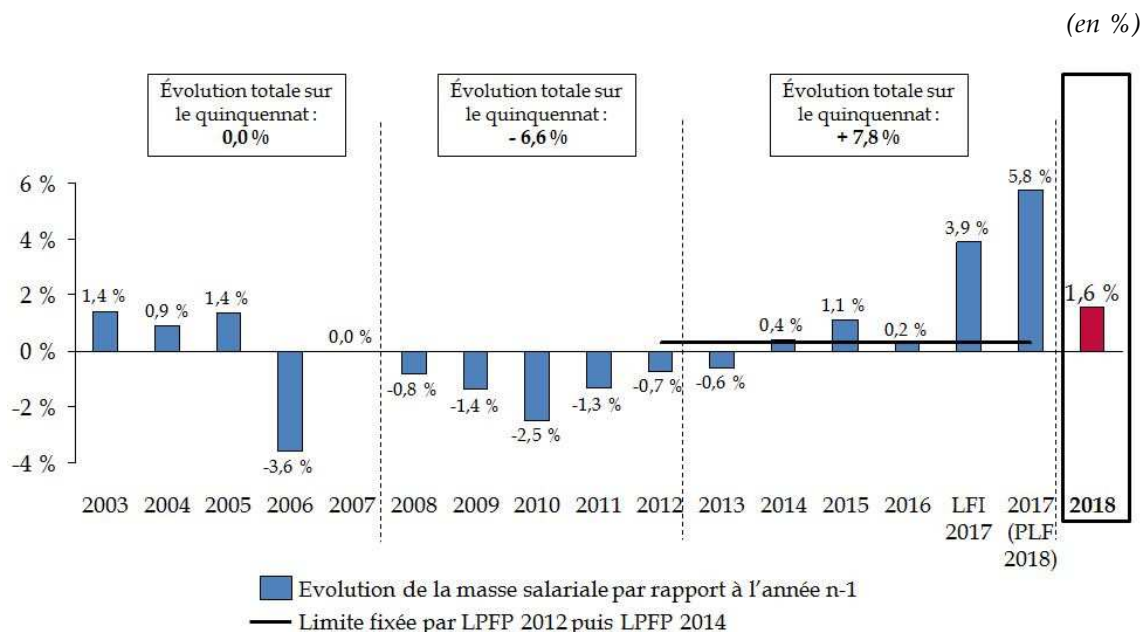
En effet, la « réforme structurelle des aides personnelles au logement » mise en exergue par le Gouvernement constitue, avec la **baisse du nombre de contrats aidés**, la seule réelle mesure d'économie du projet de loi de finances pour 2018.

**Aucune réforme transversale n'est mise en œuvre, en particulier concernant la masse salariale de l'État**, qui augmente (hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ») de 2,1 milliards d'euros.

## 2. La masse salariale, un levier majeur de maîtrise des dépenses de l'État encore trop peu exploité

La masse salariale devrait connaître une nouvelle hausse en 2018, progressant de 1,6 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2017 - une augmentation certes d'ampleur beaucoup moins marquée que le **dérapage des dépenses de personnel en 2017, dont la croissance devrait atteindre 5,8 %** soit un montant inédit sur les quinze dernières années qui porte l'évolution des crédits de titre 2 à + 7,8 % sur le quinquennat 2013-2017 (contre - 6,6 % de 2008 à 2012 et une stabilité en valeur de 2003 à 2007).

### Évolution annuelle de la masse salariale de l'État depuis 2003

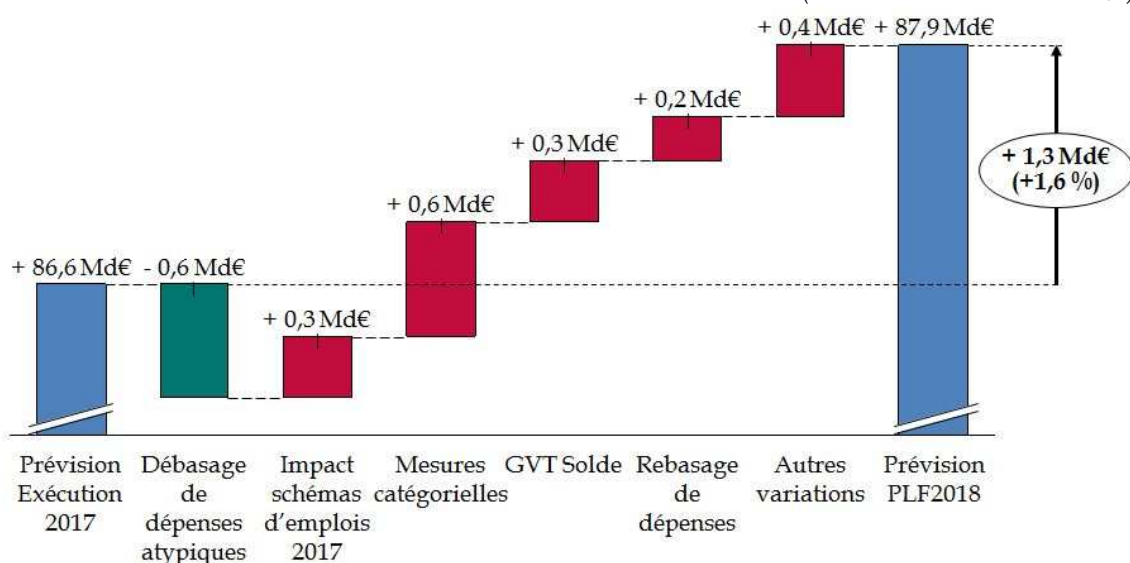


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général et les données de la Cour des comptes

La hausse des dépenses de personnel résulte à hauteur de 0,3 milliard d'euros de la hausse des effectifs liée à l'impact des schémas d'emplois de 2017 sur l'année 2018 : en effet, les créations de postes intervenues au cours de l'exercice précédent contribuent à alourdir la masse salariale en raison de l'extension en année pleine de leur coût.

### Décomposition des facteurs d'évolution de la masse salariale de l'État entre la prévision d'exécution pour 2017 et le projet de loi de finances pour 2018

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

---

La progression provient également des mesures catégorielles (+ 600 millions d'euros) et du glissement-vieillesse technicité (+ 300 millions d'euros).

**Il convient de noter que le report de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (dit PPCR), annoncé en octobre 2017 postérieurement au dépôt du projet de loi de finances, ne devrait pas permettre à l'État de dégager un gain net. Ce décalage d'un an, décidé pour compenser le coût de la prime dite « CSG » annoncée lors du « rendez-vous salarial » du 16 octobre 2017, n'est en effet que partiel : d'après les éléments communiqués par le Gouvernement, si plus de 400 millions d'euros de coûts étaient prévus en 2018 au titre du PPCR, tous ces coûts ne sont pas reportables, notamment pour le ministère de l'Éducation nationale où une part importante des montants budgétés correspond au coût en année pleine des reclassements opérés au 1<sup>er</sup> septembre 2017.**

Au total, la provision prévue pour 2018 au titre des « mesures de rémunération », d'un montant provisionnel de 290 millions d'euros, devrait couvrir « *en grande partie* » le reliquat du coût de la prime CSG une fois prise en compte les économies liées au report du PPCR. Il n'est donc **pas impossible que la hausse des dépenses de personnel soit en réalité supérieure aux 2,1 milliards d'euros budgétés** par le projet de loi de finances pour 2018.

**La hausse de la masse salariale aurait pu être contenue grâce à un programme résolu de réduction de postes au sein de la fonction publique.** Lors de la campagne présidentielle, Emmanuel Macron avait d'ailleurs affirmé souhaiter réduire le nombre d'agents publics de 120 000 emplois sur la durée du quinquennat, dont 50 000 postes dans la fonction publique d'État. Une telle diminution supposerait, si l'effort était équitablement réparti sur chacune des années de la période, une suppression nette d'environ 10 000 postes par an de 2018 à 2022.

L'exercice 2018 est très en-dessous de ce quantum puisque le solde global des créations et suppressions d'emplois devrait s'élever à seulement **- 1 600 emplois équivalents temps plein en 2018 (dont - 1 276 ETP pour les opérateurs) dont l'impact en équivalents temps plein travaillé serait limité à - 682 ETPT**, soit moins de 2 % de l'objectif prévu sur le quinquennat.

**L'effort très limité sur les effectifs de l'État en 2018 se traduit, au regard des hausses enregistrées dans le courant de l'année 2017, par une augmentation nette de 16 008 ETPT et de 8 677 ETPT hors effets de périmètre et corrections techniques<sup>1</sup>.**

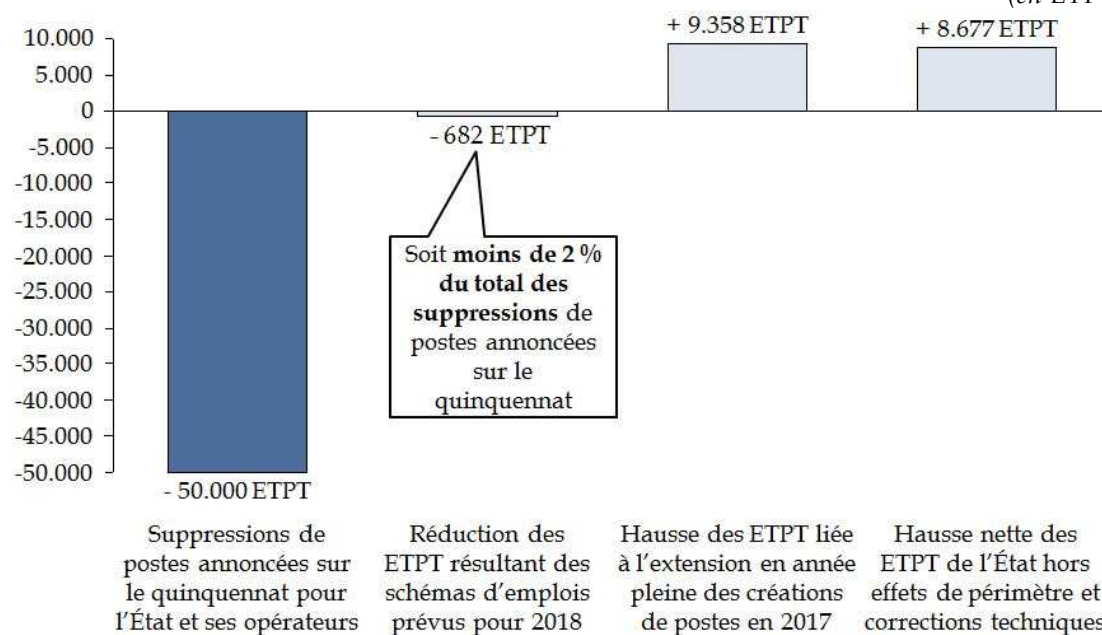
---

<sup>1</sup> Les mesures de périmètre et de transfert correspondent pour l'essentiel à la poursuite du plan de déprécarisation des contrats aidés du ministère de l'éducation nationale (impact de + 6 400 ETPT).



### Principaux chiffres relatifs à l'évolution des effectifs de l'État en 2018

(en ETPT)



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

L'impact de l'extension en année pleine des schémas d'emploi de 2017 est particulièrement marqué pour le ministère de l'éducation nationale avec une hausse de 7 774 ETPT, soit plus de 80 % de l'incidence totale des schémas d'emplois de 2017 sur 2018. Il est également significatif pour le ministère de la justice (+ 1 119 ETPT) et celui des armées (+ 783 ETPT).

### Évolution des ETPT par ministère et budget annexe entre 2017 et 2018 hors mesures de périmètre et corrections techniques

(en ETPT)

Ministère	Évolution 2017-2018	dont EAP des schémas d'emploi 2017	dont impact des schémas d'emploi 2018
Action et comptes publics	-1 584	-324	-1 260
Agriculture et alimentation	-32	65	-97
Armées	305	783	-478
Cohésion des territoires	-15	-2	-13
Culture	-68	-40	-28
Économie et finances	-165	-3	-162
Éducation nationale	7 774	7 774	0
Enseignement supérieur, recherche et innovation	0		0

Ministère	Évolution 2017-2018	dont EAP des schémas d'emploi 2017	dont impact des schémas d'emploi 2018
Europe et affaires étrangères	-120	-50	-70
Intérieur	1 916	276	1 640
Justice	1 685	1 119	566
Outre-mer	20		20
Services du Premier ministre	96	15	81
Solidarités et santé	-161	-27	-134
Transition écologique et solidaire	-755	-175	-580
Travail	-184	-46	-138
<b>Total budget général</b>	<b>8 712</b>	<b>9 365</b>	<b>-653</b>
Contrôle et exploitation aériens	-1	14	-15
Publications officielles et information administrative	-34	-21	-13
<b>TOTAL Budgets annexes</b>	<b>-35</b>	<b>-7</b>	<b>-28</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>8 677</b>	<b>9 358</b>	<b>-681</b>

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

**La masse salariale représente, hors dépenses de pension, 36,2 % des dépenses de l'État : il s'agit donc d'un levier majeur de maîtrise de la trajectoire des finances publiques, qui n'est pas encore suffisamment exploité.**

L'instauration de jours de carence supplémentaires permettrait de dégager des économies substantielles, de même que **des réformes concernant le temps de travail des fonctionnaires** : un alignement du temps de travail effectif - soit aujourd'hui 1 594 heures par an en moyenne, selon une enquête récemment réalisée par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances - sur la durée légale, de 1 607 heures, correspondrait à une économie de 570 millions d'euros par an pour l'ensemble des fonctions publiques. De même, une hausse de la durée de travail des fonctionnaires d'une heure permettrait une économie de 2 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations. Enfin, si la durée légale de travail était portée à 37,5 heures par semaine, ce qui correspond à la durée habituelle hebdomadaire de travail déclarée par les salariés du secteur privé, l'économie réalisée s'élèverait à 5 milliards d'euros pour les trois fonctions publiques.

Si la masse salariale est le plus souvent analysée hors contributions au CAS « Pensions », leur hausse continue depuis plusieurs exercices appelle là aussi à des réformes structurelles, par exemple dans le cadre d'un relèvement global de l'âge de départ à la retraite.

### 3. Une trajectoire triennale et quinquennale qui reporte la majorité de l'effort en dépenses sur la fin de la période

D'après la trajectoire pluriannuelle des dépenses de l'État présentée par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, **les dépenses pilotables diminueraient de 3,3 % en volume sur la période de programmation (2018-2022) et de 2,7 % sur le quinquennat (2017-2022)**. Cependant, la réduction des dépenses sous norme **débuterait à partir de 2019 seulement**, quoique de façon très modérée (- 0,4 % en volume) et s'accroîtrait en 2020 (réduction de 1 % en volume chaque année à partir de 2020).

**L'objectif fixé sur les dépenses totales de l'État est celui d'une quasi-stabilisation**, avec une très légère baisse de - 0,1 % en volume sur la période de programmation et une hausse de 0,6 % sur le quinquennat. Là encore, les deux premières années de la période voient les taux d'évolution les plus importants (+ 0,7 % en 2018 et + 0,6 % en 2019 en volume) et **l'effort est reporté, pour l'essentiel, sur les trois dernières années du quinquennat**.

#### Deux nouvelles normes de dépenses pour l'État

Les objectifs de dépense proposés par le Gouvernement dans l'article 8 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 innovent sur deux principaux points : la durée de programmation est étendue à celle du quinquennat (jusqu'en 2022) et, de façon plus déterminante, le périmètre des anciennes normes est profondément remodelé, avec une distinction entre dépenses « pilotables » et dépenses « totales ». En effet, selon le Gouvernement, « ces instruments sont d'autant plus efficaces qu'ils portent sur des dépenses sur lesquelles il est possible d'agir » et « plusieurs ajustements sont donc apparus souhaitables pour renforcer l'effectivité du pilotage de la dépense ».

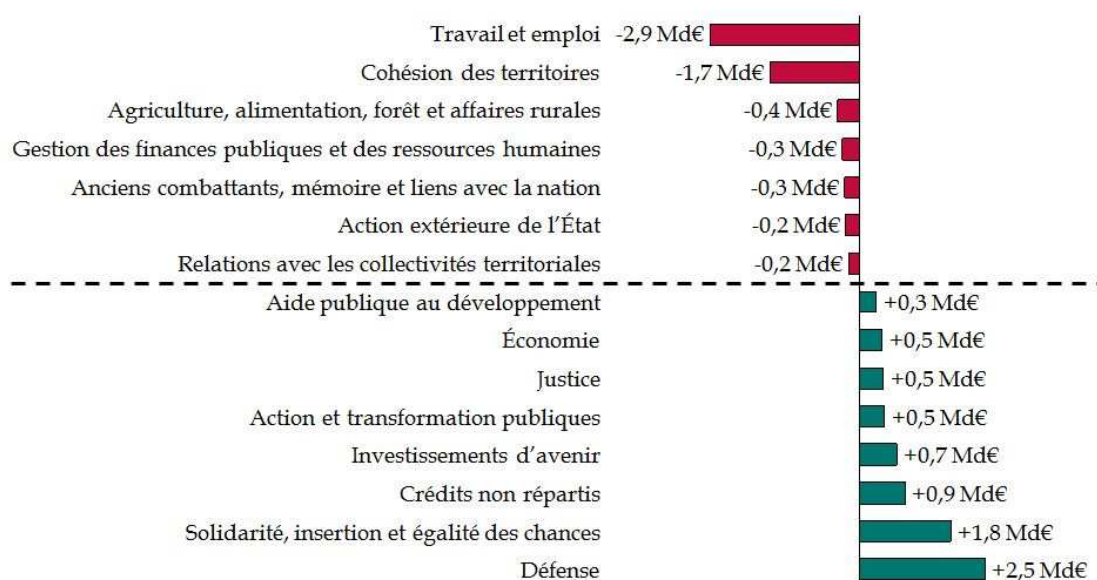
Les changements prévus sont détaillés dans le commentaire de l'article précité (rapport n° 56 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, fait au nom de la commission des finances, déposé le 31 octobre 2017).

**Le budget triennal permet de disposer d'une répartition plus fine des efforts d'économies** dans la mesure où sont prévus des plafonds de crédits par mission (hors charge de la dette et contributions au CAS « Pensions ») pour les années 2018, 2019 et 2020.

Ainsi, sur la durée du budget triennal **les crédits alloués à la mission « Travail et emploi » diminueraient fortement, avec une réduction de 17,1 % en valeur et de 19 % en volume**.

## Principales hausses et baisses de crédits prévues par le budget triennal 2018-2020

(en milliards d'euros)



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

Les missions « Cohésion des territoires » (- 8 % en valeur, - 11 % en volume), « Anciens combattants » (ordre de grandeur similaire), « Agriculture » (- 11 % en valeur, - 13 % en volume) et « Action extérieure de l'État » (- 6 % en valeur, - 8,6 % en volume) verraient également leurs moyens abaissés dans des proportions significatives.

En revanche, les missions « Défense », « Justice », « Économie », « Santé », « Aide publique au développement », « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Sport, jeunesse et vie associative » connaîtraient sur l'ensemble du triennal des hausses relativement marquées, comprises, en valeur, entre 32 % (pour la mission « Économie ») et 7 % (pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État»), soit 29 % et 4 % en volume.

Le caractère contrasté de l'évolution des crédits entre les différentes missions, s'il ouvre évidemment des questions sur la soutenabilité ou l'opportunité de certaines des trajectoires prévues, paraît du moins constituer **un progrès en ce qu'il signale une rupture avec la politique du rabot qui avait les faveurs du précédent Gouvernement et dont votre rapporteur avait souligné à maintes reprises l'inefficacité.**

Le budget triennal 2018-2020 s'articule donc autour de **choix de politique budgétaire clairs**, avec des hausses marquées en faveur de certaines missions, dont la Défense et la Justice, et des baisses prononcées sur d'autres politiques publiques comme le logement ou l'emploi.

Cependant, **ni les hausses prévues ni les diminutions annoncées ne sont définitives** puisque le Gouvernement précise, dans le rapport annexé, que les plafonds de 2020 « *seront actualisés pour intégrer notamment les économies complémentaires issues du processus Action publique 2022 nécessaires au respect de la trajectoire globale* », ce qui explique que le montant global des dépenses sous norme de dépenses pilotables prévu dans le budget pluriannuel, pour les années 2020 à 2022, est inférieur à un montant calculé sur la seule base des plafonds fixés par le budget triennal pour 2020.

#### **Le processus « Action publique 2022 »**

Placé sous l'autorité du Premier ministre, avec l'appui du ministre de l'action et des comptes publics, **ce processus couvre l'ensemble des administrations publiques (centrales, locales et de sécurité sociale) et de la dépense publique.**

Toutefois, « *afin de garantir une responsabilisation accrue* », chaque ministère sera chef de file des politiques publiques qui le concernent.

Un Comité Action Publique 2022 (CAP22), composé d'économistes, de personnalités qualifiées françaises ou étrangères issues de la société civile, de hauts fonctionnaires et d'élus locaux, sera chargé « *d'identifier des réformes structurelles et des économies significatives et durables, sur l'ensemble du champ des administrations publiques, en faisant émerger des idées et des méthodes nouvelles* ».

Pour ce faire, plusieurs chantiers viendront alimenter les travaux du comité. D'une part, des propositions des ministères seront examinées dans le cadre de travaux itératifs. D'autre part, cinq chantiers transversaux seront conduits en parallèle sur les thématiques suivantes : la simplification administrative, la transformation numérique, la rénovation du cadre des ressources humaines, l'organisation territoriale des services publics et la modernisation de la gestion budgétaire et comptable.

En parallèle, « *un grand forum de l'action publique permettra d'associer les usagers et les agents du service public à la rénovation de l'action publique* ».

Les conclusions du Comité Action Publique 2022 devraient être rendues publiques avant la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2018 et permettre l'élaboration et la mise en œuvre de « *plans de transformation ministériels* ».

