

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME I

LE BUDGET DE 2020 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, Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, 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, 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^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2020 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

I. LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE EST CRÉDIBLE MAIS RESTE ENTOURÉ DE NOMBREUX ALÉAS	7
A. LE SCÉNARIO DE CROISSANCE EST OPTIMISTE EN 2019 ET ATTEIGNABLE EN 2020.....	7
1. <i>Le scénario de croissance est légèrement révisé à la baisse à compter de 2020</i>	<i>7</i>
2. <i>Les hypothèses retenues sont cohérentes avec l'épuisement du « potentiel de rattrapage » de l'économie française</i>	<i>9</i>
3. <i>Les derniers développements conjoncturels suggèrent néanmoins que la croissance devrait être plus faible qu'escompté en 2019.....</i>	<i>11</i>
4. <i>... tandis que l'hypothèse retenue pour 2020 reste plausible, à défaut d'être prudente</i>	<i>14</i>
B. LES AUTRES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES SEMBLENT RAISONNABLES, VOIRE PRUDENTES.....	15
1. <i>Le scénario d'inflation se situe dans la moyenne des prévisions disponibles</i>	<i>15</i>
2. <i>L'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité est raisonnable.....</i>	<i>16</i>
3. <i>Le scénario de remontée des taux demeure prudent.....</i>	<i>18</i>
C. LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE EST SOUMIS À DE FORTES INCERTITUDES, EN PARTICULIER AU PLAN EXTERNE.....	20
II. À MI-QUINQUENNAT, LE GOUVERNEMENT RENONCE À REDRESSER LES COMPTES PUBLICS, AU RISQUE DE RENDRE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE VULNÉRABLE	22
A. LE REcul DU DÉFICIT NOMINAL MASQUE UNE ABSENCE DE REDRESSEMENT DE LA SITUATION STRUCTURELLE DES COMPTES PUBLICS..	22
1. <i>La trajectoire budgétaire gouvernementale est une nouvelle fois dégradée</i>	<i>24</i>
2. <i>Seule la diminution de la charge de la dette permet encore de masquer l'absence d'effort structurel de redressement des comptes publics.....</i>	<i>26</i>
3. <i>À mi-quinquennat, l'effort de maîtrise de la dépense apparaît aussi faible que sous la précédente majorité.....</i>	<i>30</i>
B. LA STRATÉGIE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT EST RISQUÉE	32
1. <i>La trajectoire budgétaire du Gouvernement n'a jamais été aussi éloignée des règles budgétaires européennes.....</i>	<i>32</i>
2. <i>... au risque de fragiliser l'architecture de la zone euro et rendre l'économie française vulnérable face aux chocs.....</i>	<i>34</i>
C. L'EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE EST PORTÉ PAR LA SPHÈRE SOCIALE ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	38
1. <i>La poursuite de la diminution des prélèvements obligatoires.....</i>	<i>38</i>
2. <i>... suppose en parallèle un effort de maîtrise de la dépense que le Gouvernement a choisi de faire peser principalement sur la sphère sociale et les collectivités territoriales</i>	<i>40</i>

**DEUXIÈME PARTIE
LE BUDGET DE L'ÉTAT**

I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DEMEURE STABLE EN 2020 MALGRÉ LA SURVENANCE D'EFFETS FAVORABLES TRANSITOIRES OU CONJONCTURELS	45
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE BÉNÉFICIE EN 2019 DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES NON ANTICIPÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE	45
B. L'ANNÉE 2020 CONFIRME L'ABSENCE DE REDRESSEMENT DES COMPTES DE L'ÉTAT	47
1. <i>Le déficit est artificiellement réduit par la non-compensation de dépenses imposées à la Sécurité sociale...</i>	48
2. <i>... mais est creusé par une politique de réduction d'impôts que compensent partiellement des recettes transitoires ou conjoncturelles, sans effort sur les dépenses.....</i>	48
3. <i>Le solde budgétaire en comptabilité nationale se dégrade en raison de la reprise de la dette de SCNF Réseau.....</i>	50
C. LES TAUX BAS RENDENT LA GESTION DE LA DETTE TEMPORAIREMENT INDOLORE	51
II. LES RECETTES DEMEURENT DYNAMIQUES MALGRÉ UNE DIMINUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	52
A. LE MONTANT DES RESSOURCES FISCALES DE L'ÉTAT SE RAPPROCHERAIT EN 2020 DU NIVEAU ATTEINT EN 2018.....	52
1. <i>Les recettes d'impôt sur le revenu augmentent malgré la révision du barème</i>	53
2. <i>Le produit de l'impôt sur les sociétés net s'accroît par l'effet de l'extinction du CICE</i>	54
3. <i>La TICPE est presque « gelée », hors mesures de périmètre.....</i>	56
4. <i>La TVA fait l'objet d'un nouveau transfert</i>	57
5. <i>Au total, les recettes fiscales de l'État reposent de moins en moins sur la consommation et de plus en plus sur les revenus des entreprises et des particuliers</i>	58
B. LES RECETTES NON FISCALES DEMEURENT STABLES EN PRÉVISION	60
III. L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES CARACTÉRISE L'ABANDON DES AMBITIONS INITIALES DU GOUVERNEMENT	62
A. LES DÉPENSES DES MINISTÈRES POURSUIVENT LEUR CROISSANCE.....	62
1. <i>Le budget 2020 acte une augmentation importante des dépenses de l'État sur la période 2018-2022</i>	62
2. <i>Les grandes masses du budget général.....</i>	64
3. <i>Une seule mission du budget général voit ses crédits diminuer significativement en 2020</i>	66
4. <i>Le cadre fixé par la loi de programmation des finances publiques est largement dépassé</i>	68
B. LES EMPLOIS DE L'ÉTAT REPRENENT UNE COURBE ASCENDANTE, LOIN DES AMBITIONS DE RÉDUCTION AFFICHÉES EN DÉBUT DE QUINQUENNAT	72
C. LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT POURSUIT LA TENDANCE À LA HAUSSE DE LA FIN DU QUINQUENNAT PRÉCÉDENT	73
1. <i>L'augmentation de la masse salariale dans le projet de loi de finances pour 2020.....</i>	73
2. <i>... se place dans un mouvement d'accroissement qui a débuté en 2016.....</i>	74

D. AU-DELÀ DU « BUDGET VERT » ESQUISSE PAR LE GOUVERNEMENT, IL EST TEMPS DE REFONDER LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE SUR DES BASES DE TRANSPARENCE ET DE JUSTICE	76
1. Un « budget vert » : derrière une ambition louable, entre faux semblants et effets d’affichage ?	76
2. Seule une vision politique et sociale d’ensemble, fondée sur des principes de justice et de transparence, peut conduire à un véritable « budget vert ».....	78
TRAVAUX EN COMMISSION	83
I. AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L’ÉCONOMIE ET DES FINANCES, GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L’ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, ET OLIVIER DUSSOPT, SECRÉTAIRE D’ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L’ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020 (1^{ER} OCTOBRE 2019).....	83
II. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (2 OCTOBRE 2019)	111
III. EXAMEN DU RAPPORT (6 NOVEMBRE 2019).....	127

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2020 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

I. LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE EST CRÉDIBLE MAIS RESTE ENTOURÉ DE NOMBREUX ALÉAS

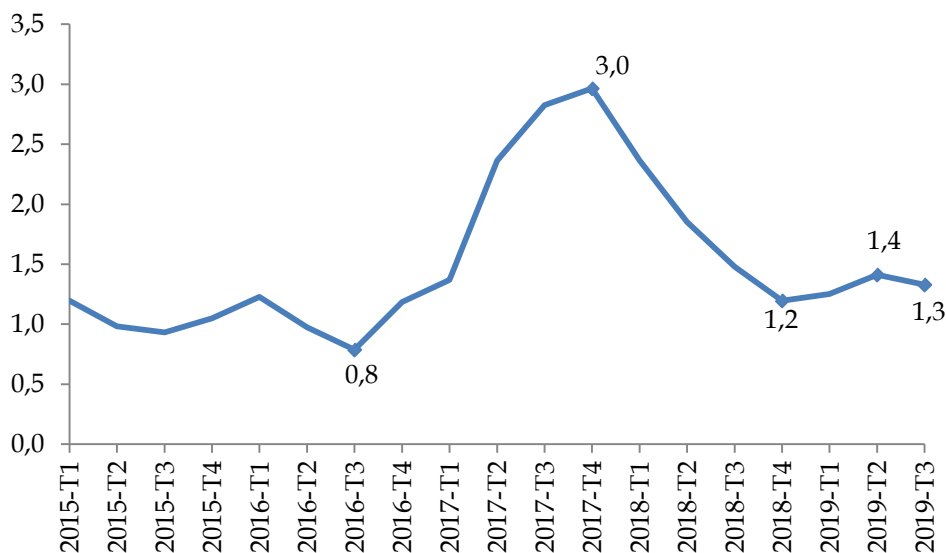
A. LE SCÉNARIO DE CROISSANCE EST OPTIMISTE EN 2019 ET ATTEIGNABLE EN 2020

1. Le scénario de croissance est légèrement révisé à la baisse à compter de 2020

Après avoir connu une accélération marquée en 2017, pour atteindre un rythme de 3 %, la croissance française a fortement ralenti et oscille désormais **autour de 1,2-1,4 %** en glissement annuel.

Croissance du produit intérieur brut (PIB) en glissement annuel

(taux d'évolution en volume, glissement annuel de séries trimestrielles)

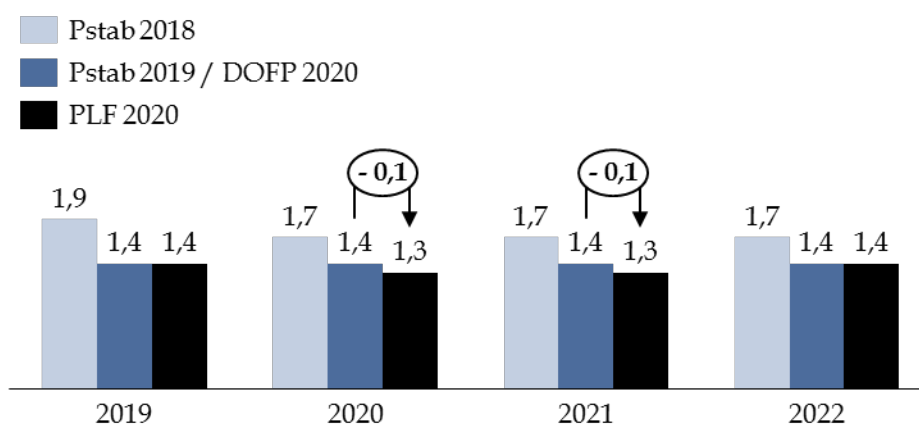


Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

Dans ce contexte, si le débat d'orientation des finances publiques n'avait pas conduit le Gouvernement à modifier ses hypothèses macroéconomiques par rapport au programme de stabilité d'avril, le présent projet de loi de finances repose cette fois sur un **scénario de croissance légèrement revu à la baisse**.

Évolution du scénario de croissance du Gouvernement

(taux d'évolution du PIB en volume)



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

Après 1,4 % en 2019, l'évolution du produit intérieur brut (PIB) serait limitée à **1,3 % en 2020 comme en 2021**, contre une prévision de 1,4 % dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques.

Pour l'année 2020, cette évolution tient principalement à la **révision à la baisse de la croissance attendue des exportations**, dans un contexte d'atonie du commerce mondial, qui s'accompagnerait d'une **hausse plus forte qu'escompté des importations**, la demande intérieure étant soutenue par les mesures de pouvoir d'achat.

Comparaison des prévisions de croissance au titre de l'année 2020

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

	Pstab 2019	PLF 2020
PIB	1,4	1,3
Consommation des ménages	1,4	1,5
Investissement	1,4	2,0
<i>dont : entreprises non financières</i>	2,5	2,7
Exportations	2,7	2,5
Importations	2,3	2,5
Contribution du commerce extérieur (en points de PIB)	0,1	0,0
Contribution des stocks à la croissance (en points de PIB)	0,0	0,0

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

2. Les hypothèses retenues sont cohérentes avec l'épuisement du « potentiel de rattrapage » de l'économie française

Ce scénario est cohérent avec l'appréciation portée par le Gouvernement sur la **position dans le cycle** et le **potentiel de croissance** de l'économie française.

La position de l'économie dans le cycle est traditionnellement appréhendée à l'aide du concept d'**écart de production**, qui représente la différence entre le PIB effectif et le niveau d'activité « soutenable » sur longue période sans provoquer de déséquilibre sur les marchés des biens et du travail, appelé PIB potentiel. L'écart de production constitue ainsi en bas de cycle une estimation du « **potentiel de rattrapage** » de l'économie et, en haut de cycle, de son niveau de « **surchauffe** ».

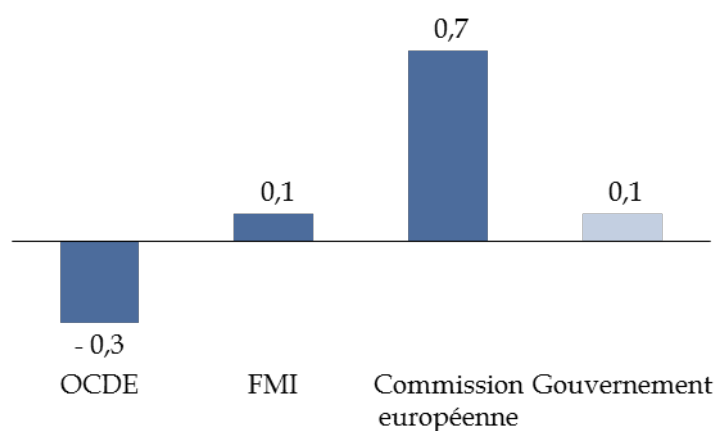
Chaque année, l'évolution de l'écart de production dépend de l'**écart entre la croissance effective et la croissance potentielle** : si la croissance effective est inférieure à la croissance potentielle, l'écart de production se creuse ; inversement, si la croissance effective est supérieure à la croissance potentielle, le « potentiel de rattrapage » de l'économie diminue.

Or, le Gouvernement considère que l'écart de production serait refermé en 2020, avec une estimation de 0,1 point de PIB potentiel.

Cette hypothèse présente un caractère central, dès lors que la Commission européenne estime que l'économie française est déjà en légère « surchauffe » (+ 0,7 point), tandis que l'OCDE fait l'hypothèse qu'il lui reste encore un « rattrapage » à effectuer (- 0,3 point).

Estimations de la position de l'économie française dans le cycle en 2020

(écart de production en points de PIB potentiel)

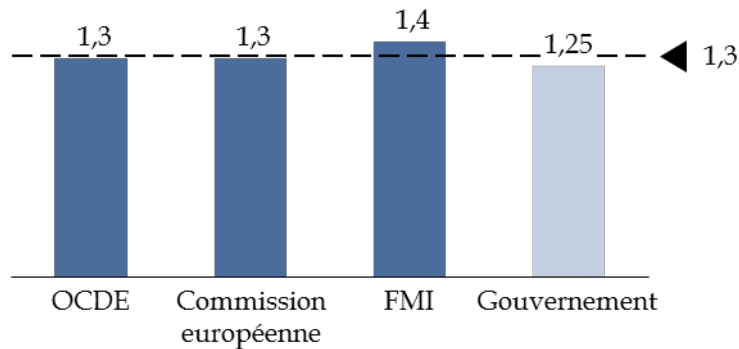


Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019 ; Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2019 ; OCDE, prévisions de mai 2019 ; Consensus forecasts d'octobre 2019)

Dans le scénario gouvernemental, la **croissance potentielle**, qui correspond au taux d'évolution du PIB potentiel, doit logiquement retrouver son rôle de « **limitateur de vitesse** ». En effet, une fois l'écart de production résorbé, **la croissance effective ne peut durablement s'écarter de la croissance potentielle**, qui se situe en France autour de 1,3 %.

Comparaison des prévisions de croissance potentielle pour l'année 2020

(taux de croissance en volume du PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019 ; Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2019 ; OCDE, prévisions de mai 2019 ; Consensus forecasts d'octobre 2019)

C'est précisément l'hypothèse que retient le Gouvernement, qui considère de façon raisonnable que l'économie française évoluera pendant le reste du quinquennat à un rythme (1,3 % en 2020 et 2021) très proche de sa croissance potentielle (1,25 %), ce qui **maintiendrait l'écart de production au voisinage de zéro**.