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2018

**Il est donc quasiment certain que les hausses de crédits seront, pour certaines missions, moindres ou les diminutions plus importantes encore.**

Après imputation du montant d'économies prévues au titre du processus « Action publique 2022 »<sup>1</sup> sur les plafonds du budget triennal (ce qui suppose que ces économies ne portent pas sur la charge de la dette ou

<sup>1</sup> D'après le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, les économies attendues au titre du processus « Action publique 2022 » sont chiffrées, pour 2020, à 4,5 milliards d'euros.

---

d'autres dépenses exclues du calcul des plafonds, comme les contributions au CAS « Pensions »), **l'objectif d'évolution des crédits du budget général sur la période est modérément ambitieux avec une croissance de 1,2 % en valeur et de -1,3 % en volume.** À titre d'exemple, le précédent budget triennal – qui n'a, il est vrai, pas été respecté – prévoyait une diminution des dépenses de 0,2 % en valeur et 3,3 % en volume.

Si la mise en œuvre d'une démarche volontariste d'identification d'économies ciblées, rompant avec la logique du « rabet » privilégiée par le précédent Gouvernement, paraît louable, l'échec de la « modernisation de l'action publique » (MAP) puis des « revues de dépenses » témoigne du fait que l'identification d'économies par des revues de dépenses ou des processus similaires ne porte pas toujours ses fruits faute d'appropriation des propositions de réformes par les pouvoirs publics. Aussi **l'ampleur des économies à documenter associée au caractère extrêmement contraint du calendrier – le comité devant rendre ses conclusions dans le courant du premier semestre 2018 – incitent à la plus grande prudence.**

Pour l'heure, la trajectoire des dépenses ministérielles prévues par le projet de loi de programmation des finances publiques, si elle a le mérite de trancher avec un « rabet » homothétique qui avait atteint ses limites, paraît donc **entachée de fortes incertitudes liées aux résultats effectifs du processus « Action publique 2022 » et à la répartition des efforts complémentaires** qui seront nécessaires pour tenir les objectifs de dépenses de l'État fixés par le Gouvernement.

### **C. UN « GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT » DONT LES AMBITIONS AFFICHÉES APPARAISSENT EN DÉCALAGE AVEC LES MOYENS RÉELS**

#### **1. Un plan d'investissement affichant 57 milliards d'euros, dont la mise en œuvre est confiée aux ministères (hors PIA) et pour lesquels des règles de gestion spécifiques sont prévues**

Le Gouvernement a **lancé un « Grand plan d'investissement » (GPI)** le 25 septembre 2017 dont la préfiguration et les conditions de mise en place sont issues des travaux de Jean Pisani-Ferry qui a remis son rapport à cette même date.

Inscrit dans la loi de programmation des finances publiques, ce plan correspondrait à une **enveloppe de 57 milliards d'euros sur la durée du quinquennat.** Le Gouvernement souhaiterait ainsi « *accélérer l'émergence d'un nouveau modèle de croissance* ».

### Les effets attendus du grand plan d'investissement d'après le rapport de préfiguration

- 300 000 emplois et une baisse d'un point de taux de chômage structurel ;
- une division par deux du nombre de passoires thermiques occupées par des ménages modestes propriétaires ou locataires du parc social ;
- une augmentation de 70 % de la production d'énergie renouvelable ;
- la conversion de 5 000 petites et moyennes entreprises (PME) à la lutte contre le gaspillage ;
- l'achèvement de la couverture du territoire en très haut débit ;
- 100 % de services publics dématérialisés ;
- le doublement du nombre de maisons de santé.

*Source : rapport au Premier ministre de Jean Pisani-Ferry relatif au grand plan d'investissement 2018-2022*

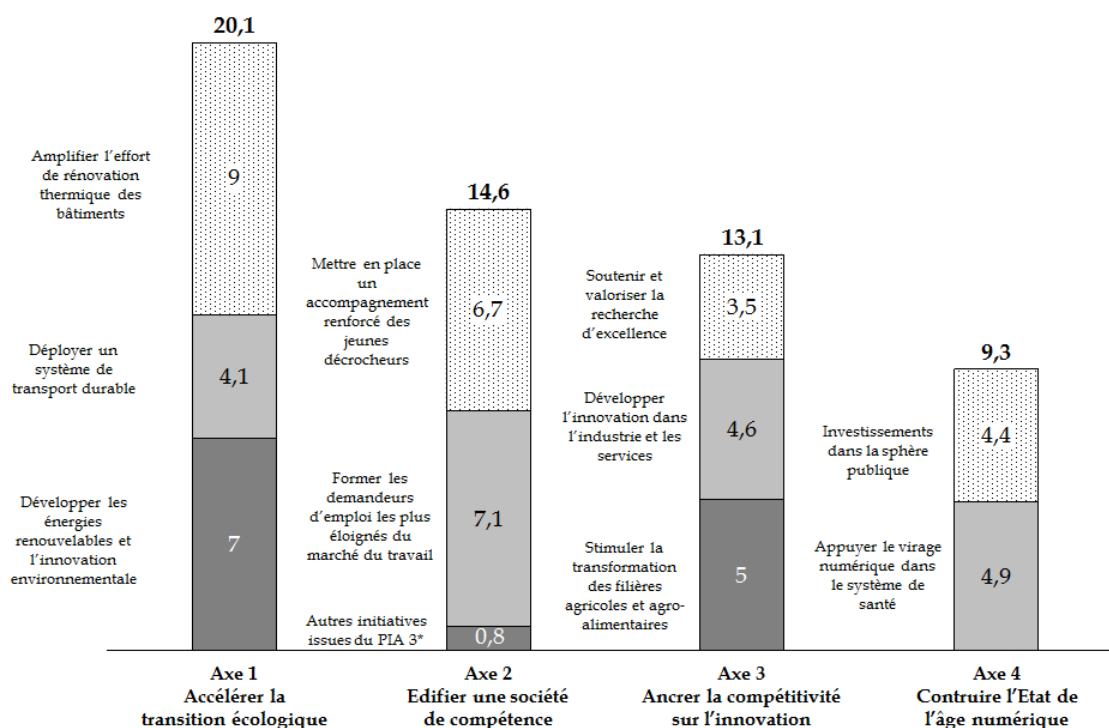
Il s'orienterait autour de **quatre axes** : accélérer la transition écologique, édifier une société de compétences, ancrer la compétitivité sur l'innovation et construire l'État de l'âge numérique.

En suivant ces finalités, il doit intervenir dans **sept champs sectoriels** : transition écologique, compétences, agriculture, santé, transports, modernisation de l'action publique et enfin enseignement supérieur, recherche et innovation.

Au total, il devrait concerner **25 « initiatives »** (correspondant à des objectifs), parmi lesquelles, par exemple, le fait de diviser par deux le nombre de passoires thermiques occupées par des ménages modestes propriétaires ou locataires du parc social, augmenter la production d'énergie renouvelable, former et accompagner un million de chômeurs faiblement qualifiés, soutenir le déploiement du très haut débit ou encore créer un fonds pour la transformation publique.

Il **intégrerait** aussi le **troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3)**.

## Présentation synthétique des investissements par axes d'intervention (en milliards d'euros)



\* Le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3) prévoit à ce titre trois types d'initiative : adaptation et qualification de la main d'œuvre (100 millions d'euros), investir dans les expérimentations portées par l'Éducation nationale (300 millions d'euros) et rénover le premier cycle universitaire (400 millions d'euros).

Source : commission des finances d'après les données du rapport au Premier ministre de Jean Pisani-Ferry sur le grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017

La gouvernance du grand plan d'investissement **reposerait sur les ministères** qui disposeraient des crédits qui lui sont consacrés **dans leurs budgets respectifs**, contrairement à la pratique retenue pour les programmes d'investissements d'avenir (PIA). Le PIA 3 conserverait toutefois son mode de gouvernance propre.

Des comités de pilotage, placés auprès du ministre « chef de file » et comprenant des représentants des autres ministères concernés, seraient chargés du suivi de chaque initiative du GPI. Le suivi transversal du plan devrait par ailleurs être assuré par un secrétariat général pour l'investissement, placé auprès du Premier ministre et prenant appui sur l'actuel Commissariat général à l'investissement (CGI) qui pilote les PIA.



Des règles de gestion spécifiques sont également prévues et précisées dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2018 (« jaune » budgétaire) relative au Grand plan d'investissement, pour identifier et sanctuariser les crédits qui lui sont consacrés, à savoir :

- une **identification précise** des crédits entrant dans le cadre du GPI au sein des projets annuels de performances de chaque mission ;

- une **exonération de mise en réserve**, en prévoyant que « *pour les programmes du budget général où des crédits GPI côtoient des crédits classiques, les ministères devront exclusivement faire porter la réserve sur les crédits qui ne sont pas labellisés GPI* ».

En outre, un dispositif d'évaluation serait spécifiquement mis en place, le pilotage des investissements devant se faire par les résultats.

Enfin, le GPI repose sur le principe d'une **réallocation des crédits** entre actions du GPI qui doit permettre d'adapter les financements en fonction des résultats obtenus. Ces réallocations porteraient **chaque année sur un volume au moins égal à 3 %** du total des crédits du GPI.

## 2. Un plan d'une portée finalement assez limitée

Des 57 milliards d'euros de crédits affichés au bénéfice du grand plan d'investissement, il apparaît qu'en réalité, figurent seulement **24 milliards d'euros de crédits budgétaires et 11 milliards d'euros d'autres instruments financiers** (prêts, dotations en capital...) **correspondant à des crédits « frais »** et correspondant à des mesures nouvelles.

En effet, **10 milliards d'euros** constituent en réalité un « recyclage » **du PIA 3**. Il convient toutefois de préciser qu'en étant repris au sein du grand plan d'investissement, ce programme se trouve financé alors que le précédent gouvernement n'avait ouvert que 10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, sans aucun crédit de paiements, dans la loi de finances initiale pour 2017<sup>1</sup>.

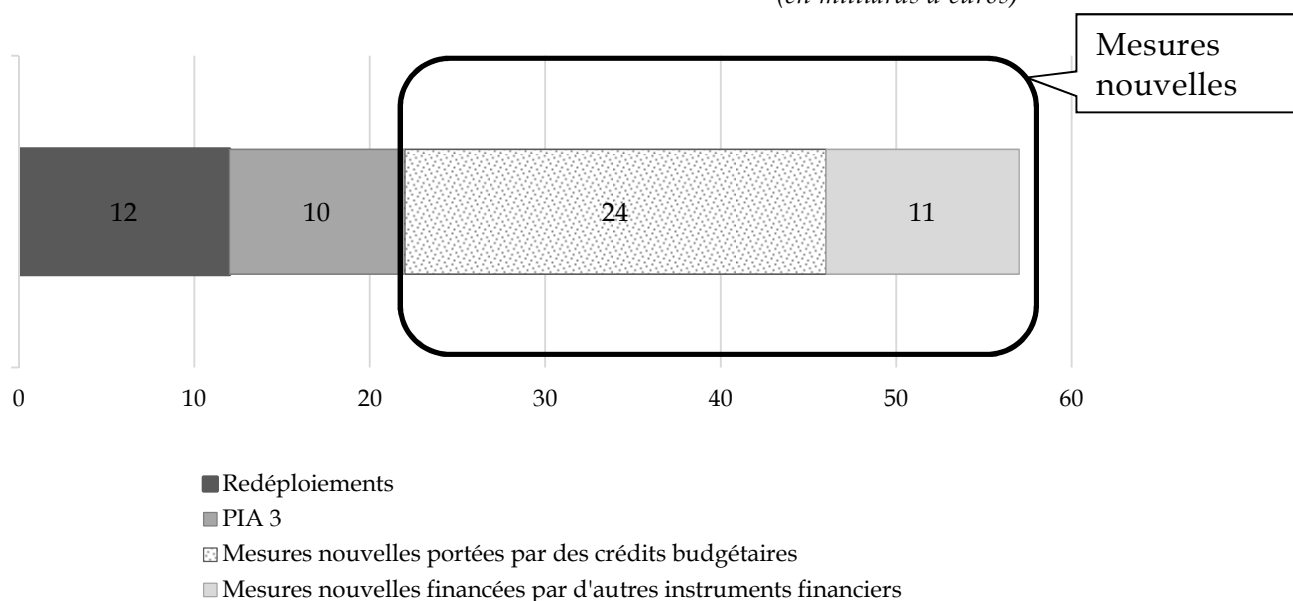
Par ailleurs, **12,1 milliards d'euros correspondent à des redéploiements de crédits**, avec la « *réorientation de programmes, d'actions ou de dotations existants, qui seront maintenus mais dont les caractéristiques seront modifiées pour servir les finalités du grand plan d'investissement* ».

---

<sup>1</sup> Cf. rapport n° 140 (2016-2017) de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances - tome III - annexe 18 relatif à la mission « Investissements d'avenir ».

### Origine des moyens de financement du plan d'investissement

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances d'après les données du rapport précité de Jean Pisani-Ferry au Premier ministre sur le grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017

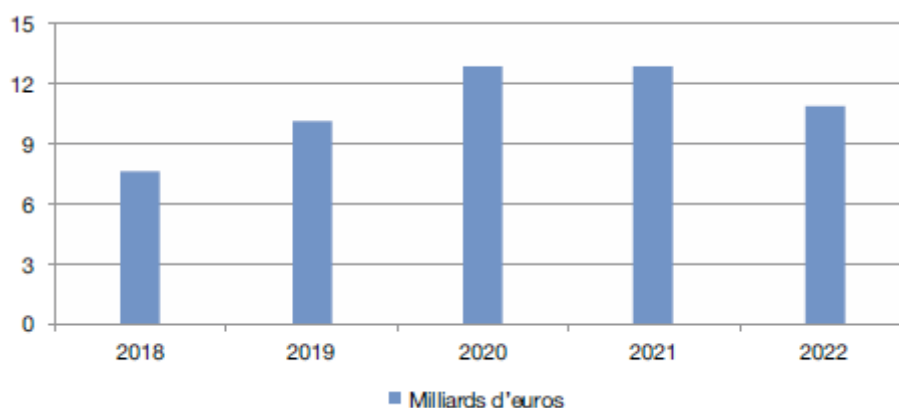
En principe, les 57 milliards d'euros seront financés **sur la période du quinquennat**. En réalité, **ils ne le seront pas tous nécessairement** sur cette période puisque, déjà, le PIA 3 devraient plutôt voir ses décaissements se prolonger sur dix ans.

Par ailleurs, le rapport précité de préfiguration du GPI, donne une **répartition indicative** sur la période 2018-2022 **qui prévoit entre 7 et 8 milliards d'euros environ pour la seule année 2018**. Or, en termes de crédits budgétaires seuls 3,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement (dont 1,08 milliard d'euros de crédits de paiement pour le PIA 3) sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018.

Certes, **le GPI prévoit également des crédits portés dans la loi de financement de la sécurité sociale et d'autres instruments financiers**. En outre, le ministère de l'action et des comptes publics a indiqué à votre rapporteur général que **les projets annuels de performances n'identifiaient pas nécessairement encore tous les crédits « labellisés GPI »** pour 2018 car certains ne pourront l'être qu'en début d'année prochaine (formation professionnelle des agents de l'État, numérisation au sein de l'administration...), « après une instruction précise des initiatives concernées ». **Rien ne permet toutefois de garantir que l'ensemble de ces mesures permettra effectivement d'aboutir à une enveloppe de 7 à 8 milliards d'euros** comme le laisse entendre le calendrier prévisionnel du rapport de Jean Pisani-Ferry.

### Répartition indicative des actions du grand plan d'investissement 2018-2022

(en milliards d'euros)



Source : rapport précité de Jean Pisani-Ferry au Premier ministre sur le grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017

Enfin, sur le fond de mesures, l'on peut s'interroger sur la nouveauté des priorités portées par le Grand plan d'investissement et les moyens réellement déployés.

Ainsi, à titre d'exemple, le plan d'investissement dans les compétences, qui devrait disposer au total de 13,8 milliards d'euros sur la durée du quinquennat, compte en réalité seulement 1,3 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 930 millions d'euros en crédits de paiement pour 2018. Il doit assurer la montée en puissance de la Garantie jeunes qui était toutefois déjà financée par la mission « Travail et emploi » ainsi que le plan de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes décrocheurs qui prend le relai du plan « 500 000 formations supplémentaires » qui existait auparavant. L'effort net du GPI pour ces dispositifs s'élève en réalité à 750 millions d'euros en autorisations d'engagement et 430 millions d'euros en crédits de paiement.

Autre exemple, au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement, 55,2 millions d'euros sont « fléchés GPI », en autorisations d'engagement et crédits de paiement, mais il s'agit en réalité des crédits de fonctionnement courant du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) qui poursuit ses missions sans projets supplémentaires. En outre, son budget diminue en 2018 de 2,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4,13 millions d'euros en crédits de paiement.

De même, si le rapport de préfiguration du GPI mentionne 1,2 milliard d'euros supplémentaires pour le **programme « Habiter mieux »** piloté par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et qui permet d'aider à la rénovation thermique des logements privés de ménages modestes, il s'agit en réalité **de crédits budgétaires qui prennent le relais d'un financement jusqu'à présent assuré par le PIA 1** (110 millions d'euros prévus pour 2018).

---

## TRAVAUX EN COMMISSION

### I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Réunie le mercredi 27 septembre 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis rendu par le Haut Conseil sur les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

**Mme Michèle André, présidente.** – La période de transition que connaît notre assemblée ne doit pas empêcher le Sénat d'être informé, en même temps que l'Assemblée nationale, des principaux éléments du projet de loi de finances, du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 que les ministres viendront nous présenter à partir de 16 heures.

Les éléments d'information que nous recueillerons aujourd'hui nourriront la réflexion de ceux qui nous succéderont la semaine prochaine et nous interrogerons les ministres en tenant compte des éléments que nous fournira, dans quelques instants, le Premier président Didier Migaud en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques.

L'article 13 de la loi organique du 17 décembre 2012 dispose que le Haut Conseil est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques et de l'estimation du PIB potentiel sur lequel repose le projet de loi de programmation des finances publiques et qu'il doit apprécier la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu en raison des engagements européens de la France.

L'article 14 de la même loi organique prévoit que le Haut Conseil est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année et qu'il apprécie la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définis dans la loi de programmation des finances publiques.

Le Haut Conseil s'est prononcé sur l'ensemble de ces éléments le 24 septembre dernier ; il a rendu des avis que le président Migaud va nous présenter.

**M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques.** – Je vais vous présenter les principales conclusions des deux avis que nous avons adoptés le 24 septembre dernier. Je suis accompagné des

membres du secrétariat permanent du Haut Conseil, François Monier, rapporteur général, Vianney Bourquard, rapporteur général adjoint et Paul Bérard, rapporteur.

Comme vous le savez, le Haut Conseil est une jeune institution, créée en 2013. Elle est née du traité qui a réformé en 2012 la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne et plus particulièrement de la zone euro en réponse aux crises des dettes souveraines. La France a rapidement adapté son organisation et ses règles à ce nouvel ordre budgétaire, notamment grâce à la loi organique de 2012. Les dix-neuf pays de la zone euro et la plupart des autres pays de l'Union ont désormais mis en place des comités budgétaires indépendants. Si leurs missions précises et leurs contours institutionnels diffèrent selon les États, ils visent tous à apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et des trajectoires des finances publiques associées aux textes financiers.

J'ai déjà eu l'occasion de vous présenter vingt avis et je vais vous présenter les deux suivants. Nos avis s'appuient sur l'ensemble des informations disponibles et sur celles communiquées par les administrations dans le cadre de procédures écrites, puis orales. Nous réalisons des auditions de personnalités qualifiées. C'est la deuxième fois que le Haut Conseil se prononce sur un projet de loi de programmation, la première remontant à 2014 sur le projet de loi qui portait sur la période 2014 à 2019.

Au terme de l'article 13, nous devons apprécier l'estimation du PIB potentiel proposée par le Gouvernement, nous devons ensuite nous prononcer sur les prévisions macroéconomiques associées à ce projet et nous devons enfin examiner la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif d'équilibre structurel à moyen terme retenu et des engagements européens de la France.

Le PIB potentiel se définit usuellement comme la production soutenable, c'est-à-dire celle pouvant être réalisée sans engendrer d'effets inflationnistes ou désinflationnistes. La croissance potentielle correspond à la croissance du PIB potentiel. Entre le PIB potentiel et le PIB effectif, il existe un « écart de production » qui permet de mesurer la position de l'économie dans le cycle. Cet écart de production est négatif dans les périodes d'activité médiocre, comme celle que nous vivons depuis une dizaine d'années. Il permet alors de prendre la mesure de capacité de rebond du pays. À l'inverse, un écart positif est constaté dans les périodes de bonne conjoncture, ce qui permet d'anticiper un ralentissement de la croissance. Appliqué au domaine des finances publiques, l'écart de production permet d'identifier la composante conjoncturelle du déficit et ce solde conjoncturel traduit l'impact du cycle économique et la sensibilité des différentes composantes du budget à la conjoncture. Le solde structurel se calcule par différence et correspond à la part du solde budgétaire indépendant de la position de l'économie dans le cycle : il résulte donc directement des orientations de la politique budgétaire. Ces deux notions d'écart de

---

production et de croissance potentielle ne sont pas des données statistiques ou comptables. Elles procèdent d'estimations qui peuvent toujours être critiquées. L'ampleur exceptionnelle de la crise financière et les difficultés à apprécier ses conséquences sur l'économie invitent à considérer les écarts de production avec prudence. Ces derniers font l'objet d'importantes révisions *ex post*. Les incertitudes sur les écarts de production se transmettent par construction à la mesure du solde structurel qui dépend également de la sensibilité des recettes à la croissance.

Bien qu'incertaine et fragile dans l'estimation de son niveau, la mesure du solde structurel n'en est pas moins indispensable pour calculer la part, dans l'amélioration ou la détérioration des soldes budgétaires, de ce qui relève de la politique budgétaire elle-même et de ce qui relève de la conjoncture.

J'en arrive aux estimations du Gouvernement. L'estimation de l'écart de production de 2016 est sensiblement réduite par rapport à celle retenue dans le programme de stabilité d'avril 2017 : moins 1,5 % du PIB au lieu de moins 3,1 %. Selon cette estimation, nous sommes au-dessous du PIB potentiel mais nous en sommes moins éloignés que lors des évaluations antérieures. Cette forte révision à la baisse va dans le sens des observations formulées à plusieurs reprises par le Haut Conseil selon lesquelles cet écart était largement surestimé dans les textes financiers de ces dernières années.

Quand l'écart de production négatif est surestimé, le déficit structurel, lui, est minoré. La révision opérée par le Gouvernement conduit à rehausser sensiblement l'estimation du déficit structurel à 2,5 points de PIB en 2016 contre 1,5 point dans les estimations précédentes. La nouvelle estimation de l'écart de production se situe dans la partie basse des évaluations des organisations internationales, mais le Haut Conseil la juge plus réaliste : en augmentant l'estimation des déficits structurels, elle révèle aussi la nécessité d'un effort accru pour redresser les finances publiques, à partir du moment où la composante structurelle est plus importante.

Les hypothèses de croissance potentielle du Gouvernement sont révisées à la baisse pour les années 2017 à 2020 par rapport au programme de stabilité d'avril 2017 : 1,25 % pour chacune des quatre années au lieu de 1,3 % à 1,5 % dans le dernier programme de stabilité. Ce scénario se situe dans la moyenne des estimations disponibles. Nous considérons qu'il constitue une base raisonnable pour asseoir la programmation des finances publiques à moyen terme.

J'en viens à la deuxième mission assignée par la loi organique : l'appréciation des prévisions macroéconomiques associées au projet de loi pour la période 2018 - 2022.

Le Gouvernement retient des taux de croissance du PIB peu différenciés sur toute la période, soit 1,7. Par rapport aux projections de moyen terme présentées en avril dernier dans le programme de stabilité, les

---

prévisions de croissance sont légèrement relevées pour 2017 et pour 2018 (1,7 % au lieu de 1,5 %) et pour 2019 (1,7 % au lieu de 1,6 %). La prévision est en revanche inchangée pour 2020 (1,7 %). Le scénario de croissance du Gouvernement conduit à une fermeture de l'écart de production négatif à l'horizon 2020 puis à un écart de production positif et croissant en fin de période. Compte tenu des tendances à l'œuvre, la croissance devrait en effet être supérieure à son rythme potentiel en 2017 et 2018. Pour la première fois depuis 2011, l'écart de production est donc en voie de réduction. La fermeture totale au cours de la période de projection est vraisemblable, en l'absence de nouvelle crise majeure. Le scénario de croissance du Gouvernement n'appelle donc pas d'observation à l'horizon 2020. En revanche, le passage à un écart de production positif en fin de période constitue une hypothèse plutôt optimiste, même si on ne peut exclure qu'un tel scénario se réalise. L'hypothèse de croissance retenue dans le scénario pour les années 2021 et 2022, si elle est neutre sur la trajectoire du solde structurel présenté, conduit toutefois à réduire le déficit effectif affiché et à présenter une trajectoire de dette publique plus favorable.

J'en viens à la troisième mission, celle qui nous impose de nous prononcer sur la cohérence de la programmation, notamment au regard des engagements européens de la France. Dans notre avis, nous présentons la nature de ces engagements, qui résultent du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de 2012, mais également du pacte de stabilité et de croissance ainsi que des règlements européens.

La France est, après l'Espagne, le pays de la zone euro dont le déficit public est le plus élevé. Ces deux pays étaient les seuls de la zone euro à connaître encore en 2016 un déficit supérieur à 3 % du PIB et ce sont, depuis hier, les deux seuls pays à demeurer dans la procédure de déficit excessif, la Grèce en étant sortie. À cet égard, la trajectoire présentée par le Gouvernement respecte la recommandation faite à la France depuis 2015 par le Conseil de l'Union européenne de ramener son déficit effectif au-dessous de 3 points du PIB en 2017. Sous réserve de l'appréciation de la Commission européenne et du Conseil, la France pourrait alors sortir de la procédure de déficit excessif en 2018 et entrer dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans ce cadre, le déficit structurel doit être réduit, jusqu'à atteindre l'objectif de moyen terme de solde structurel qui est fixé à moins 0,4 point de PIB par le projet de loi de programmation. Sur ce point, le Haut Conseil souligne que la trajectoire s'écarte des engagements européens de la France en retenant un ajustement structurel annuel inférieur à celui prévu par les règles européennes. Le règlement européen prévoit en effet un ajustement structurel supérieur à 0,5 point du PIB par an pour les États membres qui n'ont pas atteint leur objectif à moyen terme et dont la dette est supérieure à 60 % du PIB. Or l'ajustement structurel n'est que de 0,3 point de PIB en moyenne entre 2018 et 2022. Dans la trajectoire présentée par le Gouvernement, il est même limité à 0,1 point en 2018. Une conséquence de



---

cet effort limité est de repousser l'atteinte de l'objectif de moyen terme de solde structurel au-delà de l'horizon de la programmation.

Lorsqu'ils examinent la programmation d'un État membre, la Commission et le Conseil disposent de marges de flexibilité. Ils peuvent tenir compte de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures ou de circonstances inhabituelles pour l'autoriser à s'écarter temporairement de sa trajectoire d'ajustement, mais le Haut Conseil, pour sa part, ne saurait préjuger de l'issue de cet examen.

J'en arrive à notre deuxième avis. Comme chaque année en septembre, le Haut Conseil est appelé à se prononcer sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale ainsi que sur la cohérence de ces projets avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Tout d'abord, les prévisions macroéconomiques. Dans un contexte européen favorable, l'activité en France s'est sensiblement redressée au cours des trois derniers trimestres à la faveur d'une demande intérieure qui est tirée par l'investissement des entreprises et les dépenses des ménages et d'une contribution moins négative des échanges extérieurs à la croissance. De plus, les résultats des enquêtes de conjoncture dont l'amélioration se poursuit, indiquent des perspectives d'activité favorables à court terme. Pour 2017, l'acquis de croissance au deuxième trimestre est de 1,4 % si bien qu'une croissance de 0,4 % aux troisième et quatrième trimestres suffirait pour atteindre la prévision du Gouvernement à 1,7 %. En conséquence, le Haut Conseil considère que cette prévision est prudente.

Pour 2018, le scénario du Gouvernement repose sur le maintien de la dynamique actuelle de l'environnement international et sur une progression toujours soutenue de la demande intérieure. La prévision à 1,7 % est proche de celle des organisations internationales. Le Haut Conseil considère que cette prévision est raisonnable. En outre, il estime que les prévisions d'emploi et de masse salariale du Gouvernement pour 2017 et 2018 sont prudentes, tandis que les prévisions d'inflation pour ces deux années sont raisonnables. Au total, il considère que le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement est prudent pour l'année 2017 et qu'il est raisonnable pour 2018.

J'en arrive à la cohérence du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Dans l'attente du vote de la loi de programmation portant sur 2018 - 2022, la loi de programmation pour la période 2014 - 2019 reste en vigueur. Toutefois, l'appréciation de la cohérence avec cette dernière a perdu largement de sa signification. Le Haut Conseil avait souligné en juin dans son avis sur le projet de loi de règlement pour 2016, que la loi de programmation de 2014 ne fournissait plus un cadre pertinent pour une juste

appréciation de la trajectoire des finances publiques, en raison notamment du caractère peu vraisemblable des hypothèses de PIB potentiel.

Au-delà, la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances avec les orientations pluriannuelles de solde structurel présenté dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 est assurée, par construction, puisque les deux projets sont présentés simultanément.

Il convient à nouveau d'insister sur l'ajustement et l'effort structurel en 2017 et en 2018. L'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation du solde structurel, serait faible en 2017 et 2018, respectivement de 0,2 point et de 0,1 point. Il en est de même pour l'effort structurel, (0,1 puis 0,2 point de PIB) qui représente la partie de l'ajustement structurel directement liée à un effort en dépenses ou à de nouveaux prélèvements obligatoires. En 2018, cet effort structurel résulterait d'un effort sensible sur les dépenses de 0,4 point de PIB quasiment compensé par des mesures nouvelles de baisse de prélèvements obligatoires (0,3 point de PIB). Comme je vous l'indiquais dans la présentation de l'avis relatif au projet de loi de programmation, le Haut Conseil constate que les ajustements structurels prévus pour 2017 ou 2018 s'écartent des engagements européens de la France. Les ajustements structurels devront être débattus au niveau de la Commission et du Conseil dans le cadre des marges de flexibilité qu'ils se donnent.

Enfin, le Haut Conseil s'est attaché à identifier les risques qui affectent les prévisions de recettes et de dépenses pour 2017 et 2018 sur la base des informations dont il dispose. Une remarque préalable par rapport à l'audit de finances publiques de la Cour des comptes, publié en juin dernier : un certain nombre d'informations nouvelles sont apparues. L'appréciation du Haut Conseil prend en compte naturellement l'ensemble de ces informations nouvelles qui concernent en particulier l'amélioration sensible de la conjoncture économique, ainsi que les recettes fiscales effectivement constatées. En outre, l'actuel Gouvernement a pris au cours de l'été, des mesures de correction en dépenses à la suite de cette publication.

Pour ce qui est des recettes fiscales, le Gouvernement a révisé à la hausse l'estimation de leur montant en 2017 par rapport au programme de stabilité d'avril, ce qui conduit à une élasticité de ces recettes de 1,3 pour 2017 contre 1 avant l'été. Les prélèvements sociaux, notamment, ont été revus à la hausse en lien avec un relèvement d'un demi-point de la prévision de la masse salariale. Le Haut Conseil considère que, au vu des rentrées fiscales de ces derniers mois, les recettes tirées des prélèvements obligatoires en 2017 pourraient être supérieures à ce qui est attendu dans le projet de loi de finances. À titre d'exemple, les recettes de TVA, avec une croissance sur les sept premiers mois de l'année de plus de 5 % à champ constant, apparaissent plus dynamiques que prévu.

---

Pour 2018, les mesures nouvelles représentent environ 7 milliards d'euros de baisse nette des prélèvements obligatoires. Ces mesures correspondent à la somme des décisions prises par le précédent Gouvernement, qui ont un effet en 2018, et à celles prises par l'actuel Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2018, à savoir l'accroissement du taux du CICE, la baisse de l'impôt sur les sociétés, l'exonération d'une fraction de la taxe d'habitation, la transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière. Elles sont partiellement compensées par des hausses de fiscalité, parmi lesquelles l'accroissement de la fiscalité énergétique, celle portant sur le tabac et la bascule des cotisations salariales sur la CSG.

Sous réserve des incertitudes qui portent sur le chiffrage des mesures nouvelles, le Haut Conseil estime que l'hypothèse d'élasticité des recettes au PIB retenue pour 2018 supposée égale à 1 en 2018 après 1,2 en 2016 et 1,3 en 2017, et donc la prévision de recettes tirées des prélèvements obligatoires, est prudente. Il relève que les objectifs de maîtrise de la dépense pour 2018 sont plus exigeants que ceux des années précédentes. Il note qu'un effort visant à une budgétisation plus réaliste a été effectué sur le budget de l'État, notamment en ce qui concerne l'allocation aux adultes handicapés, la prime d'activité, l'hébergement d'urgence, l'aide médicale d'État. Il reste néanmoins quelques sous-budgétisations pour certaines dépenses comme les Opex, ou bien des apurements communautaires, même si le Gouvernement a prévu des sommes supérieures à celles inscrites pour 2017.

Toutefois, des risques significatifs existent sur les économies prévues dans le champ des administrations publiques. C'est le cas pour les collectivités territoriales : leurs dépenses et, plus largement, celles des administrations publiques locales, décolleraient en passant de 1,8 % en valeur en 2017 à 1,2 % en 2018 sous l'effet de la mise en place de contrats passés entre les représentants de l'État et les plus grandes collectivités territoriales. Cet objectif repose sur le pari que la démarche contractuelle conduira à un infléchissement substantiel des dépenses. Ces risques existent également dans le champ social : le respect de l'Ondam à 2,3 % dans le scénario du Gouvernement nécessitera un quantum d'économies supérieur à ce qui a été réalisé au cours des dernières années

Pour l'État, le Gouvernement fait reposer sa prévision sur des économies substantielles en particulier sur les aides au logement. Ces prévisions devront bien sûr se concrétiser en 2018.

Au total, la prévision du Gouvernement d'un déficit à 2,9 % du PIB en 2017 peut être considérée comme plausible, tandis que celle d'un déficit à 2,6 % en 2018 nous apparaît atteignable. Dans la mesure où les nouvelles estimations du Gouvernement le font apparaître, le niveau du déficit structurel en France est très élevé pour 2018 et sa réduction prévue est faible. Pour respecter les objectifs de maîtrise de la dépense, il sera nécessaire d'être

particulièrement strict. Même si les recettes venaient à être meilleures que prévu, le solde effectif s'améliorerait mais pas le solde structurel.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – J'ai bien noté l'évolution sémantique de votre présentation. L'année dernière, vous estimiez la réduction des déficits « improbable » et le retour du déficit nominal en dessous de 3 % du PIB « incertain ». Désormais, cette réduction est « plausible ». Il est vrai que certaines des dispositions du projet de loi de finances vont dans le bon sens. Néanmoins, passer d'incertain à plausible implique des efforts considérables sur les dépenses, tandis que les recettes devront être au rendez-vous.

Vous avez dit que les estimations de recettes étaient prudentes, mais vous émettez une réserve sur le chiffrage des mesures nouvelles. Pourriez-vous être plus précis ? Ainsi, quel sera le coût réel de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière ?

J'en viens aux dépenses. Vous venez de dire qu'il y avait un risque significatif sur la réalisation des économies dans le champ des administrations publiques. L'objectif est en effet très ambitieux pour les administrations de l'État, pour la sécurité sociale et pour les collectivités locales. La contractualisation peut-elle permettre des économies suffisantes ? Ce matin, les départements ont annoncé collectivement qu'ils refusaient la contractualisation.

Vous avez parlé des engagements européens de la France. Nous nous éloignons ainsi significativement de nos engagements concernant les déficits structurels. Le Haut Conseil ne parle cependant pas du respect de la règle de la dette alors que cette dernière nous sera pleinement applicable à compter de 2021. Pouvez-vous nous en dire plus ?

**M. Didier Migaud.** – Si les termes que nous employons changent, c'est parce que la réalité a également changé. Nous nous adaptons aux projets qui nous sont présentés.

Nous ne pouvons entrer dans le détail des estimations concernant les recettes, surtout pour les nouvelles recettes fiscales prévues dans le projet de loi de finances. Au niveau des recettes fiscales traditionnelles, le taux d'élasticité, égal à 1, nous apparaît prudent, alors même que ce taux sera de 1,3 en 2017 et qu'il a été de 1,2 en 2016. Si ce taux d'élasticité est plus important, il y aura des recettes supplémentaires importantes. En revanche, il est difficile d'apprécier le montant des recettes nouvelles.

La trajectoire de l'évolution des dépenses est plus exigeante que dans les années passées, notamment lorsqu'on raisonne en volume. Si nous parlons de risques, c'est que ces efforts doivent se traduire dans la réalité. Les prévisions de décélération des dépenses des collectivités territoriales reposent sur des contrats, mais ceux-ci ne sont pas encore signés. Tant qu'ils ne le sont pas et que les dépenses n'ont pas décéléré, le risque est réel. Même

remarque pour les dépenses de sécurité sociale : comme nous notons de nouvelles dépenses prévues en 2018, il faudra que les économies soient plus importantes qu'en 2017. Il en va de même pour les économies attendues dans les administrations de l'État. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin, la Cour des comptes sera en mesure de présenter une première analyse sur l'exécution du projet de loi de finances durant les premiers mois de 2018. Nous saurons alors si les engagements pris sont effectivement tenus.

J'en viens à la dette. L'Union européenne a édicté beaucoup de règles en la matière mais certaines priment sur d'autres. Lorsqu'un pays est en procédure de déficit excessif et qu'il se rapproche du seuil de 3 % du PIB, c'est le déficit nominal qui est pris en compte. Lorsqu'il passe dans le volet préventif, situation que nous devrions connaître à partir de l'année prochaine, c'est le déficit structurel qui prime. Quant à la règle de dette, qui consiste à réduire chaque année la dette d'un vingtième de l'écart par rapport au seuil de 60 % du PIB, elle est neutralisée pendant trois ans quand un pays sort de la procédure de déficit excessif. Ce sera sans doute la situation que connaîtra la France dans les prochaines années.

**M. Vincent Delahaye.** – Les gouvernements changent, mais les réalités sont têtues. Je suis sceptique sur les hypothèses de croissance présentées par le Gouvernement. Je ne crois pas à un retour à l'équilibre des finances publiques d'ici cinq ans. Il est étonnant que le Haut Conseil valide cette hypothèse. J'ai toujours pensé que les estimations devaient être minorées de 0,5 point. Ce serait déjà une bonne chose si notre pays connaissait une croissance moyenne de 1,2 % par an durant les cinq prochaines années. Durant les dix dernières années, la moyenne a été de 0,76 % et de 2004 à 2016, la croissance annuelle s'est établie à 1,1 %. Une croissance à 1,7 % ne me semble pas réaliste.

Comment expliquer que le déficit structurel soit, en fin de parcours, supérieur au déficit effectif ? C'est totalement incompréhensible.

**M. Claude Raynal.** – Je me réjouis de votre présentation qui, d'année en année, suit le même schéma : cela nous permet de nous y retrouver.

J'ai repris votre synthèse de l'an dernier : vous commencez par le scénario macroéconomique. « Pour l'année 2017, le Gouvernement a maintenu sa prévision d'avril, soit 1,5 %, alors que la plupart des organisations ont donné 1,2 %. Le Haut Conseil estime que cette hypothèse de croissance est optimiste compte tenu des facteurs baissiers ».

La réalité, c'est que la croissance sera de 1,7 %, au lieu du 1,5 % pourtant considéré comme optimiste. C'est ce que l'on appelle un « *gap* » ! Dans le document de cette année, le scénario devient « prudent » pour 2017 et « raisonnable » pour 2018. On aurait aimé de tels qualificatifs pour les années précédentes, cela nous aurait évité bien des débats !

Or vos commentaires ne sont pas sans effet. Nous sommes une instance politique où les mots ont leur importance. À la fin de l'année 2016, le rapporteur général de la commission des finances se fondait sur les vôtres pour avancer, dans son rapport général, cette phrase définitive : « Une prévision de croissance économique pour 2017 qui frôle l'irréalisme ». Or les objectifs ont été atteints et même dépassés. Il est vrai que c'était une période particulière, située juste avant le tsunami électoral. Cela peut expliquer le caractère énergique des propos tenus alors par le rapporteur général, qui faisait plutôt l'hypothèse d'une croissance de 1,2 %, et dressait le tableau d'une France au bord du gouffre !

**Mme Fabienne Keller.** – Votre question !

**M. Claude Raynal.** – Un mot sur la notion d'ajustement structurel, qui obéit, on le sait, à plusieurs définitions. Sous le précédent Gouvernement, nous considérons qu'un tel ajustement pouvait se faire s'il était mené petit à petit. Nous aurons la même exigence avec ce Gouvernement. Quant à l'Europe, elle a, ce me semble, une attitude bienveillante sur ce sujet.

J'aimerais, pour terminer, connaître votre avis sur la réforme annoncée du CICE, qui doit être transformé en un dispositif de baisse de charges. Cette réforme risque bien, en 2019, de nous faire repasser au-dessus de la barre des 3 % de déficit, et ce alors même que les organisations patronales ne le demandent plus.

**M. Marc Laménie.** – Les pages 22 et 23 de votre présentation font état d'économies substantielles, qui ont fait l'actualité récente : la baisse des aides au logement et la suppression des contrats aidés, notamment. Ces économies font peser un vrai risque sur les finances des collectivités territoriales.

Par ailleurs, la page 15 témoigne d'une progression importante de l'investissement, qui progresserait de 2,8 % en 2016 puis de 3,9 % en 2018. Est-ce réalisable ?

**M. Maurice Vincent.** – Mon propos porte sur l'Ondam, dont le graphique de la page 24 retrace l'évolution prévue. On constate que, pour l'année 2018, même avec un plan d'économies rigoureux, sa progression, de 2,3 %, sera supérieure à l'inflation. Ce qui signifie donc qu'en dépit des efforts de rigueur, notre modèle social continuera de bénéficier de ressources dont l'augmentation est plus importante que l'inflation. On essaie donc de faire des économies tout en renforçant le système de soins.

Je ne comprends pas en revanche pourquoi vous avez dit, monsieur le président, que l'effort à produire en 2018 serait plus important qu'en 2017, alors qu'il est, pour ces deux années, de 2,2 % par rapport à la croissance spontanée des dépenses. Pouvez-vous nous l'expliquer ?

---

**M. Didier Migaud.** - Les hypothèses de croissance présentées par le Gouvernement sont en ligne avec pratiquement tous les organismes internationaux, qui les ont tous révisées à la hausse pour 2017 et 2018. Notre sentiment, appuyé par les enquêtes de conjoncture, notamment, est que nous vivons un moment de consolidation de la croissance en France et en Europe. Nous sommes bien sûr plus prudents au-delà de 2020. La programmation budgétaire à cinq ans est un passage obligé : il est difficile d'avoir des hypothèses affirmées à cet horizon, mais disons que le point de départ apparaît prudent.

J'insiste aussi sur un point : nous raisonnons toutes administrations publiques confondues, c'est-à-dire y compris la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Vous êtes d'ailleurs bien placés pour savoir que ces dernières ont contribué à une amélioration des comptes. Alors, bien sûr, le budget de l'État a tendance à prendre en charge toutes les compensations des mesures qu'il décide.

J'en viens à la question de Vincent Delahaye sur les notions de déficit structurel et conjoncturel. La composante conjoncturelle du déficit est liée à l'écart de production. Il se peut donc très bien qu'il n'y ait plus de composante conjoncturelle dans le déficit. À mesure que l'écart de production diminue, la composante conjoncturelle s'amenuise. Je l'ai dit, cela ne résout pas tous les problèmes. En cas de nouvelle crise, la composante conjoncturelle retrouvera un niveau élevé, qui s'additionnera à la composante structurelle.