Scénario de croissance 2018-2022 du Gouvernement

(taux de croissance en volume et écart de production en points de PIB potentiel)

	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance	1,7	1,4	1,3	1,3	1,4
Croissance potentielle	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4
Écart de production	- 0,1	0,0	0,1	0,1	0,2

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

3. Les derniers développements conjoncturels suggèrent néanmoins que la croissance devrait être plus faible qu'escompté en 2019...

Si le scénario de croissance de moyen terme retenu est donc cohérent avec l'appréciation portée par le Gouvernement sur la position de l'économie française dans le cycle, **la croissance dépend à court terme de nombreux facteurs** susceptibles de perturber le rôle de « force de rappel » de la croissance potentielle.

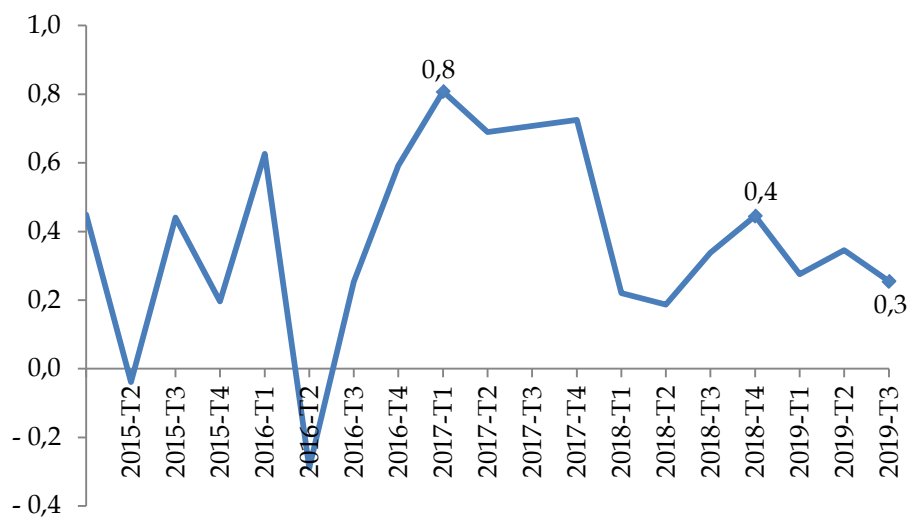
Il est donc indispensable d'apprécier la crédibilité des hypothèses gouvernementales pour 2019 et 2020 à **l'aune des derniers développements conjoncturels**.

De ce point de vue, il doit être noté qu'**atteindre une croissance annuelle de 1,4 % en 2019 supposerait une forte accélération de l'économie française au dernier trimestre**.

En effet, la croissance de trimestre à trimestre s'est établie à **0,3 %** depuis le début de l'année.

Croissance de trimestre à trimestre

(taux d'évolution du PIB en volume)



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

Or, un tel rythme aboutirait à une croissance annuelle de **1,3 %** à l'issue de l'exercice, soit un niveau inférieur de 0,1 point à la prévision gouvernementale. L'hypothèse de croissance gouvernementale supposerait pour être atteinte un rythme de croissance supérieur à **0,5 %** au quatrième trimestre, qui n'a pas été atteint depuis la fin de l'exercice 2017.

Niveau de la croissance annuelle 2019 en fonction du taux de croissance au dernier trimestre

(taux d'évolution du PIB en volume)

Hypothèse de croissance au T4	Croissance annuelle 2019
0,0	1,2
0,1	1,2
0,2	1,3
0,3	1,3
0,4	1,3
0,5	1,3
0,6	1,4

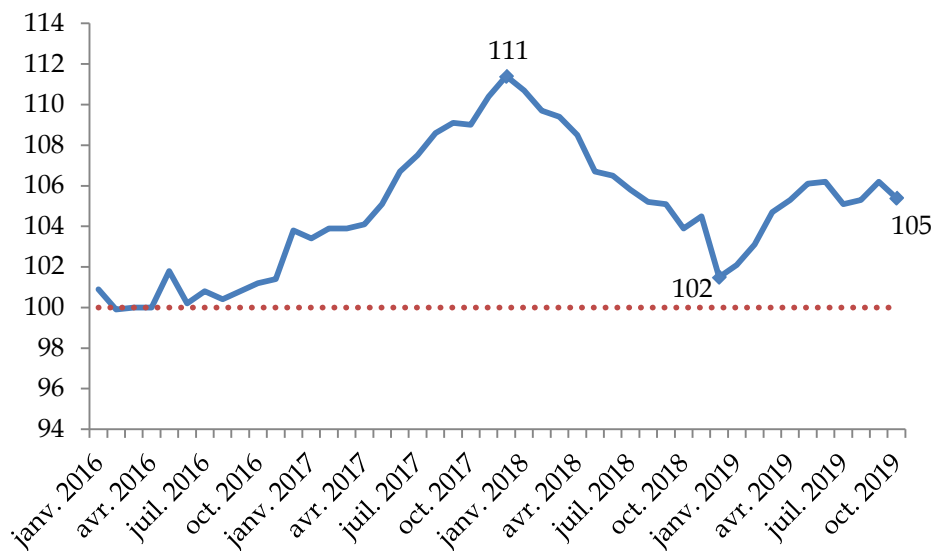
Source : commission des finances du Sénat (calculs réalisés à partir des comptes nationaux trimestriels au 3^{ème} trimestre 2019 publiés par l'Insee)

Une telle accélération paraît peu probable au regard de l'**orientation des enquêtes de conjoncture**.

En effet, l'indicateur du **climat des affaires** se situe toujours à un niveau supérieur à sa moyenne historique mais a légèrement fléchi en octobre (- 0,1 point).

Indicateur du climat des affaires en France

(indicateur normalisé de moyenne 100 et d'écart-type 10)

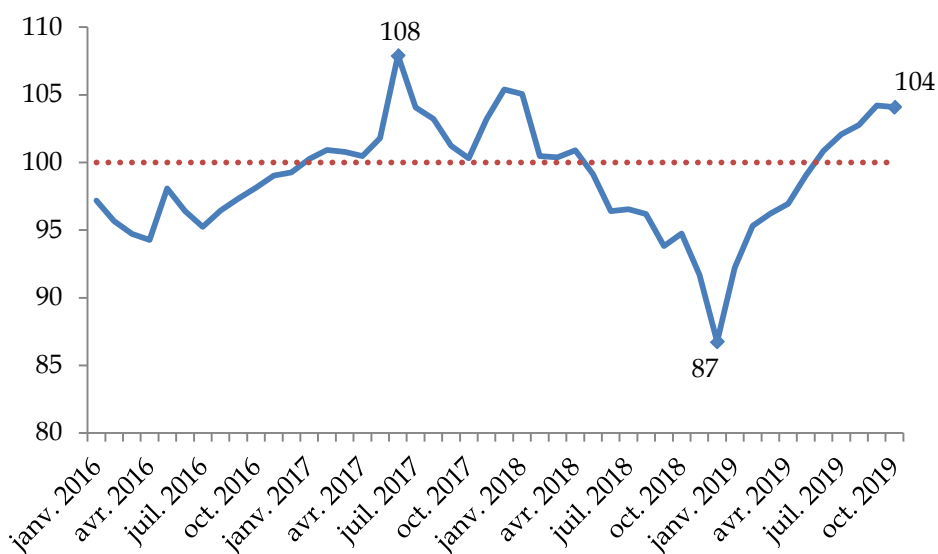


Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

De même, si l'indicateur de **confiance des ménages** est en amélioration continue depuis le point bas atteint à la fin de l'année 2018 et se situe désormais au-delà de sa moyenne historique, il est resté **stable** en octobre.

Indicateur synthétique de confiance des ménages en France

(indicateur normalisé de moyenne 100 et d'écart-type 10)

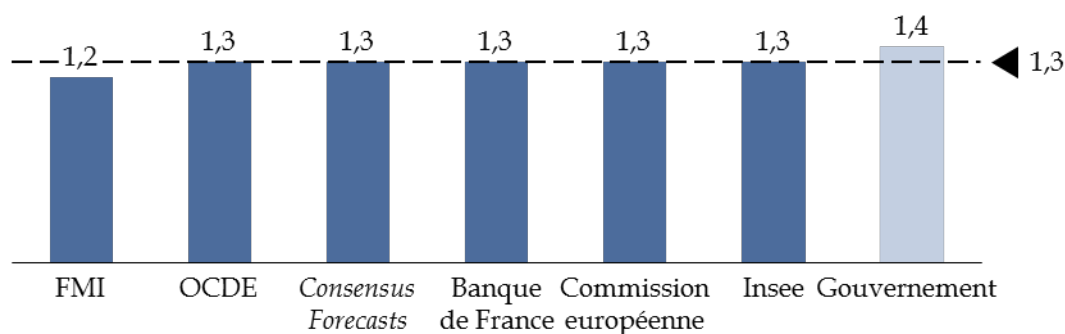


Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

Sans surprise, les prévisionnistes n'adhèrent pas à l'hypothèse gouvernementale et considèrent que l'économie française devrait atteindre une croissance annuelle de **1,3 %** à l'issue de l'exercice 2019.

Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2019

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019 ; Insee, note de conjoncture de juin 2019 ; Commission européenne, prévisions du printemps 2019 ; Banque de France, projections macroéconomiques pour la France de septembre 2019 ; OCDE, prévisions intermédiaires de septembre 2019 ; Consensus forecasts d'octobre 2019)

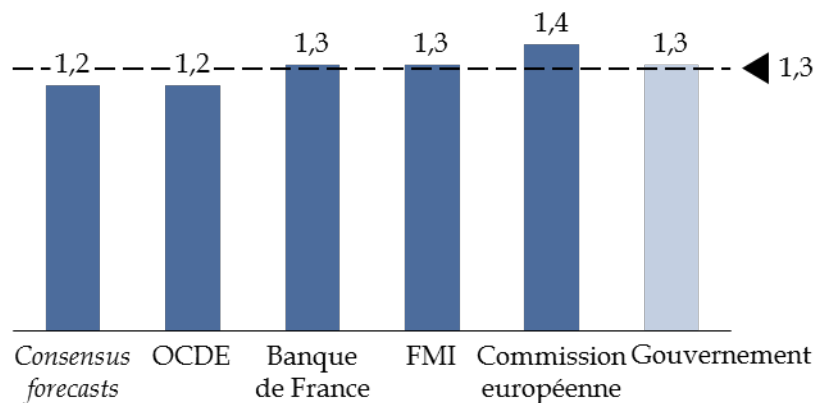
Les enjeux restent néanmoins modestes pour les finances publiques, dans la mesure où une croissance inférieure de 0,1 point à la prévision se traduit en moyenne par une augmentation du déficit public de seulement 0,06 point de PIB¹.

4. ... tandis que l'hypothèse retenue pour 2020 reste plausible, à défaut d'être prudente

S'agissant de 2020, la prévision de croissance retenue par le Gouvernement présente un **caractère central** au regard des estimations disponibles mais cela tient en grande partie à l'hypothèse de la Commission européenne, qui n'a pas été actualisée depuis l'été.

Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2020

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019 ; Commission européenne, prévisions économiques de l'été 2019 ; Banque de France, projections macroéconomiques pour la France de septembre 2019 ; OCDE, prévisions intermédiaires de septembre 2019 ; Consensus forecasts d'octobre 2019)

Si l'hypothèse de croissance gouvernementale pour 2020 ne peut donc être qualifiée de prudente, elle reste néanmoins « plausible », ainsi que l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur le présent projet de loi de finances².

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

² Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2019-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019, p. 1.

B. LES AUTRES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES SEMBLENT RAISONNABLES, VOIRE PRUDENTES

Si le débat sur le cadrage macroéconomique gouvernemental se focalise le plus souvent sur le scénario de croissance, **d'autres hypothèses jouent un rôle important pour les finances publiques.**

1. Le scénario d'inflation se situe dans la moyenne des prévisions disponibles

À taux de croissance en volume inchangé¹, une mauvaise anticipation de l'évolution des prix est susceptible d'avoir un **impact sur la trajectoire budgétaire.**

Sur le plan des dépenses, une évolution moins rapide des prix à la consommation réduirait immédiatement, toutes choses égales par ailleurs, la charge de la dette, et se traduirait avec retard par une diminution des prestations sociales, en raison des règles d'indexation. À titre d'illustration, une variation de 0,1 % des indices de prix à la consommation hors tabac en France et en zone euro induit une variation de la charge de la dette de l'État d'environ 0,2 milliard d'euros².

Sur le plan des recettes, une évolution moins rapide des prix à la consommation aurait en revanche un effet défavorable, en réduisant le rendement attendu de certains prélèvements obligatoires tels que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Le scénario gouvernemental d'évolution des **prix à la consommation** se situe en tout état de cause dans la moyenne des estimations disponibles.

Comparaison des prévisions d'inflation

(taux d'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé)

	FMI	OCDE	Commission européenne	Consensus forecasts	Banque de France	Gouvernement
2019	1,2	1,1	1,3	1,2	1,3	1,3
2020	1,3	1,3	1,4	1,3	1,1	1,3

Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019 ; Commission européenne, prévisions économiques de l'été 2019 ; Banque de France, projections macroéconomiques pour la France de septembre 2019 ; OCDE, prévisions de mai 2019 ; Consensus forecasts d'octobre 2019)

¹ S'il s'agit d'un choc d'inflation ayant un effet réel sur l'activité, son impact sur les finances publiques dépend de la cause sous-jacente. Par exemple, un ralentissement des prix lié à la baisse des prix du pétrole exercerait un effet positif sur les finances publiques en raison de son effet favorable sur la consommation, tandis qu'un ralentissement des prix lié à une appréciation du taux de change de l'euro aurait au contraire un effet défavorable sur le solde public, en pesant sur la croissance par le canal du commerce extérieur.

² Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, p. 113.

Le même constat peut être dressé s'agissant du **déflateur du PIB**, qui correspond aux prix à la production – seule la Banque de France se distinguant par des prévisions sensiblement différentes pour 2019 et 2020.

Comparaison des prévisions pour le déflateur du PIB

(taux d'évolution de l'indice des prix du PIB)

	FMI	OCDE	Commission européenne	Banque de France	Gouvernement
2019	1,2	1,2	1,3	1,6	1,3
2020	1,4	1,2	1,3	0,9	1,2

Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019* ; Commission européenne, *prévisions économiques du printemps 2019* ; Banque de France, *projections macroéconomiques pour la France de septembre 2019* ; OCDE, *prévisions de mai 2019* ; Consensus forecasts d'octobre 2019)

Le cumul sur les deux années – de l'ordre de 2,5 points tant pour le Gouvernement que pour la Banque de France – est néanmoins **très proche**. Il peut être noté que l'acquis à la fin du troisième trimestre s'élève déjà à 1,4 %, ce qui semble davantage compatible avec l'hypothèse 2019 retenue par la Banque de France et viendrait **soutenir la croissance nominale du PIB**.

2. L'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité est raisonnable

L'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité économique, qui a généralement varié en fonction de la position de l'économie dans le cycle, revêt également une **importance décisive** pour le cadrage budgétaire.

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**.

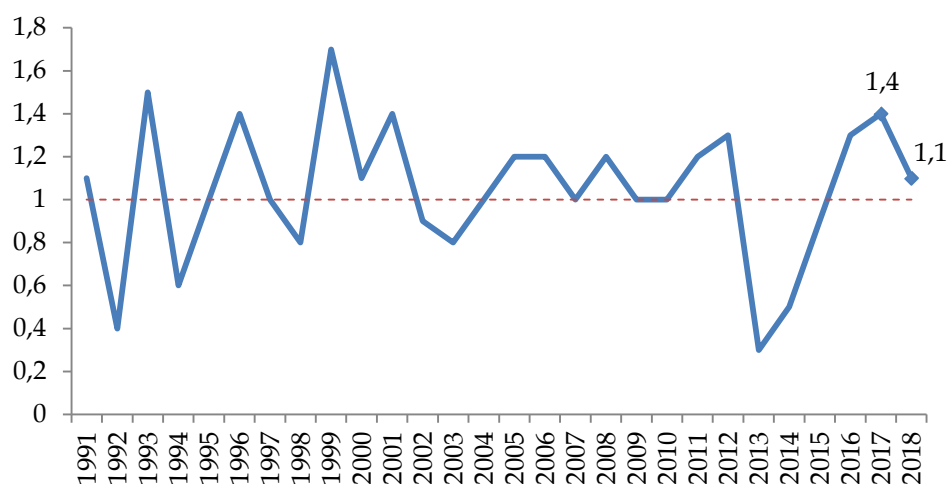
En revanche, il arrive fréquemment à court terme que cette élasticité **s'éloigne de l'unité**. Ainsi, certaines années (en général quand la croissance du PIB est forte), les prélèvements obligatoires augmentent plus rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors **supérieure à 1**. D'autres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

En effet, le déficit public est **davantage sensible à l'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB qu'à l'estimation de la croissance** : une élasticité des prélèvements obligatoires de 0,1 point plus élevée diminue le déficit de 0,1 point environ.

Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement a ainsi pu bénéficier non seulement d'une « croissance de rattrapage » mais aussi d'un **fort dynamisme des prélèvements obligatoires**, qui a grandement facilité l'atteinte de ses objectifs budgétaires en 2017 et, dans une moindre mesure, en 2018.

Évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires et les données historiques reconstituées par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis HCFP-2018-02)

Dans un contexte de retour de la croissance effective au niveau de son potentiel, votre rapporteur général observe avec satisfaction que le Gouvernement retient l'hypothèse **raisonnable** d'un retour à une élasticité unitaire tant en 2019 qu'en 2020.

Élasticité des prélèvements obligatoires au PIB anticipée par le Gouvernement

(taux d'évolution en valeur)

	2018	2019	2020
Croissance du PIB en valeur (1)	2,5	2,7	2,6
Évolution spontanée des prélèvements obligatoires (2)	2,9	2,8	2,7
Élasticité des prélèvements obligatoires au PIB (2) / (1)	1,1	1,0	1,0

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

3. Le scénario de remontée des taux demeure prudent

S'agissant enfin des taux d'intérêt, le présent projet de loi de finances est marqué, sans surprise, par une **révision à la baisse très significative des prévisions**, tant pour les taux longs que les taux courts.

Évolution des prévisions de remontée des taux

(niveau en fin d'année, en pourcentage)

		2019	2020
Taux courts (BTF à 3 mois)	Programme de stabilité 2019	- 0,2	0,7
	PLF 2020	- 0,5	- 0,5
Taux longs (OAT à 10 ans)	Programme de stabilité 2019	1,3	2,0
	PLF 2020	0,2	0,7

Note de lecture : « OAT » fait référence aux obligations assimilables du Trésor, tandis que « BTF » fait référence aux bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté.

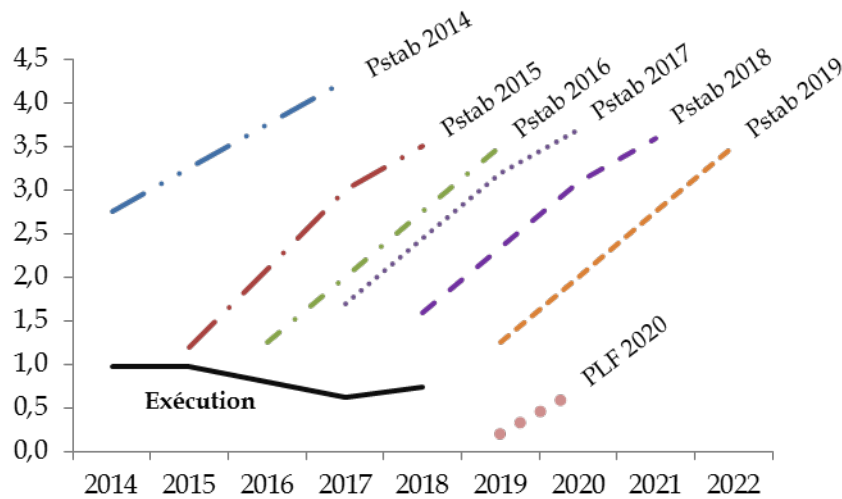
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Dans le cadre du programme de stabilité, votre rapporteur général **s'était une nouvelle fois étonné** du choix du Gouvernement de retenir un scénario de remontée des taux conservateur, très éloigné des prévisions des instituts de conjoncture et des institutions internationales, et avait rappelé que *« la prévision de charge de la dette n'a pas vocation à constituer une forme de "réserve de budgétisation" cachée, qui échapperait au contrôle du Parlement et dont la sous-exécution viendrait compenser les dérapages sur les autres dépenses »*¹.

¹ Rapport d'information n° 468 (2018-2019) relatif au projet de programme de stabilité pour les années 2019 à 2022 d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 29 avril 2019, p. 19.

Comparaison des prévisions de remontée des taux longs et de l'exécution

(niveau de l'OAT à 10 ans en fin d'année, en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires et les données de l'Agence France Trésor)

Dans ce contexte, votre rapporteur général **prend acte du scénario de remontée des taux plus modéré retenu par le Gouvernement** (+ 50 points de base pour les taux longs, contre + 75 points de base par an dans les précédentes programmations), même si celui-ci **reste éloigné des anticipations des marchés et des instituts de conjoncture.**

Comparaison des prévisions sur le niveau de l'OAT à 10 ans en fin d'année 2020

(taux en pourcentage)



Note méthodologique : l'anticipation des marchés financiers a été calculée à partir de l'information extraite de la courbe des taux au 18 septembre.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire et le Consensus Forecasts d'octobre 2019)

C. LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE EST SOUMIS À DE FORTES INCERTITUDES, EN PARTICULIER AU PLAN EXTERNE

Si le scénario macroéconomique retenu ne paraît donc pas entaché d'un biais optimiste, il reste entouré de fortes incertitudes, compte tenu notamment des nombreux aléas susceptibles de peser sur le scénario de croissance gouvernemental, en particulier au plan externe.

Principaux aléas identifiés susceptibles d'affecter le scénario de croissance gouvernemental

	Description de l'aléa	Effet attendu sur la croissance
Aléas externes	Sortie sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne	Négatif
	Montée des tensions protectionnistes	Négatif
	Ampleur du ralentissement en zone euro	Négatif
	Risque politique en Italie	Négatif
	Atterrissage plus rapide que prévu de l'économie chinoise	Négatif
	Concrétisation des risques financiers aux États-Unis	Négatif
	Évolution du taux de change	Positif ou négatif
Évolution des prix du pétrole	Positif ou négatif	
Aléas internes	Consommation plus rapide des gains de pouvoir d'achat par les ménages	Positif
	Gains de performance à l'exportation	Positif
	Position de l'économie française dans le cycle	Positif ou négatif
	Rythme de normalisation de l'investissement des entreprises	Positif ou négatif

Source : commission des finances du Sénat

À cet égard, si la trajectoire gouvernementale ne doit pas se fonder sur un scénario pessimiste ou optimiste mais retenir les hypothèses les plus vraisemblables, il est utile d'**examiner la sensibilité de la trajectoire budgétaire à la conjoncture.**

Comme il est de tradition, votre rapporteur général a ainsi essayé de circonscrire le champ des possibles en élaborant **deux scénarios macroéconomiques alternatifs à partir des prévisions de croissance les plus optimistes et les plus pessimistes** des instituts de conjoncture du *Consensus forecasts*¹.

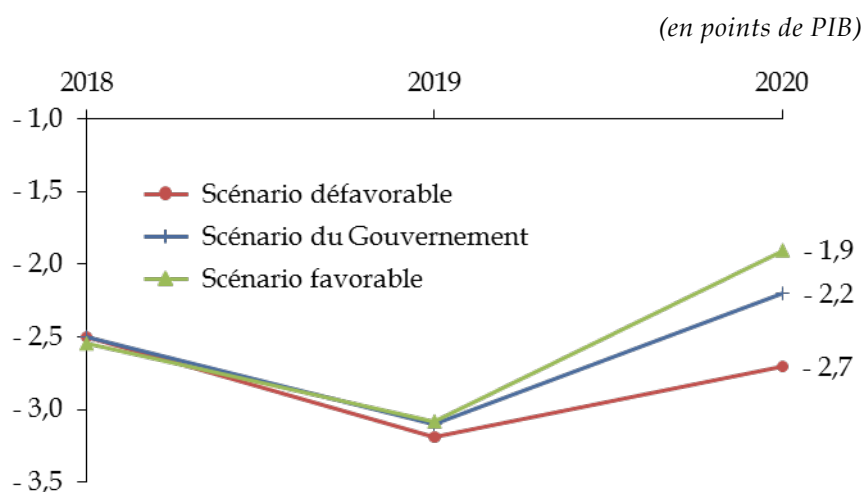
¹ Les scénarios de croissance alternatifs ont été élaborés à partir de l'édition d'octobre 2019 du *Consensus Forecasts*, qui rassemble les projections macroéconomiques de 24 instituts de conjoncture pour la France.

Le premier, qualifié de « défavorable », se fonde sur le scénario de croissance de Capital Economics (1,2 % en 2019 et 0,8 % en 2020, contre respectivement 1,4 % et 1,3 % pour le Gouvernement) et une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB légèrement inférieure à l'unité (0,9) en 2020 (contre 1,0 dans le scénario gouvernemental).

Le second, qualifié de « favorable », se fonde par parallélisme sur le scénario de croissance de l'institut le plus optimiste, à savoir Oddo BHF (1,4 % en 2019 et 1,7 % en 2020), et une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB qui s'établirait à 1,1 en 2020.

Les résultats des simulations sont présentés graphiquement ci-après.

Sensibilité de la trajectoire d'évolution du solde public au scénario macroéconomique



Source : commission des finances du Sénat

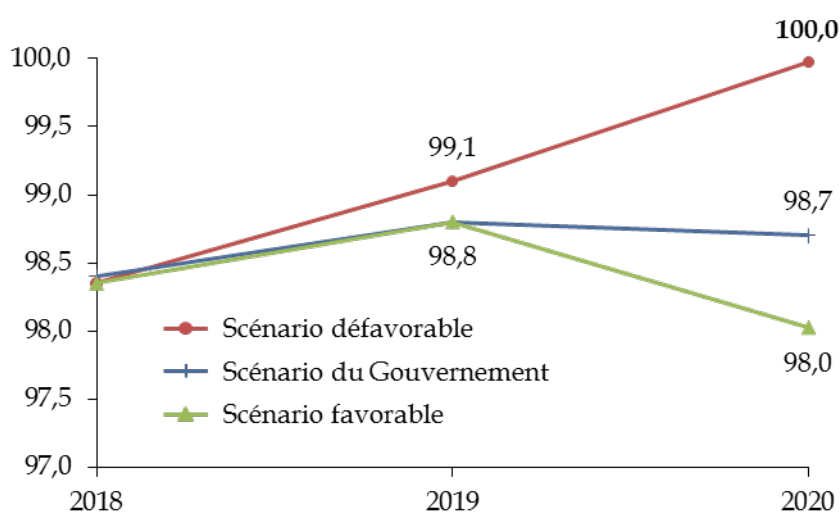
S'agissant du **solde public**, la réalisation du scénario défavorable conduirait à dégrader le niveau du déficit de 0,5 point de PIB en 2020, tandis que la réalisation du scénario favorable l'améliorerait de 0,3 point de PIB - suggérant ainsi que **les aléas baissiers l'emportent sur les aléas haussiers**.

De façon plus rassurante, la réalisation du scénario défavorable **ne conduirait pas à dépasser le seuil maastrichtien de 3 % du PIB en 2020**, ce qui risquerait d'aboutir à l'ouverture d'une nouvelle procédure pour « déficit excessif » à l'encontre de la France, compte tenu du dépassement déjà prévu dans le scénario gouvernemental en 2019, en lien avec le surcoût temporaire lié à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

S'agissant de la dynamique de la **dette publique**, la principale information tient à ce que la réalisation du scénario défavorable conduirait à **porter le ratio d'endettement au niveau du seuil symbolique de 100 % du PIB dès 2020**.

Sensibilité de la trajectoire d'évolution de la dette publique au scénario macroéconomique

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat

II. À MI-QUINQUENNAT, LE GOUVERNEMENT RENONCE À REDRESSER LES COMPTES PUBLICS, AU RISQUE DE RENDRE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE VULNÉRABLE

A. LE RECUL DU DÉFICIT NOMINAL MASQUE UNE ABSENCE DE REDRESSEMENT DE LA SITUATION STRUCTURELLE DES COMPTES PUBLICS

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

Comme l'an passé, cette dernière varie selon le choix de **neutraliser ou non la mise en place de France compétences**, qui a pour effet d'augmenter le niveau de la dépense publique et des prélèvements obligatoires à hauteur de 4,6 milliards d'euros en 2019 puis de 1,5 milliard d'euros supplémentaire en 2020 – les flux financiers liés à la formation professionnelle étant désormais considérés comme relevant du champ des administrations publiques en comptabilité nationale.

**Trajectoire budgétaire actualisée du Gouvernement
(sans neutralisation de France compétences)**

(en points de PIB, sauf indication contraire)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	- 2,8	- 2,5	- 3,1	- 2,2	- 1,8	- 1,5
Solde structurel	- 2,4	- 2,3	- 2,2	- 2,2	- 1,8	- 1,5
Dépense publique (*)	55,0	54,4	54,0	53,6	53,2	52,6
Croissance de la dépense publique en volume (en %)	1,4	- 0,3	1,1	0,8	0,5	0,2
Prélèvements obligatoires	45,2	45,0	44,0	44,3	44,2	44,1
Dette publique	98,4	98,4	98,8	98,7	98,6	97,7

(*) hors crédits d'impôts

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

La neutralisation de France compétences aboutit ainsi à une réduction supplémentaire du poids de la dépense publique et des prélèvements obligatoires de respectivement **0,3 point** et **0,2 point** à l'issue du quinquennat.

Les évolutions du solde public, du solde structurel et de l'endettement public restent en revanche **inchangées**.

**Trajectoire budgétaire actualisée du Gouvernement
(après neutralisation de France compétences)**

(en points de PIB, sauf indication contraire)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	- 2,8	- 2,5	- 3,1	- 2,2	- 1,8	- 1,5
Solde structurel	- 2,4	- 2,3	- 2,2	- 2,2	- 1,8	- 1,5
Dépense publique (*)	55,0	54,4	53,8	53,4	52,9	52,3
Croissance de la dépense publique en volume (en %)	1,4	- 0,3	0,7	0,7	0,5	0,2
Prélèvements obligatoires	45,2	45,0	43,8	44,0	40,4	43,9
Dette publique	98,4	98,4	98,8	98,7	98,6	97,7

(*) hors crédits d'impôts

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

Quelle que soit la présentation retenue, la trajectoire gouvernementale apparaît **une nouvelle fois dégradée**.

1. La trajectoire budgétaire gouvernementale est une nouvelle fois dégradée

Sur le plan du solde public, l'amélioration plus faible qu'escompté en 2020 (- 0,1 point de PIB) entre le DOFP et le PLF 2020 traduit non seulement la révision à la baisse de l'hypothèse de croissance précédemment décrite mais également une **moindre maîtrise de la dépense publique**.

Évolution de la trajectoire budgétaire par rapport au débat d'orientation des finances publiques

(en points de PIB, sauf indication contraire)

	2019		2020	
	DOFP	PLF 2020	DOFP	PLF 2020
Solde public	- 3,1	- 3,1	- 2,1	- 2,2
Croissance de la dépense publique en volume (en %)	0,5	0,7	0,5	0,7
Croissance du PIB (en %)	1,4	1,4	1,4	1,3

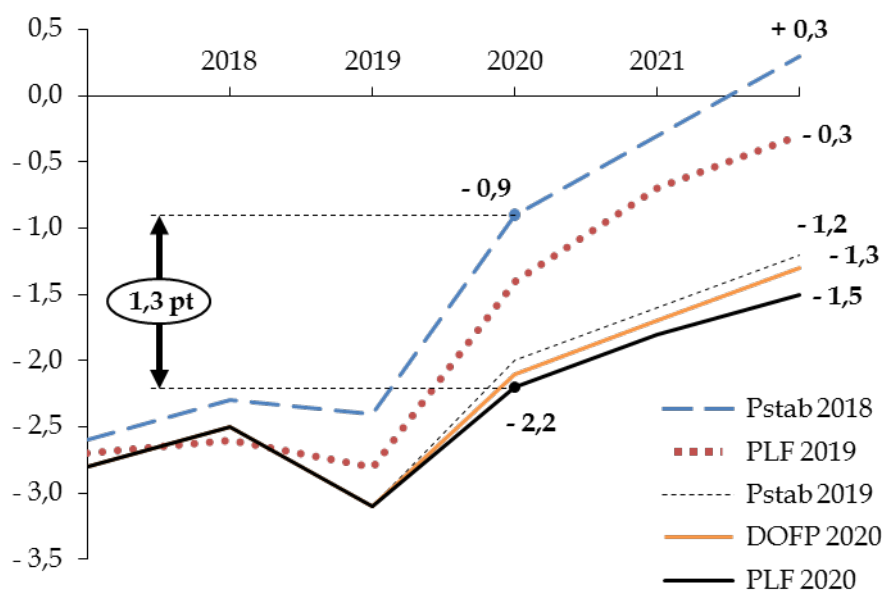
Note méthodologique : la mise en place de France compétences a été neutralisée.