Je vais tenter de répondre à l'observation malicieuse de Claude Raynal. Les hypothèses s'apprécient au moment où on les formule. En septembre 2016, lorsque le Haut Conseil des finances publiques a considéré que les hypothèses de croissance faites pour 2017 par le précédent Gouvernement étaient élevées, cette position faisait consensus. Le deuxième trimestre affichait même une croissance de 0 % ! Au moment, donc, où le Gouvernement arrête ces hypothèses, elles sont optimistes. Puis la conjoncture a changé.

Les prévisionnistes ne sont pas Madame Soleil. Ils raisonnent à partir de données objectives. Mais il y a aussi une part de psychologie dans l'économie. Les conséquences du Brexit pour 2017 ont par exemple été surestimées par les économistes ; elles se feront sentir dans le temps long.

Quand le précédent Gouvernement a présenté son programme de stabilité, ces hypothèses étaient encore considérées comme optimistes. Mais le Haut Conseil avait alors indiqué qu'elles lui apparaissaient comme plausibles. Il avait en effet des éléments pour modifier son appréciation. Le Haut Conseil doit partir d'analyses objectives, prendre en compte les aléas, mais la situation peut évoluer, en bien ou mal. Et de manière générale, nous préférons les bonnes nouvelles aux mauvaises.

D'ailleurs, même l'ancien Gouvernement n'avait pas prévu cette accélération de croissance, puisqu'il en était resté à 1,5 %.

Aujourd'hui, nous estimons que la prévision de 1,7 % est prudente car elle est déjà, pour partie, réalisée, l'acquis de croissance étant de 1,4 % ! Cela n'était pas le cas l'année passée. Certains aléas ont disparu, les élections sont derrière nous, la croissance se consolide au niveau mondial, aux États-Unis, dans les pays en développement, en Europe, et la France en tire parti.

Vous me posez également la question de la transformation du CICE en baisse de charges. Ce sujet n'est pas, pour l'heure, de la responsabilité de la Cour des comptes et du Haut Conseil. Quand nous aurons à apprécier ces dispositifs, nous le ferons. Mais il s'agit, pour l'instant, d'une décision politique, qu'il vous appartient d'examiner.

J'en viens à la question des risques en dépenses. Des économies substantielles ont été annoncées, sur les aides au logement notamment. Nous sommes comme saint Thomas : nous attendons de le voir pour le croire.

Néanmoins, les engagements pris en dépenses par le Gouvernement doivent être tenus pour que la trajectoire de déficit qu'il s'est fixée soit respectée. Je l'ai dit, le scénario du Gouvernement est prudent sur les recettes. Mais la France a plutôt des problèmes du côté des dépenses. Les objectifs affichés ne sont pas toujours tenus, et il y a un vrai décalage entre le niveau de dépenses et l'efficacité des politiques publiques. Pour améliorer notre déficit structurel, il nous faut donc respecter nos engagements en matière d'économies et de dépenses.

Pour ce qui est des prévisions relatives aux dépenses de l'assurance maladie, notre graphique s'explique par le fait que des dépenses nouvelles vont peser sur l'année 2018 ; elles sont l'effet de conventions récentes passées avec les professionnels de santé, de la poursuite de la mise en œuvre du protocole Parcours professionnel à l'hôpital, de l'arrivée de plusieurs médicaments innovants, etc. L'évolution tendancielle des dépenses a même été augmentée par le Gouvernement. Cela requiert donc un quantum d'économies plus important, par rapport à 2017, pour tenir un objectif exigeant d'économies.

**Mme Michèle André, présidente.** – Une dernière question, monsieur le président : quel jugement portez-vous sur le Haut Conseil, dont vous avez rappelé tout à l'heure le contexte de la création et le bilan statistique ? Qu'apporte-t-il au débat public et aux travaux du Parlement ? Avec André Gattolin nous avons déposé un amendement pour que la composition du Haut Conseil soit paritaire, ce qui avait paru poser problème à l'époque. La parité a finalement été instituée. Pouvez-vous nous dire si vous avez eu des surprises ? Les femmes nommées ont-elles trouvé leur place ?

**M. Didier Migaud.** – Je n'ai pas été surpris de la qualité des femmes présentes au Haut Conseil : si je l'avais été, cela aurait voulu dire que j'avais



---

un *a priori* défavorable ! Tout le monde s'entend très bien et travaille de façon complémentaire. Nous avons des réunions denses, des auditions de membres d'instituts, d'économistes, mais aussi avec les administrations.

Comme vous, nous siégeons la nuit. Nous avons eu vendredi une réunion qui a commencé à quinze heures et s'est achevée à six heures du matin, réunion que nous avons d'ailleurs reprise le dimanche après-midi pour que le Conseil d'État puisse s'en saisir et transmettre le texte au Conseil des ministres ce matin.

Nous avons des débats très denses à propos des écarts de production, par exemple. Chacun des mots que nous utilisons est pesé, ils sont le fruit de longs débats et d'un consensus final.

Je pense que l'existence d'un comité budgétaire indépendant, en France comme ailleurs, a son utilité. Il implique une certaine prudence pour le Gouvernement dans ses scénarios économiques et budgétaires.

**Mme Michèle André, présidente.** – Puisqu'il s'agit de ma dernière séance en ces lieux, je me permettrai de vous offrir un cadeau, monsieur le président. Pour illustrer le travail de ses commissions, le Sénat a choisi de publier sur Instagram un dessin représentant une séance de la commission des finances, dessin où vous figurez. Je tenais à vous l'offrir.

**M. Didier Migaud.** – Merci, c'est un cadeau que je peux accepter !

**II. AUDITION DE MM. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, ET BENJAMIN GRIVEAUX, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 (27 SEPTEMBRE 2017)**

Réunie le mercredi 27 septembre 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu MM. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, sur le projet de loi de finances pour 2018 et le projet de loi de programmation des finances publiques.

**Mme Michèle André, présidente.** – Quelques jours après les élections sénatoriales, notre assemblée connaît une semaine de transition, mais il est normal que les deux chambres du Parlement soient informées simultanément lors du dépôt du projet de loi de finances. C'est pourquoi nous auditionnons aujourd'hui Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances. Nous préparons ainsi le travail de la commission des finances qui sera reconstituée la semaine prochaine.

Je donne tout de suite la parole à Benjamin Griveaux, que je salue tout particulièrement puisqu'il intervient pour la première fois devant notre commission.

**M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances.** – Merci, madame la présidente. Je souhaite en effet vous donner le cadrage global des deux textes qui ont été présentés ce matin en Conseil des ministres.

Je constate tout d'abord que la France bénéficie d'un taux de croissance solide – estimé à 1,7 % –, à l'instar de ce que connaissent les pays de l'Union européenne, et que les perspectives, sur lesquelles nous avons bâti l'exercice financier que nous vous présentons, ont été confirmées par l'OCDE et le Fonds monétaire international. Je signale que ce dernier anticipe même un taux de croissance légèrement supérieur, à 1,8 %. Le scénario macroéconomique que nous avons choisi présente donc deux qualités essentielles : la prudence et la sincérité.

Ce constat nous amène évidemment à vouloir accentuer et accélérer la transformation du modèle économique français, qui a déjà été engagée avec la réforme du droit du travail. De manière mnémotechnique, nous avons symbolisé notre volonté de transformation en trois chiffres : 5, 3 et 1, c'est-à-dire 5 points de dette en moins, 3 points de dépenses publiques en

---

moins et 1 point de prélèvements obligatoires en moins d'ici la fin du quinquennat.

Pourquoi s'engager ainsi dans la lutte contre la dépense publique ? Simplement parce que celle-ci ne peut pas être la réponse aux problèmes politiques, économiques et sociaux du pays. Si tel était le cas, nous aurions le taux de chômage le plus bas au sein de l'Union européenne ! Nous sommes convaincus qu'au-delà d'une meilleure gestion, nous parviendrons à transformer notre modèle économique et social en maîtrisant notre dépense publique. Or, cette transformation, qui a beaucoup tardé et qui est devenue indispensable au regard des performances de nos voisins, est notre premier objectif.

Elle repose sur deux piliers : l'innovation et la formation.

En effet, il faut permettre à nos entreprises d'innover pour qu'elles gagnent en gamme et en compétitivité et pour qu'elles conquièrent de nouvelles parts de marché. Je rentre d'un voyage en Chine et en Corée, deux grands pays industriels où l'innovation est au cœur du modèle de développement économique et qui s'intéressent vivement au mouvement que nous engageons.

Pour cela, nous devons modifier en profondeur le rapport que nous avons, dans notre pays, au capital qui doit être plus accessible. C'est pourquoi nous mettons en place, dès 2018, un prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus du capital, ce qui sera un gage de simplicité et de lisibilité. On fait souvent le reproche à notre système d'avoir multiplié les couches fiscales, nous allons tâcher d'y remédier. Nous ne modifions pas la fiscalité de l'épargne salariale, parce que nous souhaitons que le travail soit autant récompensé que le risque. En outre, nous maintenons les avantages des produits de l'épargne populaire - livret A, livret de développement durable... -, qui resteront totalement défiscalisés, ainsi que des produits fortement investis en actions. De même, la fiscalité de l'assurance vie ne sera pas modifiée lorsque le montant des encours ne dépasse pas 150 000 euros et les revenus des versements déjà effectués ne sont pas concernés par les changements que nous introduisons, quel que soit leur montant.

Par ailleurs, nous supprimons l'impôt sur la fortune, en maintenant uniquement une contribution sur les actifs immobiliers, et nous conservons donc l'exonération de l'outil de travail. Cette mesure vise à ce que les bénéficiaires de cette baisse de la fiscalité réinvestissent dans notre économie. Je rappelle que nous avons trois fois moins d'entreprises de taille intermédiaire que l'Allemagne et deux fois moins que le Royaume-Uni ou l'Italie. Nos PME doivent à la fois grandir en France et gagner des parts de marché à l'étranger. Il faut noter qu'aucun des contribuables qui seront demain soumis à l'impôt sur la fortune immobilière ne verra son imposition augmenter par rapport à l'ISF.

Dans le même esprit, nous baisserons graduellement le taux de l'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 25 % d'ici la fin du quinquennat, ce qui nous placera quasiment dans la moyenne européenne. Je peux vous assurer qu'il s'agit, pour les observateurs étrangers, d'un élément très important. Dès 2018, un taux de 28 % sera appliqué sur la fraction de bénéfices inférieure à 500 000 euros et nous maintiendrons, bien évidemment, le taux réduit de 15 % pour les PME qui en bénéficient déjà. Il ne peut naturellement être question de pénaliser les dispositifs qui concernent les entreprises de cette taille.

En allégeant la fiscalité du capital, nous entendons libérer la capacité de croissance de nos entreprises et nous engager pleinement dans une économie des compétences et de l'innovation. Les principes qui ont fondé notre modèle économique et social ne sont plus en phase avec les exigences contemporaines sur ces questions : nous devons par exemple assurer certains risques comme le chômage de manière plus universelle – d'où la bascule entre les cotisations sociales et la CSG – et conforter les dispositifs de soutien à la recherche. Ainsi, le crédit d'impôt recherche sera sanctuarisé et le Gouvernement est prêt à engager une réflexion sur son éventuel déplafonnement.

De même, nous créerons un fonds doté de 10 milliards d'euros dédié à ce que l'on peut appeler les innovations de rupture, c'est-à-dire celles dont le temps de développement n'est pas toujours en accord avec ce qui est attendu par les marchés financiers. Ce fonds sera abondé par la cession de participations que l'État détient dans certaines entreprises publiques : ainsi, nous avons déjà procédé à la vente d'actions d'Engie pour un montant d'1,5 milliard d'euros. Le fonds doit être effectif dès 2018 et a vocation à préfigurer le financement européen pour l'innovation de rupture que le Président de la République a annoncé dans le discours – remarqué – qu'il a prononcé hier à la Sorbonne.

Le second pilier de la transformation économique, c'est la formation.

Je me souviens de mes cours d'économie ; la croissance résulte de deux facteurs : le capital et le travail. Le capital, je vous en ai déjà parlé. Le travail, avec les ordonnances...

**M. Gérard Longuet.** – Et la liberté !

**M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État.** – Oui la liberté, et la confiance ! « La confiance plus la confiance plus la confiance » disait Galbraith. Je suis sûr que nous sommes dans une relation de confiance qui permettra d'avoir la meilleure croissance possible.

On sait bien que le rapport au travail change : par exemple, l'idée d'une carrière linéaire – rester dans une même entreprise, voire dans le même secteur – appartient au passé. C'est pourquoi la formation est l'un des quatre grands axes du plan d'investissement présenté lundi par le Premier ministre. Il s'agit sans doute de la réponse la plus efficace au chômage de

---

masse que connaît notre pays : au total, 3,5 millions de chômeurs et un taux qui, depuis quinze ans, n'est jamais passé sous la barre des 20 % pour les moins de 25 ans.

Transformer notre modèle économique n'a de sens que si nous transformons aussi l'Union européenne : elle doit apprendre à se protéger et à se défendre, par exemple contre le dumping fiscal et social. Or la France ne retrouvera sa crédibilité internationale que si elle respecte les règles communes. Pour peser dans les discussions à venir, que ce soit sur la fiscalité des grandes entreprises d'internet – les Gafa –, ou les travailleurs détachés, nous devons sortir de la procédure de déficit excessif, qui – je le rappelle – ne concerne plus aujourd'hui que deux pays. La Grèce et le Portugal ont réussi à en sortir et je relève que le commissaire européen Pierre Moscovici a adressé ce matin même un premier satisfecit à la France.

Hier à la Sorbonne, le Président de la République a très clairement affiché comme objectif que les taux d'imposition de la France et de l'Union européenne ne s'écartent pas de plus de cinq points d'ici la fin du quinquennat. Nous visons aussi une convergence fiscale avec l'Allemagne.

Nous estimons qu'à l'instar de la Chine ou des États-Unis, l'Europe doit devenir un continent économique intégré et ne pas se cantonner à une zone uniquement financière. Alors que cette question est débattue depuis vingt ans, il est plus que temps d'avancer concrètement sur la voie d'une intégration réelle : convergence fiscale, fonds monétaire européen, budget de la zone euro, coordination des politiques économiques...

Je souhaite citer un autre exemple : l'industrie. Nous avons raté le virage de la robotisation et il serait heureux que nous puissions prendre à pleine vitesse celui de la numérisation, en particulier dans les PME.

Pour être complète et efficace, la transformation économique et sociale ne doit pas bénéficier qu'à quelques-uns. La croissance doit être partagée, ce qui passe en tout premier lieu par une meilleure rémunération du travail. Durant la campagne, vous le savez, le Président de la République avait placé le travail au cœur de son projet. Dans cet esprit, nous allons supprimer, en deux temps, les cotisations chômage et maladie, ce qui permettra aux rémunérations nettes des salariés d'augmenter : très concrètement, un salarié au SMIC gagnera 272 euros de plus par an à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Les salariés aux revenus les plus modestes bénéficieront aussi d'une revalorisation de la prime d'activité, qui permettra, sur le quinquennat, un gain de 80 euros, et les indépendants seront plus nombreux à pouvoir bénéficier du régime simplifié d'imposition, ce qui leur permettra de tenir une comptabilité allégée.

Dans cette période de transformation économique profonde, il nous faut aussi protéger les plus modestes et les plus fragiles de nos concitoyens. Diverses mesures vont dans ce sens : 80 % des ménages bénéficieront des mesures sur la taxe d'habitation, qui s'étaleront sur trois ans ; les personnes

qui ne payent pas l'impôt sur le revenu et emploient un salarié à domicile recevront désormais un chèque du Trésor public ; l'allocation aux adultes handicapés et le minimum vieillesse seront augmentés.

Nous aurons naturellement l'occasion de revenir sur tous ces sujets, mais sachez que nous sommes absolument persuadés que l'économie ne va pas sans le social et que la croissance doit absolument être partagée par tous.

**M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** – Avant de commencer mon intervention, permettez-moi d'avoir une pensée pour Nicole Bricq, qui nous a quittés cet été.

Le budget que nous vous présentons aujourd'hui est marqué par deux éléments majeurs : la transformation et le pouvoir d'achat.

Je souhaite tout d'abord dire qu'un budget n'est qu'un outil : il met en œuvre les politiques publiques, mais ce n'est pas lui qui les commande. Ce sont ces politiques qui permettent effectivement de transformer le pays et de redistribuer. Nous sommes donc à un moment important, mais ce n'est pas le plus important du quinquennat.

Le Président de la République et le Premier ministre ont engagé le pays sur la voie d'une société qui n'est pas celle qui encourage la rente statique, celle qui exclut nombre de nos compatriotes, en particulier ceux qui sont au chômage ou qui subissent les fractures territoriales. Au contraire, nous voulons une société qui encourage la mobilité et la réussite. C'est notamment pour cela que nous baissons la fiscalité de manière très importante.

Notre budget est celui de la fiche de paye et vous trouverez, dans le petit livret jaune que nous vous avons distribué, l'intégralité des mesures qui augmentent le pouvoir d'achat des Français. Il protège les plus faibles : doublement de l'enveloppe pour l'Anru et les quartiers en difficulté, augmentation de plusieurs allocations – allocation pour les adultes handicapés, minimum vieillesse... – et mesures en faveur des familles monoparentales.

C'est aussi un budget qui propose de privilégier l'investissement plutôt que le fonctionnement et qui accompagne les transitions.

Je pense tout d'abord au grand plan d'investissement évoqué par le Président de la République et le Premier ministre ; il trouve sa concrétisation dans les textes que nous vous présentons aujourd'hui, notamment dans une nouvelle ligne budgétaire de 700 millions d'euros destinée à la transformation numérique du pays. Un peu moins de 10 milliards d'euros sont prévus au titre de ce plan dans le budget 2018. Ces dépenses ne sont pas pérennes, puisqu'il s'agit d'investissements, mais elles ont vocation à changer durablement notre pays.

En matière de transition écologique, nous assumons une augmentation de la fiscalité, en particulier celle sur le diesel ou la part

---

carbone des produits énergétiques, mais nous avons aussi prévu des compensations extrêmement importantes : généralisation du chèque énergie, primes pour changer de véhicule...

En ce qui concerne la transition économique, sujet extrêmement important, nous baissons les impôts de 10 milliards d'euros et prévoyons, pour 2019, l'allégement pérenne des charges, ce qui est demandé depuis tant d'années, notamment par les patrons des petites et moyennes entreprises.

Au titre de la transition sociale, nous estimons - je le disais à l'instant - que le travail doit payer. C'est pourquoi nous supprimerons, en 2018, deux cotisations et les basculerons sur la CSG, ce qui permettra une redistribution.

Autre transition, qui va évidemment intéresser votre Haute assemblée, celle des relations entre l'État et les collectivités locales. C'est la première fois depuis 2011, et particulièrement depuis 2014, qu'il n'y aura pas de baisse de dotations dans le projet de loi de finances que nous vous présentons. Je dois dire qu'il y a même une légère augmentation : 100 millions d'euros en plus pour la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, au total, 400 millions sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Nous avons en effet choisi de faire porter les économies à due proportion de la part des collectivités dans les dépenses publiques, alors que, sous le mandat précédent, elles ont contribué davantage. Et encore, entre les annonces du plan de 50 milliards d'économies et la réalité des économies réalisées, nous avons bien vu qu'il y avait une légère différence - c'est une litote...

Lorsque je présidais aux destinées d'une collectivité locale, j'étais le premier à dire qu'il ne fallait pas gérer les économies nécessaires par la baisse unilatérale et jacobine des dotations et qu'il ne fallait pas transférer des charges sans les ressources équivalentes. Je disais aussi que les collectivités devaient contribuer à ces économies, mais à proportion de leurs dépenses, soit 20 % de l'ensemble. C'est ce que nous faisons : nous ne baissons pas les dotations - je le répète, c'est la première fois depuis 2011 -, nous les augmentons même légèrement et nous faisons contribuer les collectivités locales, non pas de manière jacobine, mais en contractualisant avec les 319 plus grandes d'entre elles. Ainsi, la quasi-intégralité des collectivités locales, notamment le monde rural et les villes moyennes, n'est pas mise à contribution.

Nous considérons aussi qu'il ne faut pas transférer de charges aux collectivités locales sans ressources ; c'est le sens de la liberté qui leur est laissée en matière de rythmes scolaires et de la pérennisation du fonds de dotation correspondant. C'est aussi pour cela que nous avons décidé de doubler les crédits liés à la délivrance par les collectivités des titres d'identité numérisés dont, manifestement, le niveau était très largement sous-estimé.

Nous avons décidé de ne pas faire une politique de rabet, mais de procéder à des choix clairs. Évidemment, ceux-ci peuvent être discutés, mais on sait bien que l'ancienne politique du rabet n'a pas contribué à faire baisser durablement la dépense publique dans notre pays.

Le travail et le logement sont deux transformations portées par le Gouvernement, les crédits budgétaires sont en baisse, mais il faut appréhender ce choix dans une perspective plus globale : baisse de la fiscalité, plan de formation de 15 milliards d'euros, diminution substantielle des contrats aidés, libération du foncier, réduction des normes...

Parmi les crédits qui augmentent, les promesses du Président de la République et de la majorité de l'Assemblée nationale se concrétisent dans ce budget. Ce sont donc des promesses tenues.

Ainsi, les secteurs régaliens augmentent fortement : 1,7 milliard d'euros de hausse annuelle pour les armées, afin d'atteindre d'ici cinq ans le niveau annoncé par le Président de la République en pourcentage du PIB ; l'intérieur et la justice vont aussi connaître un renforcement extrêmement important, notamment en matière de numérisation.

Il en est de même pour l'éducation, qui bénéficie d'une hausse de plus d'un milliard d'euros, et pour l'université, qui pourra, grâce aux 700 millions d'euros supplémentaires prévus, faire face à l'afflux des 40 000 nouveaux étudiants.

Enfin, la transition écologique constituant l'un des grands défis du Gouvernement, les crédits qui lui sont dédiés augmentent également.

Je voudrais aussi souligner que certains ministres voient leur budget baisser et en sont pourtant heureux ! Tel est mon cas, puisque j'ai moi-même proposé de réduire les crédits de mon ministère qui emploie pourtant de nombreux agents publics. La priorité gouvernementale ne se mesure pas aux crédits budgétaires, mais bien à l'aune de l'efficacité politique.

Ce budget est celui du pouvoir d'achat. Rappelons-nous que, si nous comptons souvent en milliards, les Français de leur côté comptent en euros ! Je pense d'abord à la suppression de la taxe d'habitation qui fera évidemment l'objet d'un dégrèvement et je souhaite que votre commission puisse contribuer à la réflexion sur les évolutions de la fiscalité locale.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous avons déjà entamé cette réflexion depuis un moment...

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Je n'en doute pas, monsieur le rapporteur général !

Je veux aussi citer la bascule entre les cotisations sociales et la CSG, le chèque énergie, l'augmentation de 100 euros par mois de l'allocation aux adultes handicapés et du minimum vieillesse, les crédits pour les familles monoparentales...



Prenons un exemple : pour un ouvrier au Smic, c'est plus d'un treizième mois qui sera ainsi redistribué à la fin du quinquennat et 380 euros dès l'année 2018.

Devant votre commission et en rendant hommage aux différentes directions du ministère de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics, je veux aussi préciser que ce budget est sincère et sérieux. Les hypothèses que nous avons choisies ont reçu un satisfecit de la part du Haut Conseil des finances publiques, ce qui est très important.

À l'exception des crédits des Opex, dont l'importance et la nature font que nous procéderons à leur intégration dans le budget initial tout au long du quinquennat, toutes les sous-budgétisations relevées dans les rapports parlementaires – dont beaucoup, madame la Présidente, de cette commission – ou par la Cour des comptes ont été intégrées dès le projet de loi de finances initiale pour 2018. Si des évolutions devaient intervenir en cours d'année, ce serait en raison de crises non prévisibles. Je prends l'exemple du ministère de l'agriculture, dont les crédits ont beaucoup dérivé lors du quinquennat précédent (plus de 7 milliards d'euros) : nous avons budgétisé les différents risques, en particulier ceux liés à l'Union européenne. Il en est de même pour les crédits de l'hébergement d'urgence, auxquels Philippe Dallier s'intéresse particulièrement, ou pour ceux dédiés à l'allocation aux adultes handicapés.

Il est tout de même préférable pour le débat démocratique d'éviter les décrets d'avance, comme nous avons été contraints de le faire cet été, et d'intégrer l'ensemble des crédits dans le budget initial.

Symptôme de notre croyance dans la sincérité de ce budget, le gel de crédits se limitera à 3 %, ce qui constitue un niveau inédit depuis fort longtemps. Cette décision renforce naturellement la responsabilité des ministres et des directeurs de programmes et il appartiendra aux parlementaires, particulièrement aux rapporteurs spéciaux, de procéder aux contrôles nécessaires. Il n'y aura pas de corde de rappel et, en cas de difficulté, les ministres devront trouver les crédits nécessaires au sein de leur administration puisque nous nous refusons à prendre des décrets d'avance d'ampleur, à l'exception peut-être des opérations extérieures dont il faudra bien que nous parlions un jour ici.

Nous tenons les engagements européens de la France, puisque nous présentons un déficit de 2,6 % toutes administrations publiques confondues. Rappelez-vous que la Cour des comptes prévoyait, au moment où j'ai pris mes fonctions, un déficit de 3,4 % en tenant compte des nécessaires rebudgétisations. Après les mesures de régulation que nous avons prises, nous étions à 2,9 % et nous espérons que la Commission européenne constatera effectivement ce chiffre au début de l'année prochaine.

Certes, le déficit de l'État augmente et j'assume pleinement les deux raisons qui expliquent ce phénomène : d'une part, la baisse massive d'impôts

que nous avons décidée, d'autre part, la réintégration de 4,5 milliards d'euros dans le budget initial pour le rendre sincère – je viens d'en parler. Mais dès l'année 2019, le déficit de l'État reprendra une pente descendante.

Pour cela, nous allons inverser la courbe des dépenses publiques, ce qui ne s'est pas produit depuis l'époque où Dominique Strauss-Kahn était ministre des finances. Elles vont ainsi passer de 54,6 % à 53,9 % de la richesse nationale, soit une baisse de 0,7 %, alors même que notre hypothèse de croissance est très modeste puisqu'elle correspond au consensus bas des économistes.

Le Premier ministre avait promis une stabilité en volume des dépenses, toutes administrations confondues, et nous tenons quasiment cette promesse. Pas tout à fait, il est vrai, puisque nous sommes à 0,5 %, mais ce niveau est tout de même inédit depuis quinze ans et deux fois inférieur à celui des années 2010-2016.

Pour la première fois depuis 2006, nous stabilisons la dette qui, l'année prochaine, commencera à baisser, cela a été évoqué par Benjamin Griveaux tout à l'heure.

Pour résumer en quelques chiffres, les prélèvements obligatoires baisseront de 0,3 point de PIB, le déficit de 0,3 point de PIB également – en prenant 2,9 points de PIB comme référence – et les dépenses publiques de 0,7 point de PIB. Les engagements de la majorité présidentielle sont donc tenus, tout en transformant le pays et en prenant en compte le pouvoir d'achat.

En ce qui concerne les emplois publics, vous constaterez que nous inscrivons une baisse nette de 1 600 dans ce budget, ce qui masque une suppression brute de 4 600. Je rappelle que, l'an passé, il y a eu des créations de postes à hauteur de 14 000... Nous tenons les promesses du Président de la République, notamment en ce qui concerne le renforcement des effectifs de policiers, de gendarmes et de magistrats.

Il est évidemment difficile de changer de politique en cours d'année et nous n'oublions pas la promesse de supprimer 120 000 postes dans la fonction publique. Là aussi, nous avons choisi de ne pas pratiquer le rabet, mais de discuter avec les syndicats et le Parlement sur l'ensemble des missions de l'État. Pour ce faire, le Président de la République et le Premier ministre vont lancer la revue de ces missions, elle sera réalisée par un comité « Action publique 2022 » qui devra commencer à rendre ses conclusions en février prochain. Le Parlement se saisira de ce travail et nous pourrons alors définir collectivement ce que sont les missions de l'État, ainsi que les moyens humains et les crédits budgétaires correspondants.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Merci d'être venus nous présenter le projet de loi de finances aussitôt après sa délibération en Conseil des ministres. Il serait prématuré d'en donner une appréciation générale, mais plusieurs mesures me paraissent bienvenues.

D'abord, votre hypothèse de croissance correspond à celle qui fait consensus parmi les économistes. Puis, la sincérité de ce budget tranche avec les dérives que nous avons connues. De plus, plusieurs décisions correspondent à des propositions formulées ces dernières années par le Sénat. Ainsi, de la suppression du jour de carence, ou des mesures, comme la suppression de la tranche supérieure de la taxe sur les salaires, qui accroissent l'attractivité de la place financière de Paris. J'ajoute que la diminution du montant de la réserve de précaution, assortie d'une meilleure budgétisation des crédits, ne laissera aucun d'entre nous – car chacun, ici, est rapporteur spécial – insensible ! Cette réserve atteignait les 8 % du total, ce qui remettait en question le rôle du Parlement.

Vous annoncez que les engagements européens de la France seront tenus. J'en vois un qui ne le sera pas : l'ajustement structurel. Très faible en 2017, il sera quasi-nul en 2018, alors qu'il faudrait plus de 0,5 point de PIB. Est-ce à dire que l'effort est reporté à la fin du quinquennat ? Avez-vous obtenu pour cela l'accord de la Commission ?

Les 10 milliards d'euros de baisses d'impôts incluent, en effet, 7 milliards d'euros figurant dans la loi de finances de l'an passé – et la fiscalité écologique s'accroît, elle. Nous voyons bien la finalité de la hausse de la CSG, mais quel sera son rendement net ? Certes, j'anticipe sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale...

Les économies proposées constituent un effort sans précédent, 14 milliards d'euros, et ciblent le logement et les contrats aidés. L'important est de bien identifier les pistes d'économies, afin qu'Action publique 2022 n'aille pas déboucher, à l'instar de la MAP et de la revue des dépenses, qu'on nous avait présentées comme des panacées, sur des rapports sans effet. Comment ferez-vous pour qu'Action Publique 2022 procure des économies de structure et non des coups de rabots, ou, pire, de simples incantations ?

Pour les collectivités territoriales, vous avez raison de préférer à une baisse des dotations un processus de responsabilisation. Pouvez-vous nous donner davantage de précisions ? Comme les collectivités territoriales ont déjà beaucoup donné, l'effort qui leur est demandé ne doit pas excéder, proportionnellement, leur poids dans la dépense publique et nous avons des interrogations sur ce point. La contractualisation que vous annoncez me convient, mais quels seront ses critères ?

**M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État.** – L'objectif d'ajustement structurel est de 0,1 point en 2018 et de 0,3 point en 2019. Le Haut Conseil des finances publiques a recommandé, au printemps dernier, de ramener le déficit en-dessous des 3 % du PIB. Nous nous y sommes efforcés, et espérons atteindre 2,9 %, au lieu des 3,4 % initialement prévus, en fin d'année. Ainsi ferons-nous sortir la France de la procédure pour déficit excessif. L'appréciation du solde structurel sera faite par la Commission européenne au vu des réformes structurelles que nous aurons faites, aussi bien dans ce

projet de loi de finances que dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Nous sommes en dialogue étroit avec elle. Quant à la CSG, la baisse de 3,15 points coûte 18 milliards d'euros, et la hausse de 1,7 % rapporte 23 milliards d'euros. Le solde est donc bien de 5 milliards d'euros.

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Nos économies sont tout sauf des coups de rabot ! On critique nos mesures sur les contrats aidés, ou sur les APL, tout en affirmant que nous ne réformons pas suffisamment. Nous souhaitons transformer deux ou trois grandes politiques publiques chaque année, sans chercher à appliquer des principes rigides, comme le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Nous nous orientons plutôt vers une réflexion globale sur la manière de rémunérer la fonction publique.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Et le temps de travail ?

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Nous en discuterons ! Pour l'heure, nous rétablissons le jour de carence et n'augmentons pas la valeur du point d'indice, ce qui est déjà courageux. Nous n'ignorons pas, d'ailleurs, que nombre d'agents de catégorie C sont mal payés.

Sur les collectivités territoriales, j'entends des critiques virulentes de l'idée d'une baisse des dotations. Je les partage, car une telle baisse ne prend pas en compte la réalité des territoires ni les difficultés des élus locaux, à qui on a imposé des transferts – et elle n'encourage pas l'investissement, quand nous savons que les deux tiers des investissements publics sont locaux. Nous souhaitons respecter les territoires tout en contenant la dépense publique : cela passe par une modernisation de la relation entre l'État et les collectivités territoriales. Le Président de la République l'a résumé lors de la conférence des territoires : nous diminuons de 2,6 milliards d'euros la dépense des collectivités territoriales, sans toucher aux dotations.

Nous faisons le pari de l'intelligence territoriale, car l'immense majorité des élus locaux sont de bons gestionnaires des deniers publics. Nous leur demandons donc de réaliser un cinquième de l'effort global, puisque c'est là le poids des collectivités territoriales dans la dépense publique, en contenant l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement : s'ils étaient à 100 cette année et s'apprêtaient à atteindre 102,50 l'an prochain, nous leur demandons de se limiter à 101,20. La différence, dans les 319 plus grosses collectivités territoriales, seules concernées, s'élèvera à 2,6 milliards d'euros, à quoi s'ajouteront 500 millions d'euros d'économies sur la société du Grand Paris. Le chiffre de 13 milliards d'euros correspond donc à une non-dépense, et non à une baisse des dotations.

Quelle incitation pour les élus locaux ? Outre l'intelligence territoriale, un système de bonus et de malus au vu des résultats de l'an prochain : les collectivités territoriales qui auront respecté leur contrat recevront une plus forte dotation d'investissement. Il appartiendra aux

---

préfets d'adapter l'ensemble aux réalités locales. Le contrat comportera au moins deux critères : l'amélioration de l'autofinancement et la maîtrise de la trajectoire de dépense.

**M. Éric Bocquet.** – Ce budget repose sur le dogme de la réduction des dépenses publiques. Celles-ci ne sont pourtant pas mauvaises par nature ! Même, elles peuvent se révéler utiles, efficaces, voire indispensables : nous avons bien vu, depuis trois ans, les conséquences de la baisse des investissements des collectivités territoriales sur l'emploi local et sur l'économie. Alors que les patrimoines s'accroissent et se concentrent – les 10 % de Français les plus riches contrôlent 56 % des richesses, contre 5 % pour les 10 % les plus pauvres – et que la pauvreté perdure et s'enkyste dans notre société, vous allégez l'ISF, qui ne rapportera plus qu'un milliard d'euros, au lieu de cinq jusqu'à présent. Vous supprimez la taxe sur les dividendes alors que plusieurs rapports attestent de ce que la France est devenue la championne d'Europe de la distribution de dividendes, quand le montant de ceux-ci est en baisse ailleurs. Et vous n'avez guère parlé de lutte contre l'évasion fiscale. Pour contrer les Gafa, il faudra bien que l'Union européenne remette en cause le principe d'unanimité des décisions en matière fiscale : bon courage !

S'agissant de la suppression de la taxe d'habitation on nous dit qu'elle sera compensée. Mais les élus ont été échaudés par la suppression de la taxe professionnelle, qui a certes fait l'objet de compensations, mais qui ont été diminuées les années suivantes. Vous proposez d'ailleurs de diminuer la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle de 3 milliards d'euros en 2017 à 2,8 milliards d'euros en 2018 ! D'où l'inquiétude exprimée dimanche aux élections sénatoriales. Vous prévoyez 41,2 milliards d'euros pour le service de notre dette. L'an dernier, la France a versé ainsi 44,5 milliards d'euros, et réemprunté 185 milliards d'euros. Combien emprunterez-vous l'an prochain ?

**M. Bernard Delcros.** – Je me réjouis que ce budget, qui porte des transformations substantielles, préserve les collectivités territoriales et les investissements locaux. Le maintien de la DGF est une bonne nouvelle : après une contribution des collectivités territoriales de 10 milliards d'euros ces dernières années, on pouvait difficilement aller plus loin. Vous prorogez la garantie d'une DGF forfaitaire pour les communes nouvelles créées en 2018 : très bien. La péréquation verticale, avec 190 millions d'euros, est en hausse, certes deux fois moins rapide que l'an dernier. Je me réjouis que vous mainteniez la péréquation horizontale *via* le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), à hauteur d'un milliard d'euros et que vous mainteniez à un haut niveau la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et les enveloppes soutenant l'investissement local. Vous maintenez les contrats de ruralité, dotés de 45 millions d'euros. Est-ce pour honorer les contrats déjà signés ou

pour en financer de nouveaux ? Quant aux 50 millions d'euros prévus pour la modernisation des collectivités territoriales, à quoi correspondent-ils ?

Vous avez bien fait de concentrer les efforts sur les 319 collectivités territoriales les plus grosses et les plus riches. Pourquoi avoir supprimé le prêt à taux zéro dans les départements ruraux ? Combien cela rapportera-t-il à l'État ? Je ne comprends pas cette mesure. Quelle sera l'année de référence pour le dégrèvement de taxe d'habitation ?

**M. Claude Raynal.** – Le Haut Conseil des finances publiques, que vous avez évoqué, disait que le chiffre de 1,5 % de croissance pour 2015 était optimiste... Avec 1,7 %, les marges sont encore plus confortables. Nous sommes satisfaits de la réduction des sous-budgétisations et de la diminution de la réserve de précaution. Nous accueillons favorablement la réforme de la taxe d'habitation. En revanche, le prélèvement forfaitaire unique ou la transformation de l'ISF ne passent pas, à l'heure où nous demandons des efforts à tous les Français. Rien ne garantit que les capitaux qui échapperont à l'ISF seront investis dans notre industrie. *Quid*, d'ailleurs, de l'ISF-PME ? Ce système fonctionnait bien. Sera-t-il remplacé ? Le relèvement du plafond des micro-entrepreneurs m'inspire une certaine méfiance. Gare à la concurrence déloyale ! Qui demande la transformation du CICE en baisse de charges ? Est-ce indispensable ? D'où provient le chiffre de 101,20 de dépenses que vous avez mentionné ? S'entend-il hors inflation ?

**M. André Gattolin.** – Un budget se présente en silos, ce qui n'est pas l'esprit de votre politique. Que faites-vous pour l'innovation et la recherche ? Le budget européen, si critiqué, comporte une section spéciale pour cela. Le crédit d'impôt recherche est sanctuarisé. Le fonds de 10 milliards d'euros sur l'innovation de rupture sera-t-il bien fléché vers les collectivités territoriales, pour des actions de transition numérique et écologique ? Cela serait une juste compensation des efforts qui leur sont demandés.

**M. Dominique de Legge.** – Comment le plan d'investissement de 57 milliards d'euros s'articulera-t-il avec votre projection budgétaire ? Le PIA a financé des projets peu en rapport avec des investissements d'avenir - par exemple l'intervention au commissariat à l'énergie atomique (CEA). Sur les 1,8 milliard d'euros que vous annoncez pour la défense, 800 millions d'euros sont un simple rattrapage. Vous ajoutez 200 millions d'euros pour les Opex : tant mieux, mais leur coût sera sans doute de 1,2 milliard d'euros. Comment financerez-vous celles de 2017 ? *Quid* si les 650 millions d'euros prévus pour 2018 ne suffisent pas ?

**M. Claude Nougain.** – La contribution exceptionnelle sur les hauts revenus s'ajoutera-t-elle au prélèvement forfaitaire de 30 % sur les revenus du capital ? Si c'est le cas, elle n'aura rien d'exceptionnel, et il ne s'agira plus d'une *flat tax*.

**M. Marc Laménie.** – Le personnel de votre ministère est notre interlocuteur dans les départements. Quelles sont les perspectives pour les trésoreries ? En ce qui concerne les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, le montant de 48 milliards d'euros sera-t-il pérennisé ? Celles-ci sont des donneurs d'ordre importants. Enfin, les différents taux de TVA vont-ils évoluer ?

**Mme Fabienne Keller.** – Nous nous réjouissons tous que les comptes soient plus sincères.

**M. Claude Raynal.** – N'exagérons rien !

**Mme Fabienne Keller.** – L'Allocation aux adultes handicapés, par exemple, était sous-dotée chaque année...

Comment la réduction tendancielle des dépenses de fonctionnement s'articule-t-elle avec les 2,7 milliards d'euros d'économies que vous affichez ? Comment la suppression de la taxe d'habitation sera-t-elle compensée ? Par dégrèvement ? Y aura-t-il une réévaluation des bases ? Les constructions nouvelles seront-elles bien prises en compte ? N'est-ce pas dommage que, *in fine*, le déficit budgétaire de l'État augmente ? Pourtant, vous vous conformez globalement aux exigences de l'Union européenne – qui sont simplement des exigences de saine gestion financière. Alstom a annoncé hier un rapprochement avec Siemens, confirmé ce matin par les ministres. Au-delà des propos rassurants tenus par ces derniers, pouvez-vous nous donner des assurances que l'emploi sera préservé ? Il s'agit d'une des dernières industries présentes sur notre territoire. Créer un champion européen, pourquoi pas ? Mais les sites industriels implantés en France doivent y rester.

**M. Richard Yung.** – Je soutiens les grandes orientations de ce projet de loi de finances. Avez-vous provisionné les contentieux fiscaux ? Certains portent sur plusieurs milliards d'euros... L'impact budgétaire du Brexit, à partir de 2019, sera de 20 milliards d'euros environ. Comment sera-t-il absorbé ? On parle, pour moitié, d'une réduction des dépenses et, pour moitié, d'une augmentation des versements. Qu'avez-vous prévu ? L'ISF-PME sera supprimé. Pourtant, il apportait un soutien non-négligeable aux *start-ups* et aux PME. La réserve parlementaire sera remplacée par un fonds d'aide à la modernisation des collectivités territoriales de 50 millions d'euros. Qu'est-il prévu d'équivalent pour les Français établis à l'étranger ?

**M. Charles Guené.** – J'ai étudié, avec Claude Raynal, la contractualisation avec les collectivités territoriales en Italie. Votre projet me semble donc intéressant. Il est bon qu'il ne concerne pas uniquement les 319 plus grosses collectivités territoriales, et que le système de bonus et de malus porte sur l'investissement. Pour les 30 000 communes qui ne seront pas concernées, je ne pense pas que vous annoncerez que c'est *open bar*...

**Mme Michèle André, présidente.** – Comme disait Christian Eckert !

**M. Charles Guené.** – Pour autant, elles ne bénéficieront d’aucun bonus. Le remplacement de la taxe d’habitation ne vous incite-t-il pas à modifier le système fiscal des collectivités territoriales ?

**M. Vincent Éblé.** – La base de calcul de la fraction de TVA qui sera accordée aux régions va leur coûter environ 450 millions d’euros en 2018. Dès lors, comment pouvez-vous parler d’une augmentation de leur dotation ? Les départements, eux, sont très inquiets des conditions de compensation des allocations individuelles de solidarité, et notamment du RSA, dont seuls 57 % sont pris en charge par l’État – ce qui pose parfois des problèmes insolubles. Le fonds d’urgence sera-t-il maintenu ? Le Président de la République a promis que les situations d’urgence seraient prises en compte. Pour les communes, l’objectif de 13 milliards d’euros d’économies d’ici 2022 soulève la question des collectivités territoriales pour lesquelles aucune contractualisation n’est prévue, ou de celles qui connaissent une forte croissance démographique, comme la Seine-et-Marne, qui a déjà beaucoup souffert de la cristallisation de la DGF. Si on désintéresse les collectivités de la croissance économique ou de l’accroissement du parc de logements, les conséquences seront négatives. La prise en compte des efforts passés de compétitivité n’est pas davantage assurée par votre dispositif.