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

À l'horizon du quinquennat, le Gouvernement s'éloigne un peu plus encore de son objectif de retour à l'équilibre.

Évolution de la trajectoire de redressement du solde public entre 2017 et 2022

(en points de PIB)



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

Alors que le programme de stabilité 2018 anticipait un solde public excédentaire de 0,3 % du PIB en 2022, le Gouvernement prévoit désormais un **déficit de 1,5 % du PIB, en hausse de 0,2 point par rapport au débat d'orientation des finances publiques.**

Ce redressement très progressif du solde public s'accompagne mécaniquement d'un **nouveau report du reflux de l'endettement**, dont le Gouvernement estime qu'il ne commencera à diminuer par rapport à 2017 qu'en 2022.

Évolution prévisionnelle de l'endettement entre 2017 et 2022

(en points de PIB)

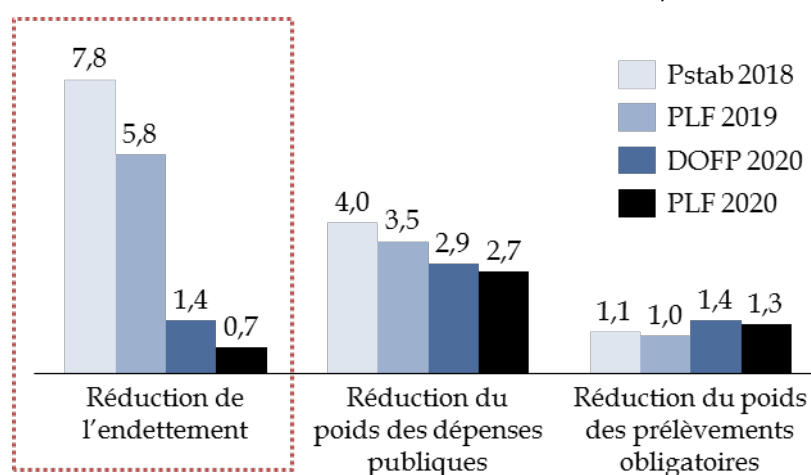
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dette publique	98,4	98,4	98,8	98,7	98,6	97,7
Écart par rapport à 2017	-	0,0	0,4	0,3	0,2	- 0,7

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

Sur l'ensemble du quinquennat, la réduction de l'endettement serait ainsi **dix fois inférieure** à celle attendue dans le cadre du programme de stabilité de l'an dernier.

Évolution des objectifs budgétaires du Gouvernement pour la période 2017-2022

(en points de PIB)



Note méthodologique : l'absence de neutralisation de la mise en place de France compétences conduirait à une moindre réduction du poids de la dépense publique et des prélèvements obligatoires de 0,2-0,3 point dans le cadre du PLF 2019, du DOFP 2020 et du PLF 2020.

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

2. Seule la diminution de la charge de la dette permet encore de masquer l'absence d'effort structurel de redressement des comptes publics

Dans sa communication, le Gouvernement met toutefois en avant la forte baisse du déficit prévue l'an prochain. À titre d'exemple, celui-ci indique dans le rapport économique, social et financier qu'« en 2020, le déficit reviendrait très largement en dessous du seuil des 3 %, à 2,2 % du PIB et diminuerait de plus de 20 Md€ »¹.

Cette présentation est toutefois trompeuse, dans la mesure où la trajectoire du solde public effectif reflète mal l'évolution de la situation structurelle des comptes publics – et ce d'autant plus que l'exercice est perturbé par le contrecoup de la transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations sociales, qui améliore mécaniquement le déficit 2020 à hauteur de 0,8 point de PIB, après avoir pesé sur l'exercice 2019.

Dès lors, afin de mieux appréhender l'évolution structurelle des finances publiques, il est courant de recourir à deux autres agrégats budgétaires :

- le **solde structurel**, qui corrige le solde public de l'impact des mesures exceptionnelles et temporaires et de l'effet du cycle économique ;

- l'**effort structurel**, qui a pour objectif de mieux appréhender la part de l'évolution du solde structurel réellement imputable au Gouvernement, en neutralisant notamment les incidences de l'évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires.

Du solde public effectif à l'effort structurel

Le **solde structurel** correspond au solde public effectif corrigé de l'impact des **mesures exceptionnelles et temporaires** et de l'**effet du cycle économique** – ce dernier étant appréhendé en calculant le déficit qui aurait été observé si l'écart de production avait été ramené à zéro, compte tenu de la sensibilité des recettes et des dépenses à la croissance.

L'**ajustement structurel** correspond à l'évolution du solde structurel d'une année sur l'autre. Un ajustement structurel de 0,5 point signifie ainsi que le déficit structurel a été réduit de 0,5 point de PIB.

Le concept d'**effort structurel** a pour objectif de mieux appréhender la part de l'évolution du solde structurel **réellement imputable au Gouvernement**.

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.

¹ Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2020, p. 86.

Traditionnellement, l'effort structurel se décomposait en deux facteurs :

- **l'effort structurel en dépense**, qui mesure l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle : il correspond ainsi à l'évolution structurelle de la part de la dépense publique dans la richesse nationale ;

- **l'effort structurel en recettes**, qui correspond aux mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques, hors mesures ponctuelles et temporaires.

La différence entre l'effort et l'ajustement structurels provenait dès lors de deux origines :

- d'une part, la « **composante non discrétionnaire** », qui regroupe les effets liés aux fluctuations des élasticités des différents prélèvements obligatoires et la contribution de l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires ;

- d'autre part, la « **clé en crédits d'impôts** » : en effet, le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt remboursables tels que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le crédit d'impôt recherche (CIR) correspond à la créance acquise, tandis que leur coût mesuré au sens de l'effort en recettes correspond au montant budgétaire effectivement restitué ou imputé. La clé en crédits d'impôts permet ainsi de prendre en compte l'écart entre ces deux mesures dans la décomposition de l'ajustement structurel.

Depuis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, la clé en crédits d'impôts est désormais incluse dans la mesure de l'effort structurel.

Source : rapport n° 625 (2018-2019) relatif au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 (tome 1) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 3 juillet 2019, p. 17

Or, il ressort de la décomposition de l'évolution du solde public que **son amélioration est exclusivement liée à la conjoncture (+ 0,1 point) et au contrecoup de la transformation du CICE (+ 0,8 point)**, le solde structurel 2020 étant identique à celui attendu pour 2019.

Décomposition de l'évolution du solde public depuis 2017

(en points de PIB potentiel)

	2017	2018	2019	2020
Solde public	- 2,8	- 2,5	- 3,1	- 2,2
<i>Solde conjoncturel</i>	- 0,3	0,0	0,0	0,1
<i>Mesures ponctuelles et temporaires</i>	- 0,1	- 0,2	- 0,9	- 0,1
<i>Solde structurel</i>	- 2,4	- 2,3	- 2,2	- 2,2

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

Le diagnostic est inchangé lorsque l'on observe l'effort structurel, limité à 0,1 point de PIB en 2020.

La différence entre les deux agrégats s'explique par la composante non discrétionnaire des recettes, qui pèse sur l'ajustement structurel (- 0,1 point) mais pas sur l'effort structurel¹.

Décomposition de l'évolution de l'ajustement structurel depuis 2012

(en points de PIB potentiel)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ajustement structurel	0,9	1,2	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
Effort structurel	1,0	1,5	0,7	0,6	0,1	- 0,2	0,1	0,1	0,1
<i>dont : mesures nouvelles en PO</i>	1,1	1,4	0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,6
<i>dont : effort en dépense</i>	- 0,1	0,1	0,5	0,8	0,2	- 0,2	0,3	0,3	0,4
<i>dont : clé en crédits d'impôt</i>	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3
Composante non discrétionnaire	- 0,1	- 0,3	- 0,4	- 0,3	0,4	0,4	0,0	0,0	- 0,1

Note de lecture : les données sont présentées après neutralisation de la mise en place de France Compétences ; « PO » désigne les prélèvements obligatoires nets des crédits d'impôts et hors mesures ponctuelles et temporaires.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement)

Ces deux concepts conduisent toutefois à **surestimer l'effort de redressement des comptes publics imputable au Gouvernement, dès lors qu'ils ne permettent pas de neutraliser les évolutions des dépenses publiques qui ne sont pas maîtrisées par celui-ci** – contrairement par exemple à la règle en dépense européenne, qui ne porte que les seules dépenses « pilotables » (voir le 1 du B du présent II).

Ainsi, **une baisse exogène de la charge de la dette liée à l'évolution de la politique monétaire est comptabilisée à tort comme un « effort en dépense »** dans le cadre de l'effort structurel mais est neutralisée dans le cadre de la règle en dépense européenne.

Il s'agit là d'une **limite majeure**, dans un contexte marqué par une forte baisse des taux d'intérêt auxquels la France emprunte auprès des acteurs financiers.

Afin de mieux apprécier l'effort de maîtrise de la dépense publique imputable au Gouvernement, votre rapporteur général avait d'ailleurs suggéré d'« **aligner la mesure de l'effort structurel sur la règle en dépense européenne** » dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022².

¹ Cette contribution négative de la composante non discrétionnaire tient à la baisse du poids des recettes hors prélèvements obligatoires dans la richesse nationale anticipée en 2020.

² Rapport n° 56 (2017-2018) relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 31 octobre 2017, pp. 31-32.

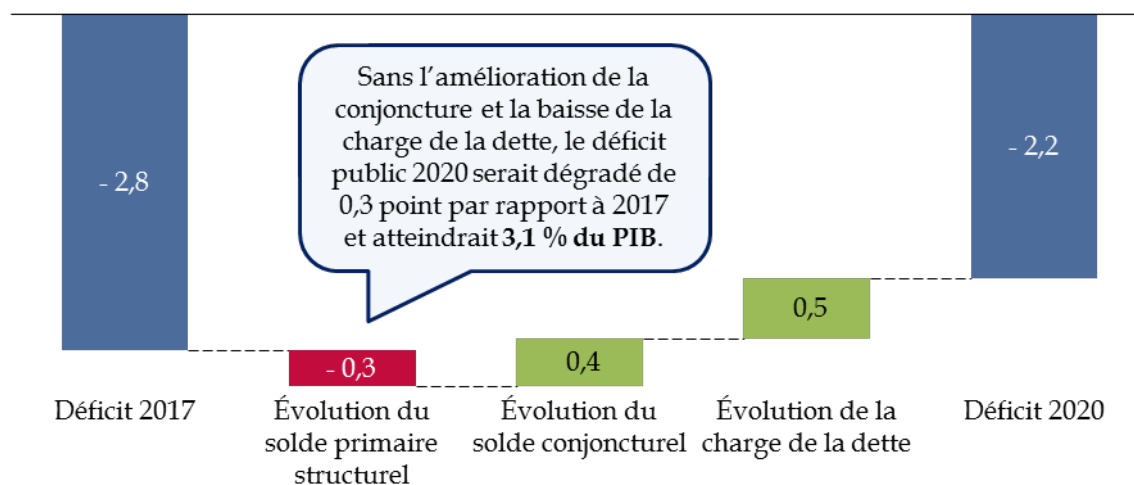
Si cette proposition n'a jusqu'à présent pas été suivie d'effet, le présent rapport est l'occasion présenter des **indicateurs alternatifs permettant de mieux appréhender l'effort de redressement des comptes publics réellement imputable au Gouvernement**, afin notamment d'en dresser un premier bilan à mi-quinquennat.

S'agissant tout d'abord du solde structurel, il est ainsi possible d'isoler l'évolution de la charge de la dette. L'évolution du solde public peut alors être décomposée comme la somme des évolutions du solde primaire structurel, de la charge de la dette, du solde conjoncturel et des mesures exceptionnelles et temporaires.

La décomposition de l'évolution du solde public entre 2017 et 2020 met ainsi clairement en évidence que le Gouvernement a, depuis le début du quinquennat, **profité de l'amélioration de la conjoncture et de la baisse de la charge de la dette pour reporter le redressement de la situation structurelle des comptes publics.**

Décomposition de l'évolution prévisionnelle du solde public entre 2017 et 2020

(en points de PIB)

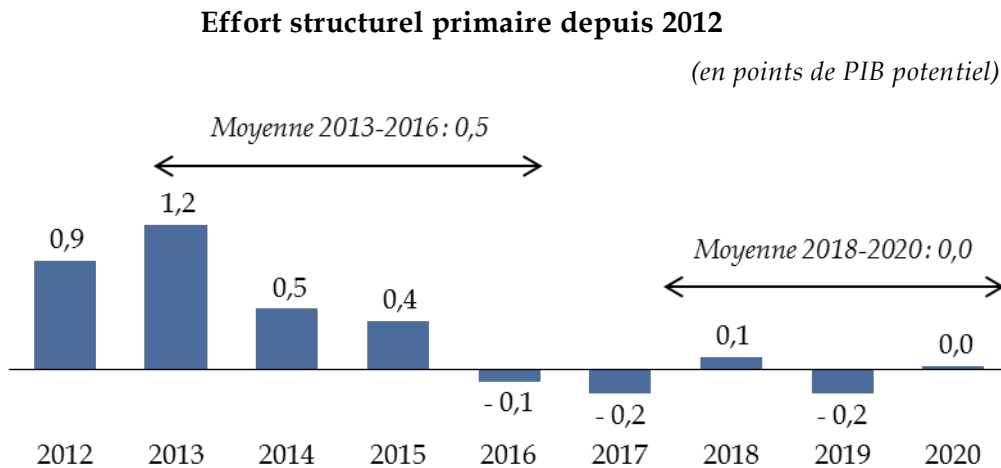


Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

L'amélioration du solde public effectif masque ainsi une dégradation du solde primaire structurel : sans le rebond de la croissance et la baisse de la charge de la dette, le déficit serait en 2020 plus élevé qu'en 2017 et dépasserait toujours le seuil maastrichtien de 3 % du PIB.

Selon la même logique, il est ensuite utile de **neutraliser la diminution de la charge de la dette dans le calcul de l'effort structurel**, pour obtenir l'effort structurel primaire.

De cette façon, il est possible de **comparer** l'effort de redressement des comptes publics réalisé depuis le début du quinquennat à celui réalisé sous la précédente majorité.



Note méthodologique : l'effort structurel primaire est égal à l'effort structurel diminué de l'opposé de la variation du poids de la charge de la dette dans le PIB potentiel, après neutralisation de la mise en place de France Compétences.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement)

Il ressort de cette analyse qu'alors que l'effort structurel était en moyenne de 0,5 point par an sous l'ancienne majorité, il est **légèrement négatif sur la période 2018-2020**.

3. À mi-quinquennat, l'effort de maîtrise de la dépense apparaît aussi faible que sous la précédente majorité

Le Gouvernement met toutefois en avant que cette différence s'expliquerait par la **nécessité de financer les mesures de baisse des prélèvements obligatoires**, alors que la majorité précédente avait largement recouru aux hausses d'impôts pour redresser les comptes publics. Dans le rapport économique, social et financier, il est ainsi indiqué que les années 2019 et 2020 seront marquées par « *la poursuite des efforts en dépense, après une maîtrise inédite en 2018* »¹.

Autrement dit, **l'effet défavorable de la diminution des prélèvements obligatoires sur les indicateurs structurels masquerait un effort de maîtrise de la dépense publique de grande ampleur**.

Cette thèse résiste toutefois mal à l'analyse.

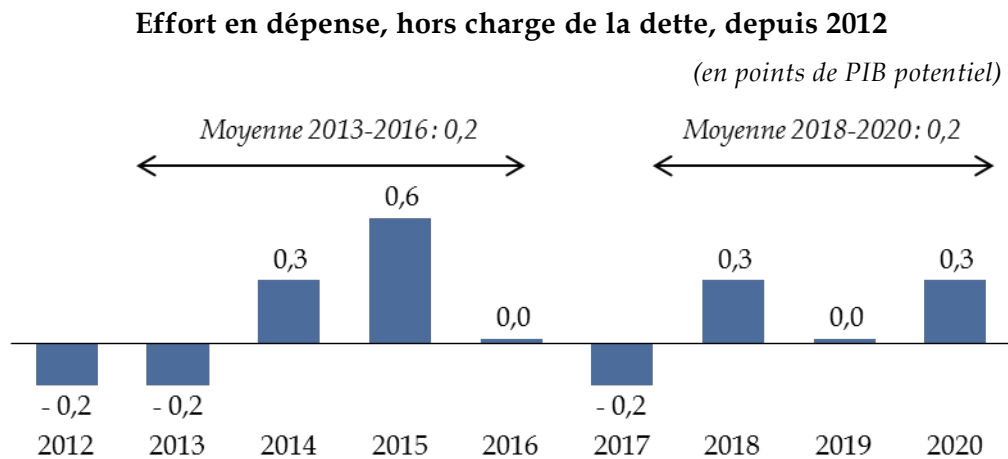
¹ Rapport économique, social et financier pour 2020, p. 41.

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, l'effort structurel se décompose en deux facteurs :

- **l'effort structurel en dépense**, qui mesure l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle, ce qui correspond à l'évolution structurelle de la part de la dépense publique dans la richesse nationale ;

- **l'effort structurel en recettes**, qui correspond aux mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques, hors mesures ponctuelles et temporaires.

Afin d'isoler l'effort de maîtrise de la dépense publique réellement imputable au Gouvernement, il est ainsi possible de **neutraliser l'évolution de la charge de la dette dans le calcul de l'effort en dépense**.



Note méthodologique : l'effort en dépense hors charge de la dette est égal à l'effort en dépense diminué de l'opposé de la variation du poids de la charge de la dette dans le PIB potentiel, après neutralisation de la mise en place de France Compétences.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement)

Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessus, **l'effort de maîtrise de la dépense réalisé depuis le début du quinquennat apparaît alors aussi faible que sous la précédente majorité** (0,2 point de PIB en moyenne par an).

Encore faut-il ajouter que l'effort en dépense réalisé en 2018 est **artificiellement gonflé** par les facteurs exceptionnels que constituent le contrecoup de la recapitalisation d'Areva effectuée en 2017 (- 4,5 milliards d'euros) et du moindre remboursement de la taxe à 3 % sur les dividendes (3,7 milliards d'euros, contre 4,7 milliards d'euros en 2017), ainsi que n'avait pas manqué de le souligner votre rapporteur général dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement¹.

Sur le plan de la maîtrise de la dépense publique, **le bilan à mi-parcours de la présente majorité apparaît donc aussi décevant** que celui du quinquennat précédent.

B. LA STRATÉGIE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT EST RISQUÉE

Si l'absence d'effort structurel de redressement des comptes publics suscite jusqu'à présent peu de réactions de la part de l'opinion publique et des marchés financiers, compte tenu de l'effet « anesthésiant » de la baisse des taux d'intérêt, **la stratégie budgétaire attentiste du Gouvernement n'est pas exempte de risques, tant sur le plan politique qu'économique.**

1. La trajectoire budgétaire du Gouvernement n'a jamais été aussi éloignée des règles budgétaires européennes...

Alors même que la Commission européenne est **en cours de renouvellement** et que la France n'est donc pas assurée de bénéficier de la même souplesse qu'auparavant, le scénario budgétaire présenté dans le cadre du présent projet de loi de finances **n'a jamais été aussi éloigné des règles budgétaires européennes.**

En effet, bien que la France soit sortie du volet « correctif » du pacte de stabilité à l'issue de l'exercice 2017, notre pays reste soumis dans le cadre du volet « préventif » à **trois règles budgétaires**².

Tout d'abord, le pacte de stabilité encadre la trajectoire de solde structurel devant conduire à l'atteinte d'un « objectif à moyen terme » (OMT) ne devant pas dépasser - 0,5 % du PIB. Dans le cadre de la **règle de déficit structurel**, la France est ainsi tenue d'**améliorer chaque année son solde structurel de 0,6 point de PIB au minimum** jusqu'à atteindre son OMT, fixé à - 0,4 % du PIB par l'article 2 de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

¹ Rapport n° 625 (2018-2019) relatif au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 (tome 1) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 3 juillet 2019, p. 23.

² Ibid., pp. 24-26.

Afin de remédier aux difficultés liées à la mesure de l'ajustement structurel, une **règle en dépense**, dont le respect est évalué conjointement à celui de la règle de déficit structurel, a été introduite en complément¹.

En vertu de cette règle, la croissance des dépenses publiques « pilotables », nette des mesures nouvelles en recettes, ne peut excéder un taux de référence fixé à un niveau cohérent avec la trajectoire d'ajustement structurel². Ainsi, 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 la règle en dépense européenne de la notion d'effort structurel primaire précédemment décrite. Dans le cas français, le taux de référence à ne pas dépasser au titre de l'année 2020 est **fixé à 1,2 %** par le Conseil de l'Union européenne.

Enfin, dans le cadre de la **règle de dette**, tout État membre dont le ratio d'endettement excède 60 % du PIB doit en principe réduire l'écart entre sa dette et le seuil de 60 % du PIB de 1/20e chaque année en moyenne sur trois ans. La France fait toutefois partie des États membres qui bénéficient temporairement d'une dérogation à cette règle, qui ne leur sera pleinement applicable qu'à l'issue d'une période de trois ans suivant la correction du déficit excessif (2018-2020). Dans l'intervalle, le Gouvernement est néanmoins tenu de respecter un ajustement structurel linéaire minimal de nature à garantir le respect du critère de réduction de la dette avant la fin de la période de transition. En pratique, le respect de cette règle impliquerait pour la France de **réduire son déficit structurel de 0,7 point de PIB en 2020**.

L'absence de respect des deux premières règles peut conduire à l'ouverture d'une procédure pour « déviation significative » si l'écart dépasse 0,25 point de PIB en moyenne sur deux ans ou **0,5 point de PIB** sur une année. S'agissant de la règle de dette, la déviation maximale autorisée se limite à **0,25 % du PIB** seulement sur un an et sa violation peut conduire à l'ouverture d'une procédure pour « déficit excessif ».

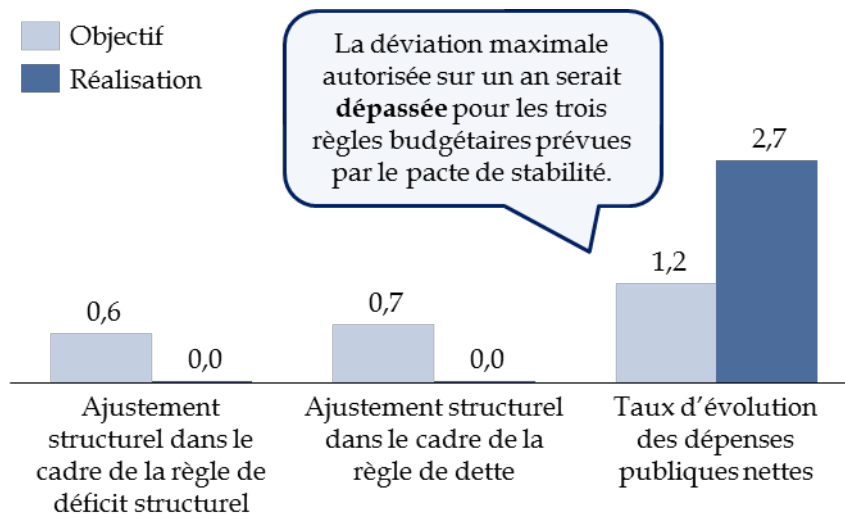
Pour 2020, la déviation maximale autorisée serait dépassée par la France pour les trois règles, l'écart le plus important concernant sans surprise la règle en dépense européenne – avec un dépassement de 1,5 point, soit 0,8 % du PIB –, dès lors que celle-ci neutralise la diminution de la charge de la dette.

¹ La règle en dépense présente deux avantages. D'une part, elle est construite de façon à exclure de l'agrégat les dépenses non pilotables, alors que l'ajustement structurel dépend de nombreux éléments qui échappent au contrôle des gouvernements (ex : variation de l'élasticité des prélèvements obligatoires). 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.

² 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.

Évaluation du respect de l'effort budgétaire recommandé par le Conseil de l'Union européenne au titre de 2020

(en points de PIB potentiel, taux d'évolution en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire adressé au Gouvernement et la recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2019 et portant avis sur le programme de stabilité de la France pour 2019)

La France devra donc une nouvelle fois **rechercher la bienveillance** des institutions européennes, au risque de « **dilapider** » **une partie de son capital politique** auprès de ses partenaires.

2. ... au risque de fragiliser l'architecture de la zone euro et rendre l'économie française vulnérable face aux chocs

Quelle que soit la réaction des institutions européennes, le choix du Gouvernement de reporter le redressement des comptes publics risque de **fragiliser un peu plus encore l'architecture de la zone euro**.

En effet, alors même que les règles européennes précitées ont été introduites pour prévenir le risque de divergence sur le plan budgétaire, **les finances publiques des États membres connaissent depuis la mise en place de la monnaie unique des trajectoires très différentes** – le phénomène s'étant aggravé à la suite de la crise financière de 2008 et de la crise européenne des dettes souveraines de 2011.

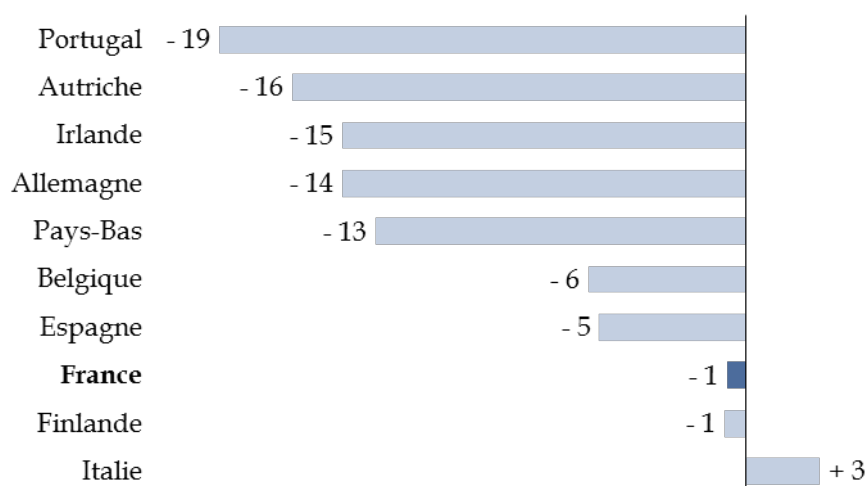
Le Gouvernement paraît conscient du problème et appelle ainsi régulièrement ses partenaires européens disposant de marges de manœuvre budgétaires à dépenser davantage pour soutenir la croissance, en contrepartie de la poursuite d'un effort de redressement des comptes publics dans les pays fragilisés budgétairement.

Dans un récent discours prononcé en Italie, le ministre de l'économie Bruno Le Maire déclarait ainsi : « *Il faut que les États qui ont les capacités budgétaires nécessaires investissent, l'Allemagne la première. Je n'hésite pas à le dire avec force à mes amis allemands. Il est temps que vous utilisiez vos marges de manœuvre budgétaires pour investir, soutenir la croissance dans la zone euro et être solidaire de cet ensemble politique qu'est la zone euro. La zone euro a besoin de plus de croissance, de plus de prospérité et de plus d'emplois. De notre côté, nous allons rétablir nos finances publiques. Nous avons commencé à le faire, nous allons mettre en place les réformes structurelles nécessaires. Que chacun fasse sa part du chemin, c'est ça la solidarité de la zone euro.* »¹.

Dans les faits, loin de « faire sa part du chemin », le Gouvernement nourrit, par sa politique budgétaire attentiste, la divergence entre la France et le reste de la zone euro.

Évolution prévisionnelle du taux d'endettement sur la période 2017-2022

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'exécution, de la trajectoire gouvernementale et des prévisions d'octobre 2019 du FMI pour les autres pays de la zone euro)

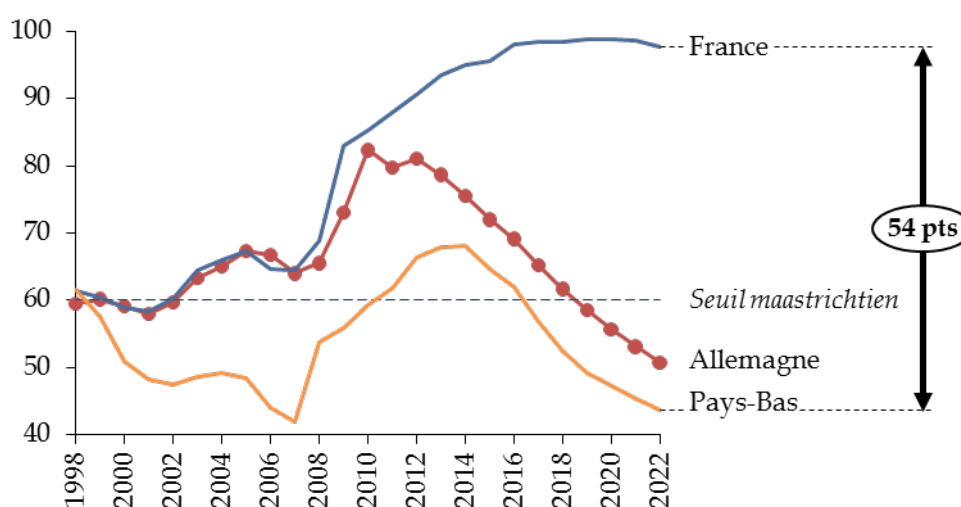
Contrairement à la quasi-totalité de ses voisins, **la France ne parviendrait pas à infléchir significativement son endettement public d'ici la fin du quinquennat**, alors que notre pays figure indéniablement parmi ceux qui devraient reconstituer des marges de manœuvre budgétaires en prévision du prochain ralentissement économique.

¹ Discours de Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, au forum The European House – Ambrosetti, samedi 7 septembre 2019.

La comparaison des trajectoires d'endettement de la **France**, des **Pays-Bas** et de l'**Allemagne** depuis la mise en place de la monnaie unique est, de ce point de vue, particulièrement éclairante des difficultés auxquelles est confrontée la zone euro.

Comparaison de l'évolution prévisionnelle du ratio d'endettement de la France, de l'Allemagne et des Pays-Bas

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'exécution, de la trajectoire gouvernementale et des prévisions d'octobre 2019 du FMI pour l'Allemagne et les Pays-Bas)

Alors que l'endettement des trois pays était comparable en 1998, dès lors que le respect du seuil maastrichtien de 60 % du PIB figurait parmi les critères d'adhésion à la zone euro, l'écart d'endettement devrait atteindre 54 points de PIB avec les Pays-Bas et 47 points de PIB avec l'Allemagne d'ici la fin du quinquennat, **en hausse de respectivement 14 points de PIB et 13 points de PIB par rapport à 2017**.

Si la politique budgétaire conduite par le Gouvernement fragilise l'architecture de la zone euro, elle est par ailleurs susceptible de **rendre l'économie française vulnérable face aux chocs**, ainsi que votre rapporteur général l'avait déjà souligné en avril dernier dans le cadre de l'examen du programme de stabilité¹.

En particulier, elle risque de **limiter la capacité à faire face à un ralentissement économique, en empêchant la politique budgétaire de jouer son rôle d'amortisseur** par le jeu des stabilisateurs automatiques et des plans de relance discrétionnaires.

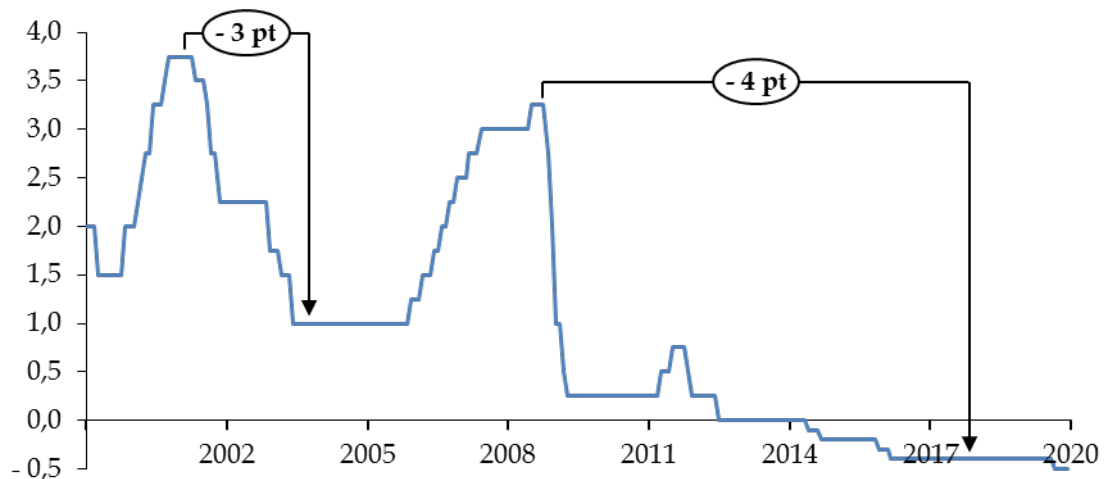
¹ Rapport d'information n° 468 (2018-2019) relatif au projet de programme de stabilité pour les années 2019 à 2022 d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 29 avril 2019, pp. 38-39.