**M. Jacques Chiron.** – Je souhaite réagir aux annonces faites mercredi dernier par le Gouvernement au sujet de la stratégie menée en matière de logement.

On peut partager la volonté d’agir en faveur de ce que l’on appelle « le choc de l’offre » dans les zones tendues. On peut aussi souhaiter agir pour une pause dans l’inflation des normes. Mais on ne peut que s’inquiéter de toute décision concernant la baisse des APL et des loyers, qui va placer les organismes d’HLM dans une situation financière très difficile au détriment des objectifs de production et d’amélioration de leur patrimoine.

S’agissant de la question du pouvoir d’achat des locataires, on peut cibler l’inflation des normes dans la construction et la gestion locative, source d’augmentation importante des charges locatives : celles-ci représentent environ 40 % du loyer. Des mesures concrètes ont été proposées par les organismes de logement pour faire baisser la facture des locataires, afin de construire plus vite et moins cher.

Pour réussir le choc de l’offre dans les zones à fort enjeu ou encore la redynamisation des territoires, il faut disposer d’opérateurs capables d’agir. Or toute décision de baisse de loyer a un impact négatif sur l’autofinancement avec, à la clé, non seulement une moindre production de logements, mais aussi une baisse des investissements dans le parc existant ainsi qu’un affaiblissement accru de certains territoires, déjà fortement touchés.

Les entreprises, qu’il s’agisse des offices, des entreprises sociales pour l’habitat (ESH) ou des sociétés d’économie mixte (SEM) agréées pour



réaliser des logements sociaux doivent pouvoir agir avec visibilité, disposer d'un cadre réglementaire stable et garder une capacité d'adaptation aux décisions stratégiques.

Le dernier rapport de la Cour des comptes sur le logement avance des pistes qui peuvent être discutées avec toutes les structures concernées. Le monde du logement est prêt à contribuer aux nécessaires réformes du logement, dont les APL. Mais la politique du rabot que vous pratiquez en direction des locataires et des entreprises de logements sociaux n'est pas acceptable, une politique que vous avez condamnée avec force et constance au cours de ces derniers mois.

Monsieur le ministre, êtes-vous en mesure de répondre aujourd'hui aux attentes et aux inquiétudes de ces entreprises au service du choc de l'offre du logement que vous souhaitez ?

**M. Éric Doligé.** – Concernant les 120 000 suppressions d'emplois, j'aimerais savoir s'il s'agit d'un chiffre net sur la durée du mandat. Par ailleurs, quelle méthode de calcul sera appliquée pour répartir ces suppressions d'emplois entre les administrations publiques, l'État, les collectivités locales et le niveau hospitalier ? Enfin, cette mesure fait-elle partie des efforts de gestion demandés aux collectivités ou s'agit-il d'un effort supplémentaire ?

Benjamin Griveaux a parlé de la baisse du taux de prélèvements obligatoires sur la durée du mandat. Quel est le taux actuel et quel est celui que vous visez ? En parallèle, quel est le taux de prélèvement en Allemagne ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Permettez-moi de poser une dernière question concernant le livret A et l'annonce par le Gouvernement du gel de son taux.

Le Gouvernement a-t-il chiffré le manque à gagner pour les épargnants ? On annonce une nouvelle modification de la formule de calcul. En quoi consiste-t-elle et quand en informerez-vous le Parlement ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Je tiens à féliciter tous les nouveaux élus.

Éric Bocquet, je partage depuis très longtemps vos préoccupations concernant l'exil fiscal.

La fraude fiscale, comme la fraude sociale – même si les montants sont beaucoup moins importants –, constitue effectivement une violation du pacte républicain. À cet égard, on ne saurait faire preuve de complaisance, surtout si l'on souhaite, par ailleurs, pouvoir rétablir une baisse des impôts, ou une augmentation selon les choix politiques.

Je refuse d'établir un lien entre hausse de la fiscalité et exil fiscal. On peut considérer que le niveau des impôts est très élevé, mais ce n'est pas une excuse. Aussi, dès ma prise de fonctions, j'ai proposé au Premier ministre et

au Président de la République, la fermeture des bureaux du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), ouverts il y a plus de quatre ans. Avec la Suisse et d'autres pays, nous avons eu un échange d'informations extrêmement important. À l'instar du renseignement, il doit exister un renseignement fiscal, qu'il convient de renforcer. Le ministère de l'action et des comptes publics, avec Tracfin, les douanes et la Direction générale des finances publiques (DGFIP) sous son autorité, a peut-être la possibilité, au vu des informations dont il dispose aujourd'hui, d'être plus efficace dans la lutte contre l'exil fiscal.

Je ne suis pas de ceux qui veulent budgétiser cet argent pour pouvoir le redistribuer, car cela ne serait pas sérieux d'un point de vue budgétaire. En revanche, je le répète, je suis tout à fait à votre disposition pour aborder la question de la lutte contre l'exil fiscal, et je suis ouvert aux amendements que vous pourriez porter en la matière.

**Mme Michèle André, présidente.** – Dans le prolongement du rapport de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux de notre collègue Éric Bocquet, qui a fait date, la commission des finances s'intéresse de très près à la problématique relative à la fraude fiscale. Pendant toutes ces années, nous avons entretenu des relations permanentes avec les responsables de l'OCDE. Au-delà des clivages partisans, le rapporteur général et moi-même avons toujours essayé d'expliquer à nos collègues en quoi le verrou de Bercy rapportait un peu plus d'argent qu'un recours à la justice des années après.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – C'est plus rapide.

**Mme Michèle André, présidente.** – La présidente du parquet national financier (PNF) nous avait dit elle-même qu'elle ne serait pas en mesure de faire le même travail. Nous avons compris que Bercy et le PNF travaillent ensemble. Qu'ils continuent dans cette voie !

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Je tiens à dire qu'il n'y a évidemment aucun laxisme sur ce sujet. La décision que j'ai prise il y a quelques jours témoigne même d'un renforcement de notre volonté.

Je vous remercie tous, quelle que soit votre appartenance politique, d'accepter l'idée de poursuivre le débat sur les mesures prévues pour les collectivités ; cela procède du pacte girondin.

Nous avons maintenu la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à des niveaux extrêmement élevés, avec plus de 1 milliard d'euros pour la DETR. Nous avons fait le choix de ne pas la diminuer – il s'agit quasiment du doublement des fonds – en vue de lutter contre la fracture territoriale, notamment dans les territoires les plus ruraux. Jacqueline Gourault et Gérard Collomb ont déjà eu l'occasion d'expliquer le retrait de certains critères pour permettre à toutes les collectivités d'y participer, notamment les plus petites d'entre elles. Cette mesure va de pair avec la question

---

relative à la réserve parlementaire. Nous tenons la promesse du Gouvernement de permettre aux collectivités locales d'avoir une dotation d'investissement. Si les parlementaires n'ont plus de réserve parlementaire, ils doivent en revanche contrôler ce que nous faisons de l'argent prévu pour les collectivités.

Des dispositions prévoient que les parlementaires procèdent, aux côtés des préfets, à cette vérification. J'ai entendu que cela ne fonctionne peut-être pas aussi bien que cela. Le Gouvernement sera ouvert pour donner aux parlementaires, en contrepartie de la suppression de la réserve parlementaire, la possibilité constitutionnelle de surveiller l'utilisation de l'argent public.

Considérant les montants de la DTER et de la DSIL, la question de l'équité territoriale est un débat qui peut tous nous intéresser.

**Mme Michèle André, présidente.** – Les rapporteurs spéciaux s'intéresseront à cette question.

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Je n'en doute pas un seul instant...

Je veux préciser à Fabienne Keller qu'il s'agit bien d'un dégrèvement pour la taxe d'habitation, dont la chronique est inscrite dans le projet de loi de finances : on procède par paliers, 30 % l'année prochaine, 35 % les deux années suivantes, pour parvenir à une exonération totale pour 80 % des Français. Nombre d'entre eux ne paient pas la taxe d'habitation avec la politique d'abattement et d'exonérations pratiquée par les collectivités locales. Nous nous appuyons sur les bases de 2017. Si un élu décidait d'augmenter les taux, ce sera de sa responsabilité à l'égard de ses concitoyens. L'État figurera en 2017 ce qu'il remboursera pendant trois ans aux collectivités, en fonction de la dynamique de la population, indépendamment de l'augmentation des taux décidés par les élus locaux.

Je pense avoir relayé le discours du Président de la République lors de la Conférence nationale des territoires en vous invitant à réfléchir au renouveau de la fiscalité locale. Vous le savez bien, la taxe d'habitation est profondément injuste : une secrétaire médicale occupant un logement social dans la commune de Tourcoing paie parfois la même somme qu'un avocat d'affaires qui habite à Neuilly-sur-Seine. Cela témoigne d'une iniquité territoriale.

Aujourd'hui, tout le monde me demande de réformer les valeurs locatives et la DGF. Mais celles-ci n'ont pas été revues depuis les années soixante-dix – cela ne doit donc pas être si facile à faire que cela ! – et cela fait deux fois en cinq ans qu'on essaie de modifier la DGF. Je suis tout à fait prêt à mettre l'administration fiscale en branle en vue d'une revalorisation des valeurs locatives, à la condition que nous mettions d'accord collectivement sur un impôt basé effectivement sur des valeurs locatives. Je souligne simplement que je vais mettre en pratique la revalorisation des valeurs locatives des locaux commerciaux lancée il y a dix ans par Éric Woerth, qui a

fait l'objet d'un travail de fourmi extrêmement compliqué. Considérant que les locaux d'habitation sont plus nombreux que les locaux commerciaux et que les expérimentations réalisées dans cinq départements ne peuvent pas être généralisées, posons-nous d'abord la question de la fiscalité locale et de son renouveau – pourquoi pas de sa révolution ? – pour ne pas laisser, dans dix ans, au futur ministre de l'action et des comptes publics la mise en œuvre du nouveau dispositif !

L'annonce de la suppression de la taxe d'habitation doit, me semble-t-il, nous inviter à réfléchir au renouveau de la fiscalité locale.

Concernant les APL, il n'y aura aucune baisse pour les Français l'année prochaine. Il y aura même une augmentation de pouvoir d'achat du fait sans doute d'une baisse des loyers dans le parc social. Certes, les réalités peuvent être très différentes : certains offices d'HLM sont très bien gérés, tandis que d'autres ne le sont pas. D'après la Cour des comptes, le chiffre d'affaires s'élève aujourd'hui à plus de 20 milliards d'euros, avec un excédent de 3 milliards par an. Dans une entreprise privée, on appellerait cela du bénéfice. De plus, leur capacité d'autofinancement est quasiment de 10 milliards d'euros.

Les rapports montrent bien sûr des fragilités, mais 75 % des offices d'HLM ont la capacité de mettre en œuvre cette mesure. Une disposition du projet de loi de finances prévoit la baisse des loyers à due concurrence de la baisse des APL que touchent non pas les locataires, mais les offices. Les 18 milliards d'euros que nous consacrons aux APL n'ont pas résolu, tant s'en faut, le problème du logement, puisque, selon la Fondation Abbé Pierre, la France compte toujours 4 millions de mal-logés. Vous aurez cette discussion avec Jacques Mézard et Julien Denormandie mais, au regard de la capacité financière de certains offices, pourquoi ne pas prévoir un système de péréquation ? C'est une possibilité. Si, sans bousculer les finances publiques, vous avez des propositions en la matière, le Gouvernement les examinera. La discussion est certes très compliquée, mais force est de constater que la politique du logement ne fonctionne pas extrêmement bien aujourd'hui.

Concernant les régions, je veux dissiper tout malentendu.

Les régions ont cette difficulté intrinsèque d'avoir des compétences importantes sans avoir de fiscalité propre, hormis la taxe sur les cartes grises et une partie des recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Dans le cadre de la fusion et du renforcement de leurs compétences, qu'elles ont souhaité, les régions ont négocié avec l'ancien Gouvernement le remplacement de leurs dotations, alors en baisse, par des recettes calculées sur le point de TVA. Cette idée est, selon moi, extrêmement intelligente, car elle permet d'intéresser les élus à la richesse et de partager les contraintes et les richesses dans les régions. Cela représentera l'année prochaine entre 97 et 130 millions d'euros. Quelle collectivité connaîtrait une telle augmentation de richesses ?

---

Nous concrétisons cette mesure qui a été adoptée l'année dernière - je sais que le Sénat n'a pas souhaité examiner le projet de loi de finances...

**M. Daniel Raoul.** - C'est l'atelier mémoire !

**M. Gérard Darmanin, ministre.** - ...en assurant son financement. Nous acceptons de donner des recettes dynamiques aux régions.

Le Gouvernement d'alors avait prévu de compenser le transfert de charges, si je puis dire, avec une dotation de 450 millions d'euros. Ainsi, 200 millions d'euros ont été inscrits au titre du projet de loi de finances de l'année dernière. Nous tenons les promesses de nos prédécesseurs : dans le projet de loi de finances pour 2018, une dotation de 250 millions d'euros est prévue.

Au final, le Gouvernement précédent avait promis un point de TVA et un rebasage à 450 millions d'euros. Cela n'est pas raisonnable, et conduirait à réduire en contrepartie ces variables d'ajustement au sein des concours financiers. Il reviendrait alors aux départements et aux communes de payer cette dotation. Est-ce la volonté du Parlement ? Nous le verrons. Mais nous remplissons notre part du contrat avec le point de TVA et la contribution de 250 millions d'euros. Les régions verront leur dotation augmenter par rapport à l'année dernière.

Concernant les départements, le fonds d'urgence de 120 millions d'euros était exceptionnel. Ce n'est pas une bonne idée de prévoir un fonds d'urgence pour les aider à surmonter les problèmes qu'ils rencontrent avec le financement du RSA et celui des mineurs étrangers isolés. D'ailleurs, les négociations avec l'ancien Gouvernement avaient échoué s'agissant du financement du RSA. Le Gouvernement propose un changement de méthode : l'équivalent de ce fonds d'urgence exceptionnel en dépenses pérennes, avec quelque 60 millions d'euros à destination des mineurs isolés et quelque 60 millions d'euros pour l'aide sociale à l'enfance - je n'ai pas les chiffres exacts en tête. Les départements pourront discuter avec le Gouvernement du refinancement, ou non, du RSA et donc de la question de la fiscalité locale et de la politique migratoire.

Il importe vraiment de changer les choses en profondeur. Au niveau national, on enregistre une baisse de 4 % du nombre de bénéficiaires du RSA et une augmentation de 10 % des droits de mutation. Certes, les situations diffèrent d'un département à l'autre, et nous examinerons les cas très particuliers.

S'agissant du Programme d'investissements d'avenir (PIA), il sera inclus dans le Grand plan d'investissement. Il appartiendra au Premier ministre d'en exposer bientôt le fonctionnement exact. Mais sachez d'ores et déjà qu'un budget important est prévu pour les collectivités locales, notamment pour la numérisation.

Je ne reviendrai pas sur le prêt à taux zéro, n'étant pas ministre du logement. J'observe que se pose peut-être un problème d'efficacité de la dépense publique dans les zones C, voire B2, y compris aussi pour le dispositif Pinel, mais vous aurez ce débat avec les ministres concernés.

Enfin, j'ai bien conscience des difficultés que pose la suppression de la réserve parlementaire pour les Français de l'étranger. Le ministre des affaires étrangères a déjà rencontré les députés à ce sujet ; il examinera également cette question avec vous.

Concernant les contentieux fiscaux, nous avons budgétisé 1,5 milliard d'euros, dont 1 milliard pour les anciens contentieux. Cela devrait nous permettre d'être au rendez-vous pour la sincérité du budget que nous avons évoquée.

**M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État.** – Concernant les Gafa, la France a pris une triple initiative.

À moyen terme, il s'agit de revoir, dans le cadre de l'OCDE, les règles de taxation internationale, en avançant l'idée d'une présence fiscale numérique.

À plus court terme, nous tâchons de compléter l'initiative prise concernant l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (Accis). Une taxe spécifique sur le chiffre d'affaires nous permettrait au niveau européen de mettre en place une contribution plus juste. Une dizaine de pays soutiennent de manière explicite la position française, dont Bruno Le Maire est à l'initiative, et huit autres pays sont également favorables à cette idée, mais de manière moins explicite. Vendredi prochain se tiendra le sommet numérique de Tallinn auquel participera le Président de la République.

Par ailleurs, la Commission européenne devrait faire des propositions d'ici à la fin de l'année ou au début de l'année prochaine. C'est dans ce cadre-là et en fonction de ce calendrier somme toute raisonnable que nous traiterons ce sujet important pour de nombreuses plateformes françaises qui ont fait leurs preuves, tel Le Bon Coin. Il n'est pas normal que la concurrence fiscale soit à ce point démesurée.

Concernant l'innovation de rupture, l'État ne doit pas être soumis à la dictature et à la tyrannie court-termiste des marchés. Il doit retrouver sa capacité à s'extraire de cette immédiateté en proposant des programmes d'investissement – c'est la destruction créatrice de Schumpeter avec les grappes d'innovations technologiques et des révolutions importantes dans le monde de l'innovation. Toutes les grandes innovations américaines de ces dix dernières années sont issues du *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA). L'idée est de mettre en place un fonds doté de 10 milliards d'euros, qui crée des revenus compris entre 200 et 300 millions d'euros totalement dédiés à l'innovation dite de rupture, en vue de conjurer l'immédiateté des marchés.

---

Le dispositif de l'ISF-PME, critiqué dans un rapport de la Cour des comptes de 2015, sera supprimé. Premièrement, le dispositif est coûteux. Deuxièmement, des réserves ont été émises quant au bon fléchage. Troisièmement, les intermédiaires se rémunèrent de manière importante. Au regard de cette triple limite, la sortie des valeurs mobilières de l'impôt sur la fortune immobilière permettrait sans doute de réorienter ces sommes vers nos PME. Il faudra évaluer ce dispositif pour voir s'il fonctionne ou pas.

Sur les micro-entreprises, nous avons prévu le doublement du plafond du chiffre d'affaires pour bénéficier du régime simplifié d'imposition. Cette question a été débattue avec les professionnels, les artisans, les fédérations de commerçants, les professions libérales. Pour être clair, cette mesure ne vise pas spécifiquement les micro-entrepreneurs : entre 5 000 et 7 000 artisans et commerçants en bénéficieront essentiellement. Cela n'accroît en rien la différence de traitement entre les artisans et les micro-entrepreneurs, car on ne touche pas à la franchise de TVA.

Je peux rassurer Éric Bocquet, la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus n'est pas supprimée dans le cadre de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU). Les contribuables ayant des revenus supérieurs à un certain seuil devront continuer à s'acquitter de cette contribution, même s'il s'agit de revenus de capitaux imposés.

J'évoquerai maintenant la question de la bascule du CICE en allègements de charges pérennes. Ceux qui réclamaient encore récemment cette mesure à cor et à cri tombent aujourd'hui dans des déclarations d'amour insensées pour le CICE. Le Gouvernement veut remettre de la lisibilité, de la visibilité et de la stabilité dans nos dispositifs fiscaux. Le crédit d'impôt est susceptible de varier d'une année à l'autre ; il ne crée donc pas un environnement suffisamment stable pour les entreprises. L'idée sous-jacente de l'allègement pérenne de charges est un gain de compétitivité-prix. Le secteur associatif pourra bénéficier de cette mesure, car le mécanisme du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) ne fonctionne pas très bien.

Le rapprochement entre Siemens Mobility et Alstom est, à l'évidence, de nature à créer un champion européen et mondial : numéro deux pour le matériel roulant au niveau mondial et numéro un pour la signalisation. Il fera face au géant chinois CRRC qui s'est constitué en peu de temps, avec un chiffre d'affaires d'un peu moins de 30 milliards d'euros chaque année, mais en croissance de 10 % et qui aurait des vues sur un opérateur européen dont il pourrait prendre le contrôle.

La valorisation entre les deux groupes est quasiment de même ordre en termes de valeur de marché. Des garanties ont été apportées sur la recherche et développement, les sites de production et la gouvernance, avec, très concrètement, une direction française, un siège en France et une cotation à la Bourse de Paris. Il est heureux que cet accord soit intervenu. Un accord

entre Siemens-Mobility et le canadien Bombardier aurait placé la société Alstom dans une difficulté bien plus grande.

Pour répondre à la question relative au Brexit, l'ensemble des interlocuteurs que j'ai rencontrés voilà dix jours à Londres s'interrogent sur les conditions de sortie de l'Irlande du Nord, les droits des citoyens européens et les conditions financières qui occupent évidemment le débat avec, parfois, les outrances qu'on connaît outre-Manche. Tant que les conditions de sortie ne sont pas connues, il est assez difficile d'envisager des provisions en termes budgétaires. Un premier rendez-vous sur ce sujet avec les Britanniques doit avoir lieu en octobre. La position de négociation de Michel Barnier est très claire. Les positions du Premier ministre britannique ont en revanche bougé il y a quelques jours encore dans son discours de Florence. Nous attendons donc une stabilisation des positions du Gouvernement britannique.

Enfin, le taux du livret A est fixé à 0,75 % pour les deux prochaines années, avec une modification du mode de calcul qui est en cours. L'idée est là encore d'assurer une stabilité de la rémunération, de la lisibilité, et de baisser les ressources pour le financement du logement social en donnant de la visibilité aux bailleurs sociaux.

Éric Bocquet a évoqué le dogme de la baisse de la dépense publique du Gouvernement. La dette est l'ennemi de l'État, des pouvoirs publics : un État endetté est un État qui n'a pas de marges de manœuvre, qui ne peut plus mettre en place des stratégies à moyen et de long terme. Ce n'est pas parce que l'on aura moins de riches que l'on aura moins de pauvres.

Certes, nous nous éloignons un peu de la rigueur budgétaire et des chiffres, mais, pour avoir été chargé, pendant un mandat, des questions du RSA dans le département de Saône-et-Loire, je puis vous affirmer que le fait d'envisager la pauvreté sous un angle strictement monétaire est, à mon avis, un mal bien français. La véritable question qui se pose est de savoir si l'on a suffisamment de capitaux publics pour l'éducation, l'accès à la culture, aux transports, les services publics. La conception de la pauvreté s'apprécie en fonction non pas uniquement de l'état de son compte en banque, mais aussi de l'accès aux services publics. C'est cette lutte-là qu'il faut engager. Je ne minimise pas la situation des personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté dans notre pays, mais je ne crois pas que la réponse à apporter ne soit que monétaire.

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Permettez-moi d'ajouter un mot sur les Opex. Nous rebudgétisons 200 millions d'euros, et nous le ferons chaque année, en distinguant les Opex et l'opération Sentinelle. Nous attendons de connaître les dépenses exactes des Opex. La question est non pas de chercher des économies, mais d'avoir un budget sincère – la ministre des armées et moi-même y sommes très attachés.



### III. EXAMEN DU RAPPORT (8 NOVEMBRE 2017)

Réunie le mercredi 8 novembre 2017, sous la présidence de **M. Vincent Éblé, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général**, sur les principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2018.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Vous étiez tous impatients : nous abordons enfin le projet de loi de finances, avec l'analyse des principaux équilibres du budget de l'année 2018.

Nous avons récemment examiné la loi de programmation des finances publiques et détaillé à cette occasion les aspects conjoncturels. Je serai donc bref sur ce sujet. L'Insee a clairement établi que l'Europe bénéficiait d'une embellie conjoncturelle, ce que le commissaire européen Pierre Moscovici nous a confirmé hier. Dans sa lettre à la Commission européenne, le Gouvernement fait état de recettes conséquentes, de TVA notamment, qui facilitent le retour du déficit sous le seuil des 3 % du PIB.

Après une nouvelle année décevante, l'économie française présentait à l'issue de l'exercice 2016 une capacité de rebond supérieure à celle de ses principaux voisins, avec un écart de production deux fois plus important que la moyenne européenne. Déjouant les prévisions initialement pessimistes, l'économie française semble enfin s'orienter depuis le printemps 2017 vers une reprise solide. Pour ne donner qu'un chiffre, le nombre de déclarations d'embauche en contrat à durée indéterminée (CDI) s'est établi en septembre 2017 à un niveau qui n'avait jamais été atteint. Dans ce contexte, le Gouvernement a de nouveau relevé sa prévision de croissance pour l'année 2017, qui s'établit désormais à 1,7 %, contre 1,5 % initialement. L'Insee considère que la croissance atteindra les 1,8 % : la reprise est solide.

Cette accélération de la croissance s'accompagnerait en outre d'un dynamisme des prélèvements obligatoires, qui augmenteraient plus rapidement que le PIB. Ainsi, la trajectoire du Gouvernement est désormais fondée sur une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1,3 en 2017, soit 0,3 point au-dessus de son niveau initial. En 2017, l'amélioration du contexte macroéconomique a ainsi grandement facilité la tâche du nouveau Gouvernement.

Au total, l'effet de l'amélioration de la conjoncture observée depuis le printemps sur le niveau du déficit 2017 peut être estimé à 0,4 point de PIB. En l'absence d'embellie conjoncturelle, la prévision de déficit public pour 2017 serait ainsi nettement supérieure au seuil de 3 % du PIB, en dépit des mesures de redressement mises en œuvre par le Gouvernement à la suite

de la publication des résultats de l'audit des finances publiques par la Cour des Comptes : le rabout sur les APL et les autres mesures d'urgence sont restées inefficaces.

Le président du Haut Conseil des finances publiques avait décrit un scénario macro-économique raisonnable. Les hypothèses de croissance et d'élasticité retenues pour 2017 sont prudentes. S'agissant de la croissance, le Gouvernement est ainsi, ce qui est rare, plus pessimiste que l'Insee, qui a révisé à 1,8 % sa prévision. Il est vrai qu'une hausse du PIB de 0,22 % au dernier trimestre serait suffisante pour atteindre 1,8 % de croissance sur l'année. L'objectif est plus qu'atteignable. Le Gouvernement est très prudent.

S'agissant de l'élasticité des prélèvements obligatoires, le Haut Conseil des finances publiques estime que « des évolutions plus favorables ne sont pas à exclure », en particulier pour les prélèvements sociaux et surtout la TVA. En matière de recettes, une bonne surprise à l'issue de l'exercice 2017 est donc possible.

Pour donner un ordre de grandeur, une révision du taux de croissance à 1,8 % en 2017 se traduirait par une amélioration du solde public d'environ 1,4 milliard d'euros, tandis qu'une élasticité des prélèvements obligatoires supérieure de 0,1 au niveau attendu permettrait un recul du déficit de 2,5 milliards d'euros, toutes choses égales par ailleurs.

Pour 2018, le présent projet de loi de finances fait l'hypothèse d'un maintien du taux de croissance à 1,7 %, en ligne avec les prévisions. Pour l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB, l'estimation du Gouvernement peut même être qualifiée de prudente : après avoir atteint 1,2 en 2016 et 1,3 en 2017, elle reviendrait à 1,0 en 2018.

S'il apparaît aujourd'hui raisonnable, le scénario macroéconomique sur lequel est construit le projet de loi de finances pour 2018 est naturellement entouré de risques, à la hausse comme à la baisse. J'ai choisi d'envisager deux scénarios alternatifs extrêmes fondés sur les prévisions des instituts de conjoncture privés les plus pessimistes et les plus optimistes. S'il faut en croire une vieille plaisanterie, les économistes ont été inventés pour que les météorologues se sentent moins seuls... J'ajouterais que si le pire n'est pas toujours sûr, le meilleur n'arrive pas toujours ! La sensibilité du solde au scénario retenu est importante : le déficit atteindrait 1,9 % du PIB dans le scénario favorable, contre 2,9 % du PIB dans le scénario défavorable.

Quant à la trajectoire budgétaire pour 2018, le Gouvernement prévoit un recul du déficit public de faible ampleur, alors même que le contexte conjoncturel est très favorable. Alors que le déficit devait initialement se réduire de 0,3 point de PIB, l'amélioration ne serait finalement que de 0,1 point de PIB, après prise en compte du contentieux lié

---

à l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes. À l'issue de l'exercice, le déficit atteindrait ainsi 2,8 % du PIB, soit un niveau très supérieur à celui de l'ensemble de nos principaux voisins. Le commissaire européen aux affaires économiques et financières, Pierre Moscovici, nous le rappelait encore hier : la France est le mauvais élève de l'Europe. Tous les pays ont sensiblement amélioré leur solde public sauf la France et l'Espagne. Pour la première fois depuis la crise, le déficit de l'Espagne s'établirait à un niveau inférieur à celui de la France. Un tel niveau de déficit étant insuffisant pour réduire la dette, la France serait le seul grand pays de la zone euro dont le ratio d'endettement ne diminuerait pas en 2018.

Si la réduction du déficit public prévue l'an prochain apparaît modeste, encore est-il nécessaire de préciser qu'elle résulte pour partie de l'amélioration de la conjoncture. En 2018, le solde conjoncturel s'améliorerait ainsi de 0,2 point de PIB, tandis que le déficit structurel, corrigé par les effets de la conjoncture et des mesures ponctuelles et temporaires, ne se réduirait que de 0,1 point de PIB.

Là encore, la réduction du déficit structurel anticipée par le Gouvernement apparaît significativement inférieure à celle prévue par les principaux pays de la zone euro qui demeurent éloignés de leur objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel, à l'exception de l'Espagne.

En outre, elle apparaît difficilement compatible avec nos engagements européens. Pierre Moscovici nous a en effet rappelé hier que le volet préventif n'était pas moins exigeant que le volet correctif. La commission européenne a adressé une lettre au Gouvernement à ce sujet. En 2018, l'écart par rapport à l'objectif fixé par le Conseil européen atteindrait 0,5 point de PIB, soit la déviation maximum autorisée sur deux années. Autrement dit, la France aura épuisé dès l'exercice 2018 ses marges de manœuvre, au risque de conduire la Commission européenne à ouvrir à son encontre une procédure pour déviation significative à l'issue de l'exercice 2019.

À cet égard, il doit être souligné que la réduction du déficit structurel prévue par le Gouvernement, aussi modeste soit-elle, n'est nullement garantie. En effet, tant l'OCDE que le FMI anticipent en 2018 une dégradation du déficit structurel de la France dans leur scénario central, contrairement au Gouvernement.

Ce redressement limité de la situation structurelle des comptes publics tient d'une part à la volonté louable du Gouvernement de ne pas différer la nécessaire baisse des prélèvements obligatoires ; d'autre part, au choix critiquable de reporter une part significative de l'effort de maîtrise de la dépense.

L'an prochain, le Gouvernement entend procéder à une baisse significative des prélèvements obligatoires, pour près de 7 milliards d'euros. Ce choix tranche avec la politique de choc fiscal menée lors du précédent quinquennat, dont nous avons souligné les effets délétères sur la compétitivité de l'économie et le consentement à l'impôt. Le « ras-le-bol fiscal » est une formule que je n'ai pas inventée.

Si les modalités et la composition des baisses d'impôts apparaissent critiquables - nous y reviendrons -, j'observe qu'elles devraient faire reculer la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale. Malheureusement, ces baisses d'impôts s'accompagnent d'un effort de maîtrise de la dépense plus faible qu'escompté.

Dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement s'était donné l'objectif inédit de stabiliser la dépense publique en volume en 2018. Cette ambition louable et inédite est finalement revue à la baisse avec une croissance de la dépense publique en volume de 0,5 %. Cela représente 14 milliards d'euros d'économies, contre 20 milliards d'euros dans le scénario initial.

Pour réaliser les 14 milliards d'euros d'économies prévues, tous les sous-secteurs des administrations publiques sont naturellement mis à contribution. S'agissant des collectivités territoriales, les économies en dépense intégrées aux prévisions pour 2018 sont supérieures à celles exigées dans le cadre du mécanisme de contractualisation. En effet, le Gouvernement fait l'hypothèse d'une croissance en valeur des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales de 0,5 %, et non de 1,2 % comme il l'avait prévu au titre de la contractualisation. En complément des économies prévues dans le cadre du mécanisme de contractualisation, il compte ainsi l'an prochain sur un effort supplémentaire réalisé sur une base volontaire par les collectivités territoriales pour respecter sa trajectoire de dépense, en lien avec la faiblesse de l'inflation.

S'agissant des administrations de sécurité sociale, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018 intègre un montant d'économies de 5,4 milliards d'euros sur le champ du régime général, dont 80 % concernent l'Ondam. Or, s'agissant de l'Ondam, la plupart des mesures proposées relèvent de leviers traditionnels déjà largement exploités (baisse des prix des médicaments, développement des génériques, etc.) et dont le potentiel d'économies finira par s'amoinrir.

Quant au budget de l'État, l'exercice 2018 devrait voir une dégradation marquée du déficit budgétaire. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une détérioration significative du déficit budgétaire de l'État, qui passerait de 76,5 milliards d'euros en 2017 à 82,9 milliards d'euros en 2018. Cette dégradation résulte pour 6,6 milliards d'euros de la hausse des

---

dépenses et pour 10 milliards d'euros de mesures nouvelles en recettes, cependant plus que compensées par l'évolution spontanée de ces mêmes recettes qui devrait atteindre 10,2 milliards d'euros en 2018.

Au total, les recettes de l'État devraient donc contribuer à améliorer le solde de 200 millions d'euros tandis que la dynamique des dépenses le dégraderait de 6,6 milliards d'euros – conduisant à relativiser l'affirmation du Gouvernement selon laquelle l'augmentation du déficit résulterait exclusivement des mesures de baisse d'impôt supportées par le budget de l'État.

Ainsi, la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité pèse pour 1,5 milliard d'euros, tandis que la hausse de la contribution au budget européen représente 2,3 milliards d'euros. Le troisième programme d'investissements d'avenir conduit à augmenter les dépenses de 1,1 milliard d'euros. Enfin, les dépenses pilotables de l'État devraient progresser de 1,7 milliard d'euros par rapport à l'exécution prévisionnelle pour 2017 qui intègre déjà un dérapage de 4,2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

La décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2017 relative à la contribution de 3 % sur les dividendes conduit à revoir à la hausse la prévision de déficit pour 2018 de 4,5 milliards d'euros au regard des mesures déjà annoncées par le Gouvernement. Au total, le déficit budgétaire de l'État serait donc dégradé de 10,5 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2017.

L'évolution du déficit budgétaire renvoie évidemment à la dynamique des recettes et des dépenses. Les recettes totales nettes de l'État, globalement stables, devraient s'élever à 302 milliards d'euros en 2018 soit une très légère diminution de 0,4 %. Cette évolution recouvre une hausse de 2 % des recettes non fiscales et une baisse de 0,5 % des recettes fiscales nettes de l'État.

Cette réduction résulte de plusieurs mouvements de sens contraire. Les mesures nouvelles représenteraient une baisse de 10 milliards d'euros, contre une évolution spontanée de 10,2 milliards d'euros. La suppression de la taxe de 3 % sur les dividendes diminuerait de 1,8 milliard d'euros les recettes fiscales de l'État quand les mesures de transfert auraient un impact positif de 200 millions d'euros.

La baisse de 0,5 % des recettes fiscales nettes de l'État recouvre des mouvements contrastés selon l'impôt considéré. Ainsi, la taxe sur la valeur ajoutée augmenterait de 2,3 milliards d'euros et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques croîtrait fortement, quand l'impôt sur le revenu serait quasiment stabilisé.

Les principales mesures nouvelles prévues par le projet de loi de finances pour 2018 représentent une réduction des impôts d'environ 5,5 milliards d'euros. En effet, le chiffre d'une réduction des impôts d'environ 10 milliards d'euros intègre l'incidence de mesures qui ont en réalité été adoptées sous la précédente mandature. Je vois que Claude Raynal, thuriféraire du gouvernement précédent, m'approuve.

**M. Claude Raynal.** – Sur ce point du moins.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les mesures proposées par l'actuel Gouvernement n'ont quasiment aucun impact sur l'impôt sur les sociétés en 2018 et devraient même finalement contribuer à l'alourdir en raison de l'incidence de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés. De même, plus de la moitié de la réduction de l'impôt sur le revenu découle de mesures dont la mise en œuvre avait été décidée sous la précédente mandature. L'accélération de la hausse de la composante carbone et de la convergence entre le diesel et l'essence fait peser une charge supplémentaire de 3,2 milliards d'euros sur les contribuables.

La diminution résultant des propositions du Gouvernement concerne la catégorie des autres recettes fiscales nettes, qui intègre la réforme de la taxe d'habitation (soit moins 3 milliards d'euros en 2018), le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière, IFI (soit moins 3,2 milliards d'euros) et la suppression de la contribution de 3 % sur les dividendes (moins 1,8 milliard d'euros).

**M. Claude Raynal.** – Tout cela se tient.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Bien évidemment, nous parlons du seul budget de l'État mais il faudrait tenir compte des hausses de prélèvements inscrites dans le PLFSS pour être complet – mais nous en avons parlé hier – notamment la hausse de CSG dont le rendement net des allègements de charges est de près de 5 milliards d'euros et la hausse des droits tabacs pour 500 millions d'euros. Nous avons adopté hier un bon amendement pour protéger les retraités de la hausse de la CSG.

S'agissant des dépenses, le budget de l'État est incontestablement plus sincère, avec moins de sous-budgétisations, mais il reste peu ambitieux en matière d'économies. En 2018, les dépenses totales de l'État connaîtraient une hausse de 7,3 milliards d'euros portée par la hausse des crédits des ministères de 4,4 milliards d'euros, par un relèvement du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (+ 1,5 milliard d'euros) et le début des décaissements en crédits de paiement au titre du troisième programme d'investissements d'avenir. Je rappelle que l'année dernière, le programme d'investissement d'avenir était doté d'autorisations d'engagement (AE) mais

de zéro crédits de paiement (CP), ce qui était pour le moins étrange. Au total, les dépenses croîtraient de 0,7 % en volume.

La hausse des crédits des ministères entre la loi de finances initiale 2017 et le projet de loi de finances pour 2018 résulte pour plus de 95 % de la correction des sous-budgétisations relevées par notre commission et ses rapporteurs spéciaux, dont Philippe Dallier et Roger Karoutchi, lors de l'examen du PLF 2017 et confirmées par la Cour des comptes dans son audit des finances publiques de juin : les mesures de rebasage représentent ainsi 4,2 milliards d'euros.

Plus de la moitié des dépenses qui n'étaient pas budgétées à un niveau adéquat au regard des besoins portaient sur la politique de l'emploi (contrats aidés, prime à l'embauche), le budget des armées (opérations extérieures et intérieures, masse salariale) et la politique de solidarité et de santé publique (en particulier concernant l'allocation aux adultes handicapés et la prime d'activité).

Des efforts restent à fournir, en particulier concernant le budget de la Défense. La ministre des armées, Florence Parly a reconnu ici-même que le niveau de budgétisation initiale des dépenses liées aux opérations extérieures demeurerait insuffisant. À cet égard, les plafonds de crédits proposés au vote du Parlement pour 2018 présentent indéniablement moins de biais de construction que le budget présenté, sous la précédente mandature, pour 2017, dont la sincérité contestable avait motivé le refus du Sénat de l'examiner...

**M. Claude Raynal.** – Allons bon !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Manifestement, cela fait rire Claude Raynal ! Est-ce si drôle que cela ?

Malgré le surcroît de charges lié à la construction d'un budget plus sincère, la hausse des dépenses en 2018 n'était pas inéluctable et trouve sa principale explication dans la mise en œuvre d'un programme d'économies très modeste. D'après le projet de budget pour 2018, seules trois missions devraient voir leurs dépenses diminuer d'un montant supérieur à 100 millions d'euros. Les économies sont en fait ciblées sur les deux missions « Travail et Emploi » et « Cohésion des territoires » et sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » qui subit un effet calendaire plus qu'un véritable effort d'économies.

La masse salariale devrait connaître une nouvelle hausse en 2018, progressant de 1,6 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2017. C'est une augmentation moins marquée que le dérapage des dépenses de personnel en 2017, dont la croissance devrait atteindre 5,8 %, un montant inédit sur les quinze dernières années. Le précédent gouvernement a en effet

ouvert les vannes – Claude Raynal rit moins – alors que tous les pays faisaient un effort de maîtrise des dépenses publiques.

La hausse des dépenses de personnel résulte à hauteur de 0,3 milliard d'euros de la hausse des effectifs. Il y a eu des créations de postes liées à la sécurité, mais la progression provient également des mesures catégorielles (+ 600 millions d'euros) et du glissement-vieillesse technicité (+ 300 millions d'euros). Tous les coûts ne sont pas reportables, notamment pour le ministère de l'éducation nationale.

Par conséquent, il n'est pas impossible que la hausse des dépenses de personnel soit en réalité supérieure aux 2,1 milliards d'euros budgétés par le projet de loi de finances pour 2018. En effet, une partie des mesures décidées sous la précédente mandature se traduira en hausses budgétaires pour 2018. Lorsqu'on crée des postes de policiers, de gendarmes, de magistrats, ou de militaires, l'impact est pluriannuel et la montée en charge progressive du fait de la nécessité de former le nouveau personnel.

Cependant, la hausse de la masse salariale aurait pu être contenue grâce à un programme résolu de réduction de postes au sein de la fonction publique. Lors de la campagne présidentielle, Emmanuel Macron avait souhaité réduire le nombre d'agents publics de 120 000 emplois sur la durée du quinquennat, dont 50 000 postes dans la fonction publique d'État. Une telle diminution supposerait, si l'effort était équitablement réparti sur chacune des années de la période, une suppression nette d'environ 10 000 postes par an de 2018 à 2022.

L'exercice 2018 est très en-dessous de ce quantum puisque le solde global des créations et suppressions d'emplois devrait s'élever à seulement 1 600 emplois équivalents temps plein en 2018 dont l'impact en équivalents temps plein travaillé (ETPT) serait limité à 682 ETPT, soit moins de 2 % de l'objectif prévu sur le quinquennat.

L'effort très limité sur les effectifs de l'État en 2018 se traduit, au regard des hausses enregistrées dans le courant de l'année 2017, par une augmentation nette de 16 008 ETPT et de 8 677 ETPT hors effets de périmètre.

L'impact de l'extension en année pleine des schémas d'emploi de 2017 est particulièrement marqué pour le ministère de l'éducation nationale, avec une hausse de 7 774 ETPT. Il est également significatif pour le ministère de la justice (+ 1 119 ETPT) et celui des armées (+ 783 ETPT).

Au total, le budget 2018 présente de réels motifs de satisfaction – en particulier concernant l'amélioration de la sincérité de la budgétisation initiale – mais aussi des carences substantielles : un plan d'économies modeste, des baisses d'impôt dont l'effet réel sur le pouvoir d'achat des



---

ménages reste à démontrer, un déficit fortement dégradé, sans parler du contentieux sur la taxe de 3 %.

Enfin, il convient de mentionner le « Grand plan d'investissement » (GPI), lancé par le Gouvernement, avec de grandes ambitions affichées mais des moyens finalement assez limités. Sur les 57 milliards d'euros affichés, figurent en effet 10 milliards d'euros qui correspondent en réalité au « recyclage » du PIA 3 et 12 milliards d'euros à des redéploiements de crédits déjà existants.

En outre, une partie des initiatives annoncées ne fait finalement que prolonger des dispositifs déjà existants, tout en leur donnant effectivement les moyens de se poursuivre. S'agissant du projet de loi de finances pour 2018, certains crédits sont simplement labellisés GPI mais n'ont finalement rien de différent de ce qu'ils étaient auparavant, par exemple les crédits de fonctionnement du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

**M. Marc Laménie.** – Ce rapport est fort détaillé. En ce qui concerne l'augmentation de la masse salariale, je voudrais rappeler qu'un rapport d'information a été publié récemment. Il faudrait définir l'incidence de la durée du temps de travail rapportée aux effectifs sur la masse salariale de l'État.

La TVA est la première source de recettes. Comment son produit est-il réparti en fonction des différents taux ?