À cet égard, de récents travaux empiriques suggèrent qu'**un niveau d'endettement important altère fortement la résistance des économies aux chocs**. Pour une crise financière de même ampleur, les pays disposant d'importantes marges de manœuvre budgétaires (taux d'endettement de 25 % du PIB) connaissent ainsi une perte durable de PIB de moins d'un point en moyenne, tandis que les pays dont l'endettement est déjà élevé (taux d'endettement de 95 % du PIB) font face à une perte d'environ sept points de PIB, toutes choses égales par ailleurs¹.

Le différentiel est encore plus significatif lorsque la politique monétaire est également contrainte, ce qui sera vraisemblablement le cas en zone euro². En effet, alors que la Banque centrale européenne (BCE) avait pu baisser ses taux de respectivement 3 points et 4 points lors des deux dernières crises, cela serait aujourd'hui impossible.

Évolution du taux de la facilité de dépôt de la BCE depuis sa création

(en points de pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la BCE)

En outre, un niveau élevé d'endettement **rend les économies plus vulnérables à des enchaînements autoréalisateurs défavorables**.

Dans une telle situation, la hausse des coûts de financement **se transmet au secteur privé** et le poids de la charge de la dette peut alors contraindre le Gouvernement à **couper dans les dépenses publiques productives** ou à **avoir recours à des impôts sources de distorsions**, au

¹ Christina D. Romer et David H. Romer, « Fiscal Space and the Aftermath of Financial Crises », *Brookings*, 2019, p. 15.

² Christina D. Romer et David H. Romer, « Why some times are different : Macroeconomic policy and the aftermath of financial crisis », *NBER Working Paper No. 23931*, octobre 2017.

risque de grever durablement le potentiel de croissance de l'économie, comme l'illustre l'épisode de consolidation budgétaire en zone euro¹.

Le choix du Gouvernement de reporter au prochain quinquennat le reflux de l'endettement est donc porteur de risques non négligeables sur le plan économique.

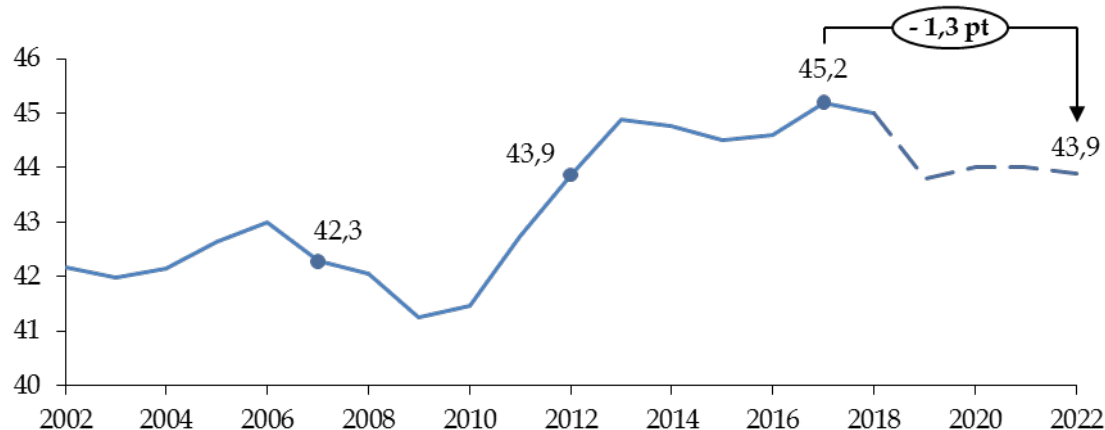
C. L'EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE EST PORTÉ PAR LA SPHÈRE SOCIALE ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. La poursuite de la diminution des prélèvements obligatoires...

Le Gouvernement s'est engagé dans une **baisse des prélèvements obligatoires** depuis le début du quinquennat.

Évolution anticipée de la part des prélèvements obligatoires dans le PIB

(en points de PIB)



Note de lecture : l'absence de neutralisation de la mise en place de France Compétences aboutirait à augmenter le taux de prélèvements obligatoires de 0,2 point en fin de période.

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

Il peut être noté que la transformation du CICE conduit à diminuer fortement le niveau des prélèvements obligatoires en 2019 (-1,0 point de PIB), sous l'effet de la baisse des cotisations sociales, alors que la consommation des créances de CICE constituées antérieurement à la

¹ Globalement, les dépenses publiques les plus propices à la croissance ont diminué, en particulier dans les pays les plus vulnérables, tandis que les dépenses au titre des retraites ont augmenté régulièrement sur toute la période d'ajustement. Voir sur ce point : « La composition des finances publiques dans la zone euro », Bulletin économique de la Banque centrale européenne, n° 5/2017, p. 49 et s.

transformation s'étale jusqu'à la fin du quinquennat, ce qui fait légèrement remonter ce niveau en 2020 (+ 0,2 point de PIB).

Hors transformation du CICE, les mesures nouvelles portées par le Gouvernement devraient toutefois **réduire les prélèvements obligatoires de 10 milliards d'euros en 2020, dont 90 % au bénéfice des ménages.**

Principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2018-2020

(en milliards d'euros)

	2018	2019	2020
Taxe d'habitation	- 2,9	- 3,6	- 3,7
Impôt sur la fortune immobilière	- 3,2	-	-
Prélèvement forfaitaire unique	- 1,4	- 0,3	- 0,1
Augmentation des taux Agirc-Arrco (part ménages)	-	1,1	- 0,1
Bascule cotisations CSG	4,4	- 4,0	- 0,3
Annulation de la hausse de la CSG pour les retraités modestes	-	- 1,6	0,1
Fiscalité du tabac	0,9	0,4	0,4
Hausse de la fiscalité énergétique (part ménages = 66 %)	2,4	0,0	0,0
Élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	- 1,0	-	-
Prolongation et prorogation du CITE	- 0,3	0,8	0,0
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires	-	- 3,0	- 0,8
Réforme du barème de l'IR	-	-	- 5,0
Total ménages	- 1,1	- 10,3	- 9,3
Baisse du taux de l'impôt sur les sociétés	- 1,2	- 0,8	- 2,5
CICE	- 3,3	- 0,4	0,0
Surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	- 4,8	- 0,1	-
Hausse de la fiscalité énergétique (part entreprises = 34 %)	1,3	- 0,1	0,0
Augmentation des taux Agirc-Arrco (part entreprises)	-	0,7	-
Réforme de la taxation des plus-values brutes à long terme	-	0,4	0,2
Taxe sur les services du numérique	-	0,4	0,1
Création d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	- 0,6	0,0	0,6
Gazole non-routier	-	-	0,2
Limitation de l'avantage DFS	-	-	0,4
Ressources affectées à France Compétences pour le plan d'investissement	0,3	1,3	-
Total entreprises	- 8,6	0,1	- 1,0
Total hors bascule CICE	- 9,4	- 8,8	- 10,2
Effet temporaire lié à la transformation du CICE	-	- 20,0	13,5
Total y compris bascule CICE	- 9,4	- 28,9	3,3

Note de lecture : la mise en place de France Compétences est neutralisée.

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

Cette baisse des prélèvements obligatoires doit toutefois **s'accompagner d'un effort de maîtrise de la dépense publique** pour que le Gouvernement puisse respecter sa trajectoire budgétaire, aussi peu ambitieuse soit-elle.

2. ... suppose en parallèle un effort de maîtrise de la dépense que le Gouvernement a choisi de faire peser principalement sur la sphère sociale et les collectivités territoriales

Le respect de la trajectoire budgétaire gouvernementale suppose ainsi de **contenir l'évolution de la dépense publique à 0,7 % en volume**, ce qui implique un effort structurel en dépense, hors charge de la dette, de 0,3 point de PIB potentiel, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

Se pose dès lors la question de la **répartition de l'effort de maîtrise de la dépense entre les différentes catégories d'administrations publiques**.

Croissance de la dépense publique en volume par sous-secteur, hors crédits d'impôts et hors transferts

(taux d'évolution)

	2018	2019	2020
Administrations publiques centrales (APUC)	- 1,4	- 0,9	0,5
Administrations publiques locales (APUL)	0,8	2,3	0,2
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	0,1	1,2	0,8

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

Apprécier l'ampleur des efforts réellement effectués impliquerait cependant de **comparer l'évolution de la dépense publique de chaque sous-secteur à la croissance de la dépense qui serait observée « à politique inchangée »**, communément désignée sous le terme d'évolution « tendancielle ».

En effet, ralentir la progression d'une dépense très dynamique peut représenter un effort considérable, tandis que stabiliser une dépense qui tend naturellement à diminuer traduit en réalité un relâchement de l'effort. À titre d'illustration, la baisse des dépenses d'investissement des collectivités territoriales attendue l'an prochain résulte du cycle électoral communal, et non d'un effort de maîtrise de la dépense.

Évolution des dépenses des administrations publiques locales

(taux d'évolution en valeur)

	2018	2019	2020
Total des dépenses	2,4	3,2	0,5
Dépenses de fonctionnement	1,0	1,5	0,7
<i>Dépenses de fonctionnement sur le périmètre des contrats</i>	<i>0,7</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
Dépenses d'investissement	0,1	0,1	0,0
<i>Dépenses d'investissement hors Société du Grand Paris</i>	<i>8,1</i>	<i>8,1</i>	<i>- 1,8</i>

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

Or, contrairement à son prédécesseur, **le Gouvernement n'a jamais communiqué aux parlementaires ses estimations de la croissance tendancielle de la dépense publique par sous-secteur**, à l'exception notable de la sphère locale, pour les seules dépenses de fonctionnement – ce que n'a pas manqué de critiquer votre rapporteur général par le passé¹.

Afin d'essayer de surmonter cette difficulté, votre rapporteur général a toutefois tenté de **lister et répartir les principales mesures d'économies en dépense entre les différents sous-secteurs** au titre de 2020.

¹ Rapport n° 56 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, fait au nom de la commission des finances et déposé le 31 octobre 2017, p. 37 et suivantes.

Mesures d'économies pérennes en dépense mises en œuvre en 2020

(en milliards d'euros)

	Rendement attendu en 2020
Mesures transversales	2,1
<i>Gel du point d'indice de la fonction publique</i>	2,1 (*)
État et opérateurs	2,4
<i>Réforme du mode de calcul des aides au logement</i>	1,2
<i>Sous-revalorisation de certaines prestations sociales</i>	0,6
<i>Deuxième phase de la réduction de loyer de solidarité</i>	0,4
<i>Rationalisation des achats au ministère de l'intérieur</i>	0,1
<i>Réforme de l'audiovisuel public</i>	0,1
Administrations de sécurité sociale	5,2
<i>Mesures d'économies sur le champ de l'Ondam</i>	4,2
<i>Réforme de l'assurance chômage</i>	0,5
<i>Sous-revalorisation de certaines prestations sociales</i>	0,5
Administrations publiques locales	3,4 (**)
<i>Maîtrise des dépenses dans le cadre de la contractualisation</i>	2,6 à 4,2 (**)
Total	13,1

(*) En supposant que le point d'indice aurait été revalorisé de 1,0 % en 2020 en l'absence de gel, ce qui correspond à l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

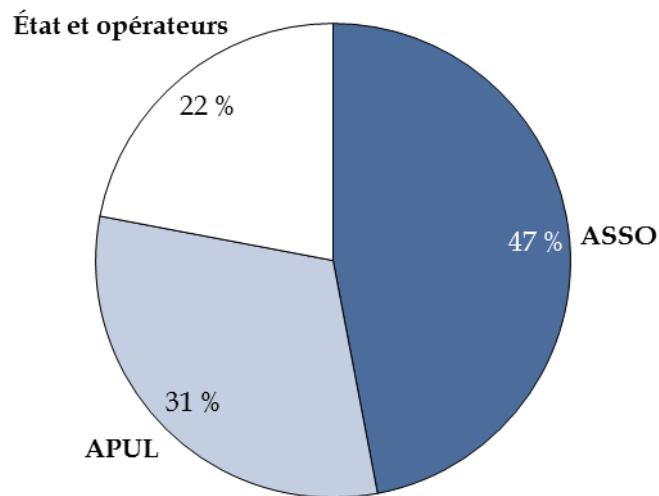
(**) Le respect de l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre implique, d'après le Gouvernement, la réalisation de 2,6 milliards d'euros d'économies par an. Toutefois, votre rapporteur général a montré dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques que le tendancier retenu par le Gouvernement conduit à sous-estimer les efforts à réaliser. À partir d'un tendancier plus réaliste, le montant des économies à réaliser chaque année pour atteindre l'objectif s'élèverait en réalité à 4,2 milliards d'euros. Le montant de 3,4 milliards d'euros retenu ici correspond à la moyenne des deux estimations.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents suivants : rapport économique, social et financier pour 2020 ; réponses du Gouvernement au questionnaire ; note d'impact de la réforme de l'assurance chômage publiée par l'Unédic en septembre 2019 ; rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017 de la Cour des comptes)

La répartition de l'effort de maîtrise de la dépense prévu au titre de l'année 2020 peut dès lors être comparée au poids que représente chaque sous-secteur dans la dépense publique totale.

Répartition de l'effort de maîtrise de la dépense en 2020

(en % du rendement total, hors mesures transversales)



Source : commission des finances du Sénat

De ce point de vue, si la contribution de la sphère sociale à l'effort de maîtrise de la dépense (47 %) apparaît conforme à son poids dans la dépense publique (47 % également), la « **sur-contribution** » de la **sphère locale** (31 % du rendement total des mesures d'économies en 2020, pour un poids dans la dépense publique de 20 %) vient **compenser la faiblesse de l'effort de maîtrise de la dépense prévu au niveau de l'État.**

Ainsi, la trajectoire gouvernementale ferait peser de façon disproportionnée l'effort collectif de maîtrise de la dépense sur la sphère locale, au bénéfice de l'État.

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DEMEURE STABLE EN 2020 MALGRÉ LA SURVENANCE D'EFFETS FAVORABLES TRANSITOIRES OU CONJONCTURELS

Le déficit budgétaire de l'État est prévu en 2020 à un niveau de 93,1 milliards d'euros par le présent projet de loi de finances, en légère diminution par rapport au déficit prévisionnel révisé de 2019 (96,3 milliards d'euros), et en augmentation de 35,4 milliards d'euros par rapport à 2017, première année du quinquennat (67,7 milliards d'euros).

S'agissant de l'exercice en cours 2019, le déficit devrait être très nettement inférieur à celui qui avait été prévu en loi de finances initiale.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE BÉNÉFICIE EN 2019 DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES NON ANTICIPÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE

Le déficit budgétaire de l'État en 2019 est révisé à 96,3 milliards d'euros, soit **une diminution importante de 11,4 milliards d'euros par rapport au solde voté en loi de finances initiale**, qui était de 107,7 milliards d'euros.

Un tel écart entre le solde voté et le solde révisé quelques mois plus tard **est étonnant** et n'avait pas été observé depuis l'exercice 2010 ; cette année-là, toutefois, le déficit budgétaire avait été aggravé de 34 milliards d'euros par une loi de finances rectificative avec la mise en place le programme d'investissement d'avenir (PIA).

En 2019, les effets des mesures d'urgence prises en décembre 2018, d'un coût de 10 milliards d'euros environ, devraient ainsi, selon les prévisions du Gouvernement, être compensées en exécution par un ensemble de plusieurs facteurs.

Tout d'abord, les **dépenses des ministères**, sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables¹, seraient **inférieures d'environ 1,5 milliard d'euros** à la prévision, tout en demeurant nettement supérieures à la cible fixée en loi de programmation des finances publiques, comme votre rapporteur général le soulignera *infra*.

¹ En application de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, la norme de dépenses pilotables exclut, s'agissant du budget général, les contributions de chaque mission au compte d'affectation spéciale « Pensions », ainsi que la charge de la dette (y compris, à compter de 2020, la charge de la dette de SNCF Réseau reprise par le budget général) et les crédits du programme d'investissements d'avenir.

Toutefois, le solde a surtout bénéficié de plusieurs « bonnes surprises ». **La charge de la dette** du budget général, prévue à 42,1 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2019, est désormais estimée à 40,4 milliards d'euros, soit **une diminution de 1,7 milliard d'euros**. En effet, le niveau initial se fondait sur **des hypothèses de niveau de taux d'intérêt** qui, comme indiqué dans la première partie de ce rapport, ont été **surestimées** par le Gouvernement. De fait, l'exécution budgétaire en 2019 confirme que ces hypothèses particulièrement prudentes ont permis de constituer une forme de « **réserve de budgétisation** » **non présentée comme telle en loi de finances initiale**, qui aura contribué à atténuer l'effet des mesures d'urgence prises à la fin du mois de décembre.

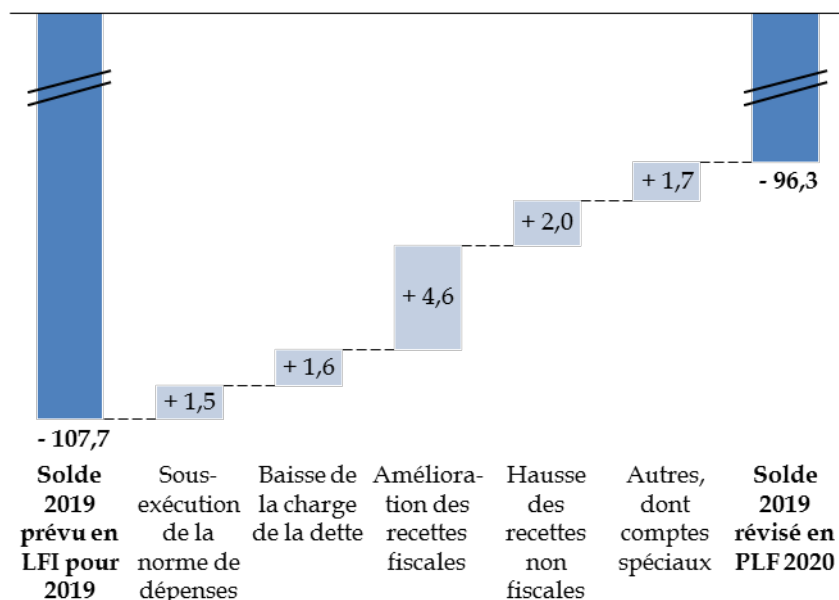
Les autres effets comprennent la **constatation de recettes fiscales supérieures de 4,6 milliards d'euros à la prévision**, qui concernent l'ensemble des impôts. En particulier, le niveau de recouvrement de l'impôt sur le revenu serait de 98,5 %, contre 97 % dans la prévision retenue en loi de finances initiale, augmentant le produit d'environ 1,1 milliard d'euros. La création de la taxe sur les services numériques¹ aurait un effet de 0,4 milliard d'euros dès 2019.

Des **recettes non fiscales**, telles que le règlement des litiges de l'administration fiscale avec Google pour un montant de 500 millions d'euros, contribuent également à améliorer le solde budgétaire en cours d'année.

¹ Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

Évolution du déficit 2019 entre la loi de finances initiale pour 2019 et l'estimation révisée en septembre 2019

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances pour 2020

B. L'ANNÉE 2020 CONFIRME L'ABSENCE DE REDRESSEMENT DES COMPTES DE L'ÉTAT

Le **déficit prévisionnel pour le budget de l'État en 2020** inscrit dans le projet de loi de finances est de 93,1 milliards d'euros, soit une **amélioration de 3,2 milliards d'euros** par rapport au déficit révisé estimé pour 2019.

Les principaux effets sont :

- une augmentation de 7,7 milliards d'euros de la norme de dépenses pilotables et des investissements d'avenir ;
- en sens inverse, une augmentation spontanée des recettes de 11,2 milliards d'euros, qui compense les baisses d'impôt (impôt sur les revenus, impôt sur les sociétés et suppression progressive de la dernière tranche de taxe d'habitation) ;
- enfin, une diminution des recettes de 6,9 milliards d'euros en raison d'un transfert de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) supplémentaire à la sécurité sociale, et plusieurs effets liés à la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

1. Le déficit est artificiellement réduit par la non-compensation de dépenses imposées à la Sécurité sociale...

L'amélioration du déficit, aussi modeste soit-elle par rapport à l'ampleur de celui-ci, **est largement optique**.

L'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, actuellement examiné par le Parlement, prévoit en effet que **les pertes de recettes résultant pour la sécurité sociale**, d'une part, de l'avancement au 1^{er} janvier 2019 de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires et, d'autre part, de la création d'un taux de contribution sociale généralisée (CSG) intermédiaire à 6,6 %, **ne feront pas l'objet d'une compensation par le budget de l'État**, par dérogation au principe, posé par la loi « Veil » du 25 juillet 1994, de **compensation intégrale par le budget de l'État** de toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale¹.

Le Gouvernement indique, dans l'exposé des motifs de cet article 3, que le rapport sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, remis au Parlement en application de l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, avait recommandé de déroger à la règle de compensation intégrale. Ce rapport justifiait toutefois un tel assouplissement par la perspective de voir la sécurité dégager des excédents, qui n'est plus d'actualité.

Le coût de ces mesures étant estimé à 2,7 milliards d'euros pour les administrations de sécurité sociale, **l'amélioration du budget de l'État serait de 0,5 milliard d'euros** seulement si celles-ci faisaient l'objet d'une mesure de compensation intégrale.

2. ... mais est creusé par une politique de réduction d'impôts que compensent partiellement des recettes transitoires ou conjoncturelles, sans effort sur les dépenses

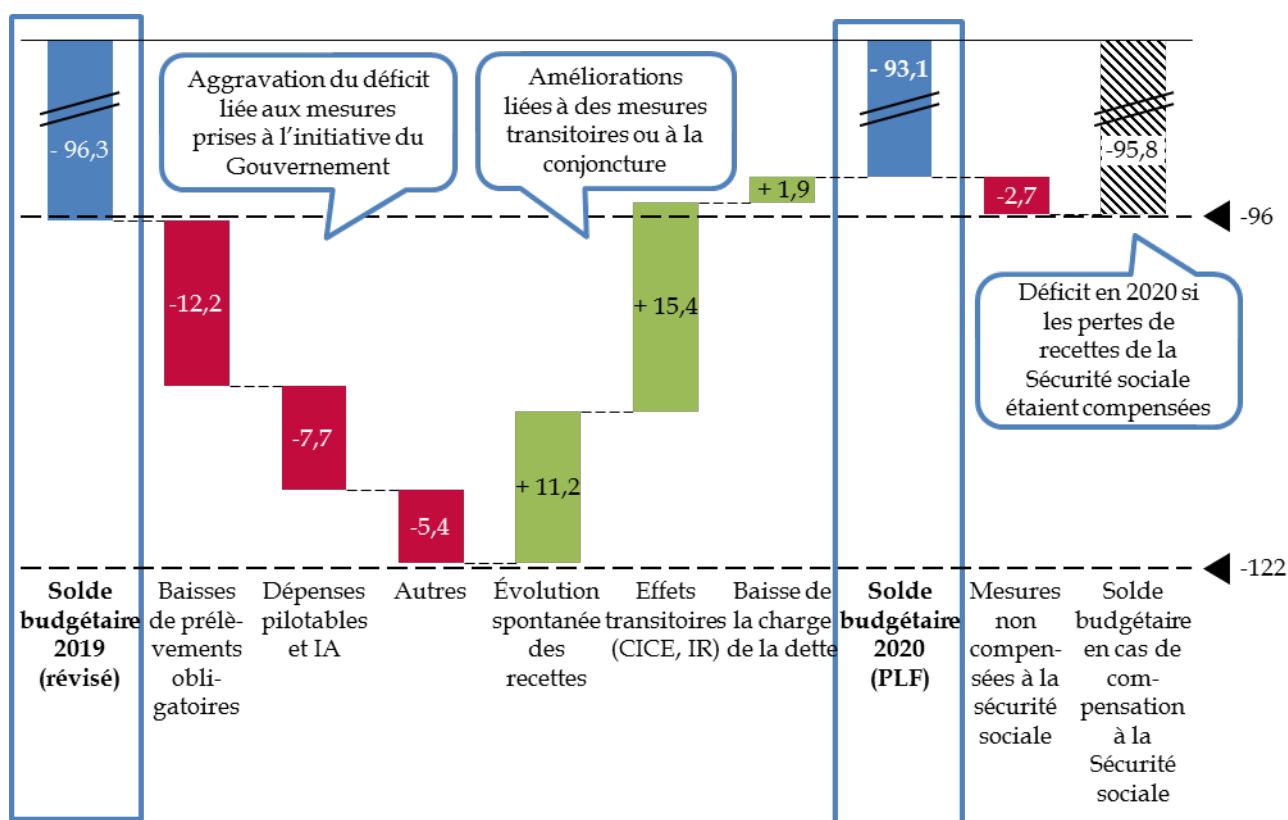
La quasi-stabilité du déficit budgétaire repose sur des **mouvements en sens contraire d'un niveau important**.

D'une part, **les mesures prises par le Gouvernement** comprennent une **baisse des prélèvements obligatoires**, que votre rapporteur général soutiendrait davantage si elle s'accompagnait d'un effort d'une ampleur au moins égale sur les **dépenses**. Or ces dernières **s'accroissent de 6,6 milliards d'euros** sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables, auxquels il convient d'ajouter 1,1 milliard d'euros au titre du programme d'investissements d'avenir.

¹ [Article L. 131-7 du code de la sécurité sociale](#), créé par la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

Évolution du déficit budgétaire de l'État entre 2019 et 2020

(en milliards d'euros)



IA : investissements d'avenir. IR : impôt sur le revenu.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances pour 2020

D'autre part et en sens inverse, **les recettes bénéficieraient en 2020 d'une évolution spontanée** à hauteur de 11,2 milliards d'euros, tandis que certains **effets transitoires** réduiraient encore le déficit de 15,4 milliards d'euros :

- la suppression du CICE, qui était un crédit d'impôt réduisant les recettes nettes d'impôt sur les sociétés, a pour effet d'accroître celles-ci de 10,3 milliards d'euros. L'effet est transitoire dans la mesure où le CICE a pesé deux fois sur le déficit budgétaire en 2019, une fois comme crédit d'impôt et une fois sous la forme de compensation aux allègements de charges ;

- la perception de l'impôt sur le revenu sur douze mois, alors qu'il ne l'est que sur onze mois en 2019 en raison de la mise en place du prélèvement à la source, accroît mécaniquement les recettes de 5,1 milliards d'euros.

3. Le solde budgétaire en comptabilité nationale se dégrade en raison de la reprise de la dette de SCNF Réseau

En 2020, le déficit budgétaire en comptabilité nationale s'établirait, selon le rapport économique, social et financier, à un niveau de 99,7 milliards d'euros, contre 84,5 milliards d'euros en 2019, soit une dégradation de 15,2 milliards d'euros.

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

Trois types d'opérations doivent être pris en compte pour déterminer la différence entre le solde budgétaire mesuré en comptabilité budgétaire et le solde mesuré en comptabilité nationale :

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

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2020

La différence entre le déficit budgétaire prévisionnel de 93,1 milliards d'euros et le déficit s'explique principalement :

- d'une part, par la reprise de la dette de SNCF Réseau pour un montant de 25 milliards d'euros en 2020, qui dégrade le solde en comptabilité nationale mais pas en comptabilité budgétaire, celle-ci n'enregistrant que la charge d'intérêts qui s'élève en 2020 à un montant de 408,8 millions d'euros en 2020) ;

- d'autre part et en sens inverse, par l'étalement des primes et décotes à l'émission d'OAT et la correction en droits constatés des intérêts courus non échus, qui améliorent le solde de 9,4 milliards d'euros, et un décalage dans la comptabilisation du CICE à l'occasion de sa transformation en allègement de charges, qui améliore le solde en comptabilité générale de 6,6 milliards d'euros¹.

¹ Le CICE est enregistré en comptabilité nationale dès la naissance de la créance déclarée par les entreprises, mais n'est pris en compte par la comptabilité budgétaire que lors de la consommation effective de cette créance, qui peut être réalisée sur plusieurs années et pèse donc toujours sur le solde budgétaire.

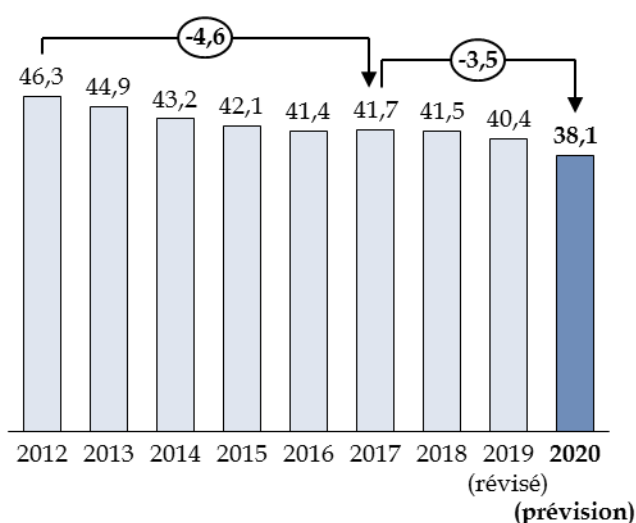
C. LES TAUX BAS RENDENT LA GESTION DE LA DETTE TEMPORAIREMENT INDOLORE

L'État émettra en 2020 un **montant record de 205 milliards d'euros de titres à moyen et long terme**, contre 200 milliards d'euros en 2019.

Dans le même temps, **la charge de la dette serait toutefois en baisse** sous l'effet du maintien des taux bas, à 38,1 milliards d'euros en 2020, contre 40,4 milliards d'euros en 2019.

Évolution de la charge de la dette du budget général

En milliards d'euros



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires. Charge de la dette du budget général portée par le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »

Ces montants n'incluent pas la **charge de la dette de SNCF Réseau**, qui est reprise par l'État à hauteur de 25 milliards d'euros en 2020 et 10 milliards d'euros en 2021 en application de l'article 76 du présent projet de loi de finances, pour un coût en 2020 de 408,8 millions d'euros en charge d'intérêts et de 1,8 milliard d'euros en remboursement de principal¹.

L'État bénéficie donc, pour une durée qu'il est impossible de prévoir, de taux d'intérêt extrêmement bas, et même négatifs pour les obligations d'État de durée inférieure ou égale à 10 ans.

¹ Cette charge est retracée dans le programme 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », et non dans le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État », qui porte la charge de la dette principale de l'État.

Le niveau de la charge de la dette indiqué dans les documents budgétaires est d'autant plus dépendant du niveau des taux d'intérêt qu'il **n'inclut pas de charges de remboursement du principal** pour la dette principale de l'État. Or le niveau bas de l'inflation ne permet pas d'envisager, comme cela a pu être le cas dans le passé, une diminution graduelle de ce principal. C'est donc par l'intermédiaire du **renouvellement périodique de la dette** que pèserait une éventuelle remontée des taux.