**M. Éric Bocquet.** – En aparté, nous nous disions avec mon collègue Pascal Savoldelli qu'il nous fallait redoubler d'efforts pour entendre ce genre de discours : tout commence bien avant de devenir anxiogène. « Déficit dégradé », « manque d'ambition », « prévisions fragiles », « maîtrise en demi-teinte » : pour un peu, on prendrait la fuite ! Nous restons là parce que nous sommes des élus engagés. Notre Alain Gillot-Pétré de la finance a cité moult prévisions ; il a omis de mentionner les agences de notation qui nous abreuvaient de données il y a quelques années avant de disparaître soudainement. Où sont-elles donc passées ? La France s'apprête à réemprunter 195 milliards d'euros l'an prochain selon *Les Échos*. Qu'en pensent-elles ? Pour aller mieux, je lis *Le Monde*...

**M. Julien Bargeton.** – Merci au rapporteur général d'avoir salué l'effort de double sincérité sur les hypothèses et sur les inscriptions budgétaires, même s'il faut ajouter en reprenant Pierre Dac que « la prévision est difficile surtout quand elle concerne l'avenir ». C'est quand la situation s'améliore qu'il faut mener les réformes structurelles et les baisses d'impôt. Je n'ai pas la même lecture que vous sur le solde budgétaire de l'État. Les principales mesures sur les recettes compensent leur évolution spontanée. Autrement dit, les réformes fiscales corrigent une amélioration

liée à la conjoncture. On peut contester les choix fiscaux du Gouvernement. En revanche, les réformes entraînent une dynamique à long terme sur le potentiel de croissance, les hypothèses de recettes et la réduction du déficit.

S'agissant de la masse salariale, je constate que nous sommes favorables aux économies en général et moins favorables aux économies en particulier, car lorsque nous examinons les missions une par une, nous regrettons toujours les réductions de personnel. Efforçons-nous d'être cohérents : où faut-il réduire le personnel et dans quelles proportions ?

**M. Claude Raynal.** – Merci de ce moment ! Deux moments me réjouissent chaque année : l'examen de ce rapport et de celui du président du Haut Conseil des finances publiques. Vous avez comme toujours démontré votre art de la synthèse et de la nuance... J'écoute toujours avec un certain amusement ce vieux refrain selon lequel quand ça va mal, c'est à cause du gouvernement et quand ça va mieux, c'est grâce à la conjoncture. La reprise est plus vigoureuse qu'anticipée, je vous l'accorde. Pour autant, vous ne pouvez pas dire qu'entre 2012 et 2017 ce n'est pas la conjoncture mais le gouvernement qui était mauvais. En 2012, le taux de croissance était à 0 %, résultant de l'action du gouvernement précédent. Si l'on a aujourd'hui une meilleure conjoncture et de meilleurs résultats, c'est grâce à l'action menée par le gouvernement, ces dernières années.

Le mot « sincérité » a un sens très précis en matière financière. Vous mentionnez dans votre présentation, censée illustrer la « sincérité » de ce budget, des corrections de sous-budgétisations : 800 millions d'euros, 500 millions d'euros et 1,3 milliard d'euros pour les Opex, car la ministre de la défense souhaite que tous les ministères participent à la régulation de ces dépenses. C'est énorme, direz-vous sur un budget de 236 milliards d'euros ? Cela équivaut à cinq pour mille. Et c'est sur ce chiffre qu'on nous parle de sincérité ! Gardons la mesure : il ne s'agit pas de sincérité mais de corrections à la marge.

Vous qualifiez les hypothèses de croissance de « sincères ». Que dire de celles qui ont précédé ! En 2017, le Gouvernement faisait une hypothèse de croissance de 1,5 %. À l'époque, vous l'aviez jugée inatteignable. *Idem* pour le Haut Conseil des finances publiques. Non seulement la prévision du Gouvernement était juste, mais il a même fait mieux avec 1,7 % de croissance. Plutôt que d'insincérité, mieux vaudrait parler de très grande prudence !

Quant à votre tableau sur les mesures anciennes et nouvelles, il faut prendre en compte pour l'interpréter le fait qu'un certain nombre d'évolutions sont liées aux positions du gouvernement précédent, comme la pente du taux d'imposition des entreprises. Laissez-moi vous le redire : les mesures comme la suppression de l'impôt sur la fortune ou celles qui portent

sur le plan forfaitaire unique sont extrêmement onéreuses. Elles auraient pu être décalées dans le temps, ce qui aurait dégagé 5 milliards d'euros d'économies.

Éric Bocquet a déjà commenté avec humour les « économies insuffisantes » ou les « réformes structurelles que l'on attend toujours ». Vous n'entrez jamais dans le détail. Parler d'économies insuffisantes est trop générique ! La seule fois où vous avez voulu vous montrer concret, vous avez diminué toutes les dépenses et nous n'avons pas voté votre budget. Sur la base de quelle réforme pouvez-vous imaginer des économies légitimes ?

Quant aux suppressions de postes, il est grand temps de traiter la fonction publique avec plus d'égards. Commencer par réformer les structures de l'État avant d'envisager la suppression des fonctionnaires. Dans votre présentation, vous expliquez que l'évolution totale de la masse salariale entre 2008 et 2012 est de - 6,6 %. Le président Sarkozy s'est excusé publiquement pour sa politique de suppression de postes en matière de défense et de sécurité. « J'ai eu tort » a-t-il dit, car au moment des attaques terroristes, il n'y avait plus assez d'effectifs pour contrôler la situation. L'analyse devrait être plus qualitative que quantitative. Si les dépenses salariales remontent aujourd'hui, personne ne peut contester leur utilité, puisqu'elles contribuent à renforcer la sécurité et la défense, ce que nous avons approuvé sur tous les bancs de notre assemblée.

**M. Jacques Genest.** - J'ai écouté avec attention ce rapport objectif. Que deviendra le budget de l'État quand les voitures ne rouleront plus à l'essence ou quand les gens ne fumeront plus, ne boiront plus et ne joueront plus aux jeux ? J'entends dire partout qu'il faut réduire le nombre de fonctionnaires. En tant qu'élu de l'Ardèche, je m'aperçois qu'il n'y a pas pléthore de fonctionnaires. Certes, il existe quelques doublons, mais on ne réduira pas la masse salariale de l'État si l'on ne touche pas aux agences. Pourquoi des ARS, des agences de bassin ou des DREAL ? Redonnons toutes ces compétences à l'État, nous réaliserons ainsi des économies et nous pourrions mieux payer les fonctionnaires. C'est une piste en vue de réduire la masse salariale, à laquelle doit venir s'ajouter une réflexion sur l'augmentation du temps de travail. Regardons aussi le nombre de fonctionnaires dans les ministères, notamment à Bercy !

**M. Philippe Dallier.** - Je m'inquiète pour Claude Raynal ! Il met beaucoup de passion à défendre la politique menée sous le quinquennat précédent, mais il devrait envisager la situation avec plus d'objectivité. Le rapporteur général a bien fait la part des choses : ce budget est plus sincère que le précédent. C'est le cas de la mission dont je m'occupe. En ce qui concerne les aides personnelles au logement (APL), l'estimation est meilleure, ce qui ne me fait pas avaliser la baisse de 1,7 milliard d'euros. Les prévisions sont aussi prudentes. Le Gouvernement se garde-t-il un peu de

carburant ? En ce qui concerne les collectivités locales, je ne crois pas du tout que l'on pourra tenir la dépense à 0,5 %, notamment parce que l'inflation sera d'environ 1 %. Par ailleurs, on entre en deuxième partie de mandat, c'est la période où l'on inaugure des équipements nouveaux. À partir de quand les grandes collectivités seront-elles amenées à signer les contrats de maîtrise de la dépense ? Qui sera pénalisé si cette maîtrise n'est pas effective ? J'aimerais que l'on nous éclaire sur le calendrier. L'État attend beaucoup des collectivités locales en matière de maîtrise de la dépense, je crains que celle-ci ne puisse être au rendez-vous.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – C'est la mission Richard-Bur !

**M. Philippe Dallier.** – Je dirai un mot sur la baisse des APL. Trois missions diminuent pour 1,7 milliard d'euros. Pour moi, il ne s'agit pas d'une baisse de dépense publique. On transfère seulement sur les bailleurs sociaux cette diminution de charges pour l'État. L'autofinancement des bailleurs s'en trouvera réduit entre deux tiers et trois quarts, ce qui aura des conséquences. C'est à mes yeux une mauvaise manière de faire, qui n'est pas sans risque sur notre capacité à construire. Si l'embellie en matière d'immobilier subissait le contrecoup de cette décision, c'est toute l'économie qui s'en porterait mal.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je suis perplexe. Certes, cela va mieux, ce qui fera plaisir à Claude Raynal ; pour autant, à en croire le rapporteur général, il faut faire plus. Quelle est la part de réformes structurelles ? Est-elle suffisante ? Est-on prêt à en payer le prix ? Ce qui est en débat, c'est l'ampleur de l'effort. Un certain nombre d'indicateurs ne sont pas négatifs : baisse des prélèvements obligatoires, amélioration de l'ajustement structurel, effort de maîtrise de la dépense publique. Comment le Sénat peut-il donner des signaux clairs sur la valeur ajoutée de son travail ? Il importe d'aller plus loin dans la direction donnée, qui est plutôt positive. Certes, la conjoncture budgétaire s'améliore. Tant mieux ! C'est l'art budgétaire que de faire avec ce que l'on a.

**M. Gérard Longuet.** – Le rapporteur général peut-il compléter sa présentation par une sociologie de la charge de la dépense publique ? Un ancien ministre des finances avait parlé de ras-le-bol fiscal. Si j'avais le goût de la provocation, je dirais : enfin un Gouvernement qui fait quelque chose pour les riches !

Plus gravement, le sentiment de ras-le-bol fiscal est né d'une réalité : pour les contribuables qui participent massivement au financement de la dépense publique, les taux de prélèvement dépassent très largement les 60 % si l'on tient compte de l'impôt sur le revenu, de la TVA, de la TIPP, de l'ISF et de la taxe foncière.

---

En matière de dépenses, il faut s'attaquer à la durée du temps de travail. Je suis rapporteur spécial de l'enseignement scolaire. Le Gouvernement n'a pas une conception globale. L'enseignement représente un peu plus de la moitié des fonctionnaires civils de l'État. Il n'y a aucun signal fort, aucune prise de conscience de l'évolution du coût de l'offre de l'enseignement dans notre pays, qui est insuffisante dans le primaire et excessive dans le secondaire. Nous voulons supprimer des postes ? Réfléchissons plutôt à des gains de productivité de 10 % en cinq ans dans ce secteur qui représente la moitié de la fonction civile de l'État. Ce serait possible à condition d'engager le mouvement dès la première année de ce quinquennat, ce qui n'est manifestement pas le cas.

**Mme Frédérique Espagnac.** – Je remercie Gérard Longuet qui vient de faire un très beau cadeau d'anniversaire à Éric Bocquet en s'exclamant : enfin un Gouvernement qui pense aux riches !

Mes chers collègues, les fonctionnaires sont au service de notre population et de nos territoires. En fin de compte, ils ne sont pas si nombreux et nous sommes bien contents de les trouver au quotidien. Si l'ancien gouvernement a augmenté les recrutements, notamment dans l'éducation nationale, c'était pour compenser toutes les suppressions de postes. Cette politique a permis notamment à l'actuel Gouvernement le dédoublement des classes dès cette rentrée scolaire. On peut réfléchir à des gains de productivité du personnel enseignant. Certes, ils représentent la moitié des fonctionnaires de l'État, mais nous en avons besoin. Claude Raynal a rappelé les erreurs de Nicolas Sarkozy : oui nous avons recruté 10 000 policiers, mais Sarkozy en avait supprimé 9 000 !

**M. Sébastien Meurant.** – D'où venons-nous et où voulons-nous aller ? Il y a effectivement du mieux, mais nous sommes les derniers de la zone euro en matière de déficit. Nous sommes aussi les champions d'Europe, avec le Danemark, en matière de dépense publique, sans parler du chômage ! Tout cela est le fruit des politiques précédentes. Au cours des cinq dernières années, nous avons fait moins bien que l'ensemble de nos partenaires européens, y compris la Grèce, l'Espagne et le Portugal. L'échec est patent sur tous les sujets, en particulier en matière de sécurité.

Que faire ? Il faut d'abord regarder ce qui fonctionne dans les autres grands pays européens. Les Allemands, les Anglais, les Italiens, les Espagnols ont engagé des réformes. La sociologie de la dépense publique m'intéresse, notamment par rapport à nos voisins européens. Il importe d'avoir une vision d'ensemble, qu'il s'agisse du temps de travail, de l'organisation interne et surtout des résultats. L'éducation, par exemple, constitue une dépense pour l'État, mais aussi pour les collectivités et pour les parents ! Il faut envisager le coût, les résultats et les axes d'amélioration. Intéressons-nous à ce qu'ont fait les autres pays, en tenant compte de notre

histoire particulière et de notre géographie. On part de tellement bas qu'il y a un effet de rattrapage. C'est heureux. Tirons-en le meilleur profit pour engager les réformes de structure. Cela n'apparaît pas clairement dans ce projet de loi de finances.

**M. Philippe Dominati.** – J'ai retenu deux chiffres. Tout d'abord, notre déficit public représente 30 % des recettes publiques. Dans le secteur privé, ce serait une dégradation, mais ici il semble y avoir accoutumance, puisque cela fait trente ans que nous consolidons cette dette. Je m'attendais à trouver un redressement dans ce budget. Or la situation s'est dégradée. C'est ma première déception.

J'ai ensuite retenu les chiffres des trois derniers quinquennats pour la fonction publique : on constate une stabilité sous Chirac, un effort sous Sarkozy et une dégradation sous Hollande. J'ignore si Nicolas Sarkozy a présenté ses excuses, mais je sais que le pouvoir sortant a explosé. Pourtant, on entend Bernard Cazeneuve ou Michel Sapin expliquer sur les ondes ce qu'il aurait fallu faire !

Comme mon collègue, je me demande s'il y a dans ce projet de loi de finances insincérité ou correction à la marge. Le rapport de la Cour des comptes parle d'insincérité. Un trou de 9 milliards d'euros apparaît brutalement dans les finances publiques. Le Parlement peut-il poursuivre en responsabilité des ministres des finances qui ont failli ? C'est une question qui se pose bien souvent dans le secteur privé.

Par ailleurs, j'entends parler d'une baisse tendancielle des prélèvements obligatoires. Cela tient-il compte des 10 milliards d'euros qui surgissent dans le collectif budgétaire ?

**M. Thierry Carcenac.** – Chaque année, Monsieur le Rapporteur général, vous évoquez le problème des taux d'intérêt. Aujourd'hui, il ne semble plus y avoir d'incertitude sur les taux. Pouvez-vous préciser votre point de vue ? En matière de recettes, on évoque généralement la TVA nette. Il serait intéressant de connaître la TVA brute. Les entreprises privées investissent-elles ? En matière de masse salariale publique des mesures sont reportées, notamment le « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Je ne suis pas sûr que les différents ministères aient intégré cette stabilisation. Avez-vous des informations ?

**M. Charles Guené.** – On nous présente les embellies. Cela ne masque-t-il pas la problématique de la reprise de l'inflation et du coût de l'argent, à la fois à court terme pour le Gouvernement et pour les collectivités locales ? Actuellement, le loyer de l'argent se situe autour de 1 % et il risque de monter à 4,5 % en 2022. Ce budget n'anticipe pas assez sur ces deux éléments. De plus, l'effort reposera à hauteur de 33 % sur les collectivités locales, ce qui est énorme. Certains observateurs parlent de

25 milliards d'euros. Cela aura une influence sur la capacité d'investissement des collectivités. Ces deux points sont en contradiction avec l'embellie de ce budget.

**M. Pascal Savoldelli.** – On parle beaucoup de l'endettement public, mais il faut aussi avoir des éléments d'appréciation sur l'endettement privé. Il y a peu de jours, j'ai présenté un rapport établissant que sur 115 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements, 90 % des remboursements et des dégrèvements vont aux sociétés. La dette privée a augmenté de 2007 à 2017 de 34 points du PIB. Elle représente aujourd'hui 130 % du PIB. On parle d'accoutumance et de ras-le-bol fiscal, mais où va l'argent que l'État donne aux entreprises ? Certaines d'entre elles se lancent dans des aventures financières. Il y a donc deux courbes à comparer, y compris à l'échelle européenne.

**Mme Christine Lavarde.** – Si les collectivités avaient augmenté leur masse salariale de la même manière que l'État, elles auraient eu du mal à contribuer à l'investissement ! En 2018, l'État augmentera sa masse salariale de 1,6 % alors que l'on demande aux collectivités de contraindre leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 %. Quand on sait que la masse salariale compte pour plus de 50 % dans la dépense des collectivités, on mesure combien l'objectif sera difficile à atteindre, d'autant que certaines mesures récentes viendront aggraver la situation comme le transfert du PACS, des changements de prénom, la dépénalisation du stationnement, etc.

**M. Emmanuel Capus.** – Je me félicite de l'objectivité du rapporteur général. Ce budget va dans le bon sens, mais je partage les observations de Christine Lavarde. Il serait utile que l'État fasse le même effort de maîtrise que les collectivités territoriales.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Certains ont exprimé des frustrations. Je précise que nous n'en sommes pas encore à l'examen des articles fiscaux de première partie de la loi de finances. Nous sommes ici sur le cadrage macroéconomique.

J'éprouve comme vous les plus grands doutes sur la capacité des collectivités territoriales à réaliser les économies ambitieuses qui leur sont demandées, d'autant qu'un certain nombre de mesures nationales impactant leurs budgets ont été annoncées. Les objectifs sont donc ambitieux et le mécanisme de contractualisation est plus que flou.

Sur le cadrage macroéconomique, je maintiens mes propos. Les doutes que nous avons émis sur le précédent budget tenaient au fait que les hypothèses retenues n'étaient pas conformes à celles des différents économistes. Il y avait également une sous-budgétisation chronique et répétée. Le Gouvernement a d'ailleurs dû prendre des mesures d'urgence. Il

existait donc des éléments d'insincérité, comme l'a souligné la Cour des comptes. Aujourd'hui, tout cela a été corrigé.

Le Gouvernement ne profite pas de cette embellie. Quoi qu'il en soit, il a raison de ne pas repousser les mesures fiscales en fin de quinquennat. Il est important de ne pas attendre pour engager les baisses d'impôts.

En revanche, comme vous, je regrette le manque d'ambition en matière de maîtrise de la dépense. Il y a peu de réformes structurelles. Je pense, par exemple, au temps de travail dans la fonction publique. La Cour des comptes a établi que seuls 400 000 fonctionnaires, sur les 2 millions que compte l'État, travaillaient 1 607 heures. S'ils travaillaient tous 1 607 heures, cela ferait des gains considérables ! Notre commission avait adopté à mon initiative en novembre 2015 un amendement pour que les fonctionnaires travaillent 37,5 heures par semaine. Quelle horreur ! Pourtant, la Cour des comptes chiffrait cette économie à 5 milliards d'euros.

Je répondrai à mon collègue de l'Ardèche que ce n'est pas dans les territoires que se pose le problème de l'évolution de la fonction publique. Pensez-vous que la France est mieux administrée avec les ARS, les agences de bassins et les opérateurs de l'État qui ne maîtrisent ni les plafonds d'emplois ni les ratios de mètres carrés ? La création des DREAL est-elle un progrès ? Aujourd'hui, les préfets sont déresponsabilisés. Nous assistons à une sorte d'atomisation.

En ce qui concerne les missions de l'État, les conséquences de la décentralisation n'ont pas été tirées. L'État doit-il encore gérer les routes ? Sommes-nous satisfaits de l'existence des directions interdépartementales des routes ? L'État doit-il intervenir aux côtés des départements sur le handicap ? Il existe aujourd'hui un certain nombre de doublons.

Gérard Longuet a parlé de l'enseignement. Nous entendrons le ministre cet après-midi. Nous proposons de multiples options dans le secondaire alors que nous accusons du retard dans le primaire. Notre pays est-il mieux administré qu'il y a vingt ans ou que les pays voisins ? Nous consacrons 2 points de plus de PIB que l'Allemagne à la fonction publique et 4 points de plus aux retraites. Faisons-nous mieux que les Allemands ? Concrètement, avec moins de moyens, nous pourrions mieux administrer ce pays.

Je suis déçu qu'Éric Bocquet n'ait pas posé sa question habituelle sur le diktat des institutions européennes ! Pour parler clairement, je ne me soucie pas tant de la règle des 3 % ; ce qui m'inquiète plutôt, c'est le comparatif avec les autres pays. Savoir que nous sommes le dernier élève de la classe, que notre situation est moins bonne que celle de la Grèce, de l'Espagne, de l'Italie ou du Portugal, je me pince ! Cela signifie que les autres



---

ont été capables de faire des efforts que nous n'avons pas encore consentis ! Aujourd'hui, tous les pays font un effort en matière de désendettement, sauf la France. La dette publique approche 100 % du PIB. Le risque de remontée des taux aux États-Unis est réel. Concrètement, en 2027, il nous faudrait trouver 17,7 milliards d'euros de plus chaque année. Ce jour-là, la France sera clairement incapable de payer.

Le meilleur ami de notre ancien Président de la République, François Hollande, je l'ai souligné, c'est la finance qui a été anesthésiante pendant cinq ans et lui a servi des taux d'intérêt bas. La France a augmenté son stock de dettes comme jamais, servie par des marchés gavés de liquidités. Rappelons que la dette est le deuxième poste du budget de l'État après l'éducation nationale, mais il pourrait devenir le premier. Nous devons nous inquiéter de laisser une telle dette à nos enfants.

Quant à la responsabilité des ministres, elle relève de la Cour de justice de la République, mais elle sera prochainement supprimée. Dans les démocraties, la meilleure des sanctions est celle des urnes. En l'occurrence, le Président de la République avait lui-même tiré les conséquences de la situation en ne se représentant pas.

**La commission a donné acte au rapporteur général de sa communication sur les grands équilibres du projet de loi de finances pour 2018 et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**