II. LES RECETTES DEMEURENT DYNAMIQUES MALGRÉ UNE DIMINUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

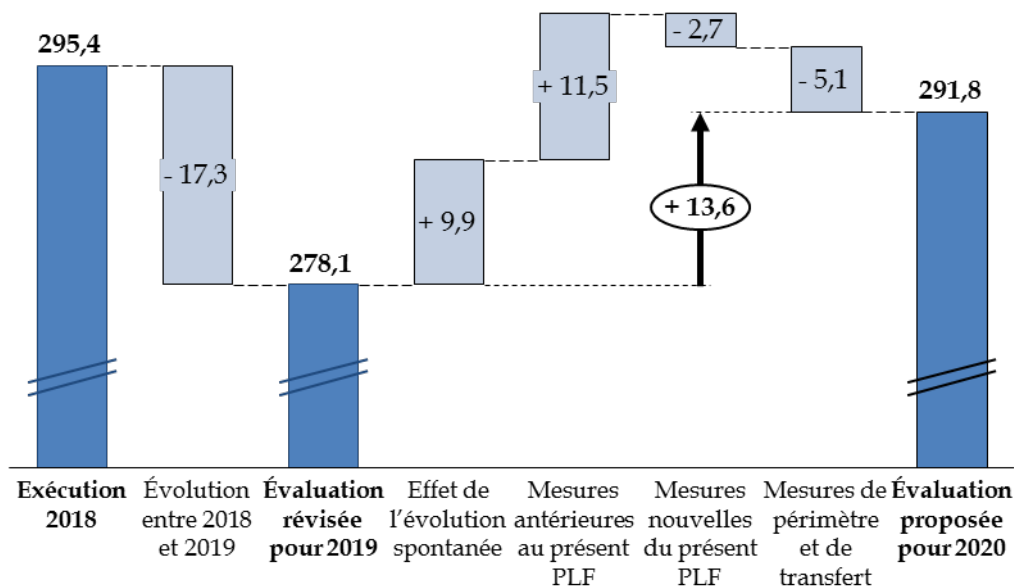
Le solde budgétaire bénéficierait en 2020 de recettes fiscales nettes dynamiques, tandis que les recettes non fiscales, dont le poids est beaucoup moins important dans le budget général¹, demeureraient presque stables.

A. LE MONTANT DES RESSOURCES FISCALES DE L'ÉTAT SE RAPPROCHERAIT EN 2020 DU NIVEAU ATTEINT EN 2018

Les recettes fiscales nettes de l'État s'établiraient, en 2020, à 291,8 milliards d'euros, en hausse de 13,6 milliards d'euros par rapport à l'évaluation révisée pour 2019, soit 4,9 %. Elles se rapprocheraient ainsi du niveau atteint en 2018, soit 295,4 milliards d'euros.

¹ Les recettes non fiscales nettes représentent 5,0 % des recettes nettes totales de l'État, avant application des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Décomposition des facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes de l'État selon le projet de loi de finances pour 2020
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

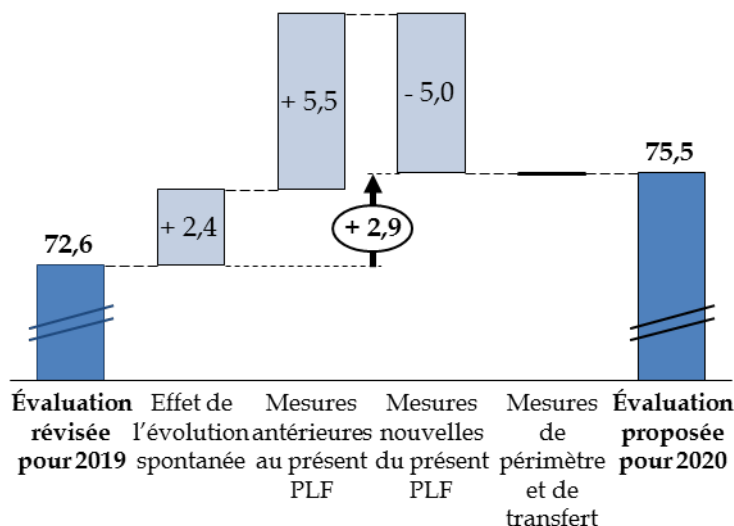
Les déterminants de cette évolution montrent que la taxe sur la valeur ajoutée tend à perdre sa place prépondérante parmi les ressources fiscales nettes de l'État, au profit des autres impôts.

1. Les recettes d'impôt sur le revenu augmentent malgré la révision du barème

Les **recettes d'impôt sur le revenu** sont en hausse de 2,9 milliards d'euros, ce qui correspond pour l'essentiel à l'évolution spontanée. Celle-ci bénéficie du dynamisme de la masse salariale en 2019 (+ 2,7 %), des pensions (+ 2,5 %) et des dividendes (+ 4,3 %).

Décomposition de l'évolution du produit de l'impôt sur le revenu net

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

Parmi les effets des mesures antérieures au présent projet de loi de finances, une augmentation exceptionnelle de 5,1 milliards d'euros correspond au contrecoup du manque à gagner, en 2019, lié à la perception des recettes issues du prélèvement à la source sur onze mois au lieu de douze.

Elle est compensée par la réforme du barème réalisée par l'article 2 du présent projet de loi de finances, qui diminue le produit prévisionnel de 5 milliards d'euros par rapport à l'évolution tendancielle.

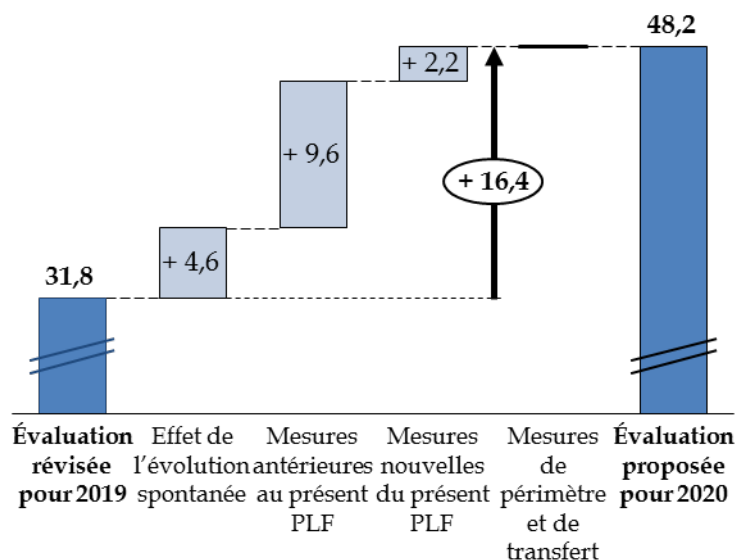
2. Le produit de l'impôt sur les sociétés net s'accroît par l'effet de l'extinction du CICE

Les recettes de l'impôt sur les sociétés net sont en très forte hausse de 16,4 milliards d'euros.

L'évolution spontanée serait de 4,6 milliards d'euros. Il convient toutefois de noter que le point de comparaison, à savoir les recettes constatées en 2019, est minoré de 1,9 milliard d'euros en raison d'un **important contentieux individuel** dont le montant, selon les documents budgétaires, serait reporté sur les recettes prévisionnelles de 2020.

Décomposition de l'évolution du produit de l'impôt sur les sociétés net

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

Plusieurs mesures prises antérieurement au présent projet de loi de finances portent leur effet en 2020. La plus importante est la **transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en allègement de charges**, qui conduit à diminuer de 9,6 milliards d'euros les remboursements et dégrèvements portant sur cet impôt et donc à augmenter ses recettes nettes. En outre, ces allègements de charge conduisent par effet « retour » à **accroître les bénéfices imposables**, avec un effet positif de 5,6 milliards d'euros sur le produit de l'impôt sur les sociétés.

Ces facteurs d'augmentation ne sont que partiellement compensés par la **baisse du taux de l'impôt sur les sociétés**, qui diminue le produit de ce dernier impôt de 2,4 milliards d'euros en 2020, par la combinaison de plusieurs mesures prises successivement¹ :

- la trajectoire de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés décidée par les lois de finances pour 2017 et 2018 aurait, si elle n'avait pas été corrigée par la suite, entraîné une diminution de son produit de 3,1 milliards d'euros en 2020 par rapport à 2019 ;

¹ Document « Voies et moyens », tome 1, annexé au projet de loi de finances pour 2020, p. 29.

- l'annulation au titre de l'année 2019 de cette trajectoire par la loi du 24 juillet 2019¹ a augmenté son produit prévisionnel pour cette seule année, entraînant une augmentation à due concurrence de l'écart prévisionnel entre 2019 et 2020, à hauteur de près de 1,6 milliard d'euros ;

- l'aménagement de cette trajectoire pour les années 2020 et 2021 par l'article 11 du présent projet de loi de finances, en prolongement de la mesure précitée prise pour l'année 2019, a un effet positif sur l'évolution du rendement entre 2019 et 2020, à hauteur de 2,2 milliards d'euros².

En outre, l'augmentation du **cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés en 2019** a conduit à un surcroît exceptionnel de produit cette année-là, ce qui entraîne une **diminution relative de recettes de 1,5 milliard d'euros** en 2020.

3. La TICPE est presque « gelée », hors mesures de périmètre

Le produit de la **taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)** perçu par l'État s'établirait en 2020 à un niveau de 14,5 milliards d'euros, en augmentation de 1,3 milliard d'euros, en raison de plusieurs mesures de transfert liées aux affectations de TICPE. En particulier, les charges de désendettement vis-à-vis d'EDF du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » diminuent de 940 millions d'euros avant leur disparition complète en 2021, ce qui entraîne une réduction du montant de TICPE affecté à ce CAS et, par voie de conséquence, un accroissement du montant reversé au budget général.

Pour mémoire, la trajectoire de hausse de la TICPE a été annulée, à compter de 2019, par le projet de loi de finances pour 2019, sur la proposition du Sénat reprise par l'Assemblée nationale. Si le Gouvernement prévoit une évolution spontanée négative, liée à la baisse de la consommation de gazole et de fioul domestique, la suppression progressive du taux réduit pour certains usages du gazole non-routier³ devrait augmenter le produit de 200 millions d'euros en 2020.

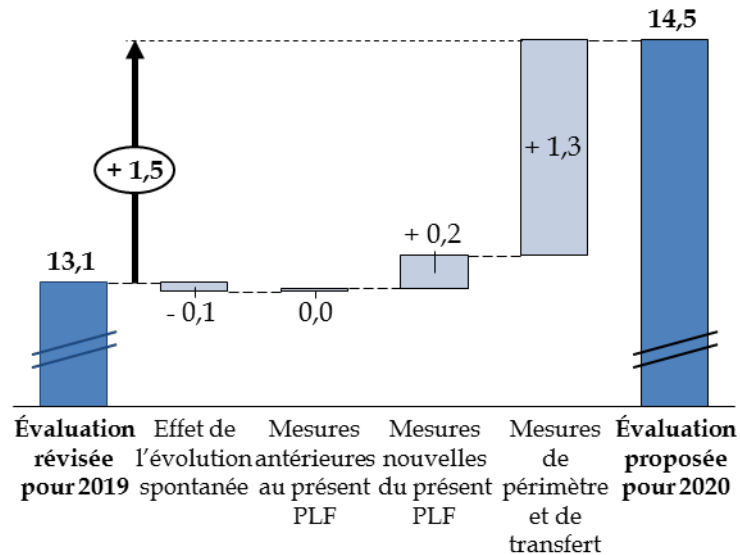
¹ [Article 4](#) de la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

² Article 11 du présent projet de loi de finances.

³ Article 16 du présent projet de loi de finances.

Décomposition de l'évolution du produit de la TICPE entre 2019 et 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

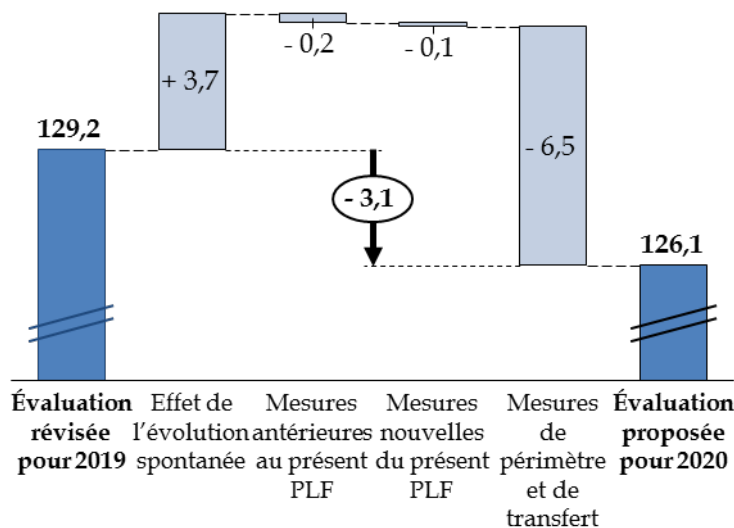
4. La TVA fait l'objet d'un nouveau transfert

La prévision du produit de la **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** revenant à l'État en 2020 s'établit à 126,1 milliards d'euros, contre 129,2 milliards d'euros en 2019 et 156,7 milliards d'euros en 2018.

Une diminution de 120 millions d'euros au titre du présent projet de loi correspond à l'effet attendu de la baisse du taux de TVA sur certaines opérations de logement social, réalisée par l'article 8 du présent projet de loi de finances.

Décomposition de l'évolution du produit de la TVA nette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

La principale baisse résulte toutefois de l'augmentation de la fraction de TVA affectée à la Sécurité sociale.

La part de cet impôt parmi les ressources fiscales nettes de l'État est ainsi passée en deux ans de 53,0 % à 43,2 %, par l'effet de transferts successifs aux régions (affectation depuis le 1^{er} janvier 2018 d'une fraction de TVA égale à 2,45 %, soit un montant de 4,4 milliards d'euros en 2020) et à la Sécurité sociale (passage de la fraction de TVA affectée de 5,93 % en 2018 à 26 % en 2019 puis, par l'article 37 du présent projet de loi de finances, à 27,75 % en 2020, correspondant à un montant de 50 milliards d'euros en 2020).

5. Au total, les recettes fiscales de l'État reposent de moins en moins sur la consommation et de plus en plus sur les revenus des entreprises et des particuliers

L'évolution au cours des trois premières années du quinquennat montre ainsi une **tendance marquée au remplacement**, parmi les ressources fiscales de l'État, **de la TVA par les autres ressources fiscales**, au premier rang desquelles l'impôt sur les sociétés, mais aussi l'impôt sur le revenu. La somme du produit de ces deux impôts représenterait désormais 98 % du produit de la TVA dans le budget général de l'État, contre 71 % seulement en 2017.

Évolution de la composition des recettes fiscales nettes de l'État entre 2018 et 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents « Voies et Moyens » annexés aux projets de lois de finances pour 2014 à 2020

L'État fait ainsi dépendre ses ressources de plus en plus de l'évolution des bénéfices des entreprises et des revenus des personnes physiques et de moins en moins de celle de la consommation.

Or une plus grande dépendance des recettes fiscales envers l'impôt sur les revenus et surtout l'impôt sur les sociétés pourrait accroître la dépendance du solde budgétaire de l'État à la conjoncture, dans la mesure où **les recettes d'impôt sur les sociétés sont plus difficiles à prévoir et surréagissent à des chocs non anticipés**¹. Le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances précise que l'élasticité à l'écart de production est de 1,86 pour l'impôt sur le revenu et 2,76 pour l'impôt sur les sociétés, contre 1,00 seulement pour la TVA.

Si ce phénomène permet à l'impôt sur les sociétés de jouer un rôle stabilisateur pour les entreprises, il transmet par voie de conséquence ces chocs à l'État, qui perd en ressources lorsque les bénéfices des entreprises diminuent. **Une dépendance envers cet impôt pourrait d'ailleurs amener l'État à utiliser des mesures de régulation budgétaire** telles que celles qui ont été mises en œuvre sur l'impôt sur les sociétés depuis le début du quinquennat : modulation du cinquième acompte, contributions exceptionnelles, ralentissement de la trajectoire de baisse prévue antérieurement...

¹ Quentin Lafféter et Mathilde Pak, *Élasticités des recettes fiscales au cycle économique. Étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France*, Insee, documents de travail, n° G2015/08, 12 mai 2015.

En tout état de cause, votre rapporteur général constate que l'on assiste au cours du présent quinquennat à une véritable **mutation de la structure du financement des dépenses budgétaires de l'État**, puisque la tendance antérieure était plutôt à l'accroissement de la part de la TVA parmi les recettes fiscales de l'État¹.

Cette transformation n'est toutefois pas présentée explicitement comme une stratégie de l'État, mais résulte de mesures prises au coup par coup et selon des motivations diverses, à l'intérieur d'une enveloppe globale stable de ressources fiscales nettes : suppression du CICE – qui accroît les recettes d'impôt sur les sociétés net –, suppression de la dotation globale de fonctionnement des régions et allègements de charges – qui entraînent le transfert de fractions de TVA respectivement aux régions et à la Sécurité sociale.

B. LES RECETTES NON FISCALES DEMEURENT STABLES EN PRÉVISION

Les **recettes non fiscales** sont estimées à **14,4 milliards d'euros en 2020**, en baisse de 0,2 milliard d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2019, soit 1,1 %.

Cette estimation doit toutefois faire l'objet de réserves, compte tenu du caractère souvent imprévisible de certaines recettes non fiscales, telles que celles liées aux contentieux ou au soutien financier au commerce extérieur.

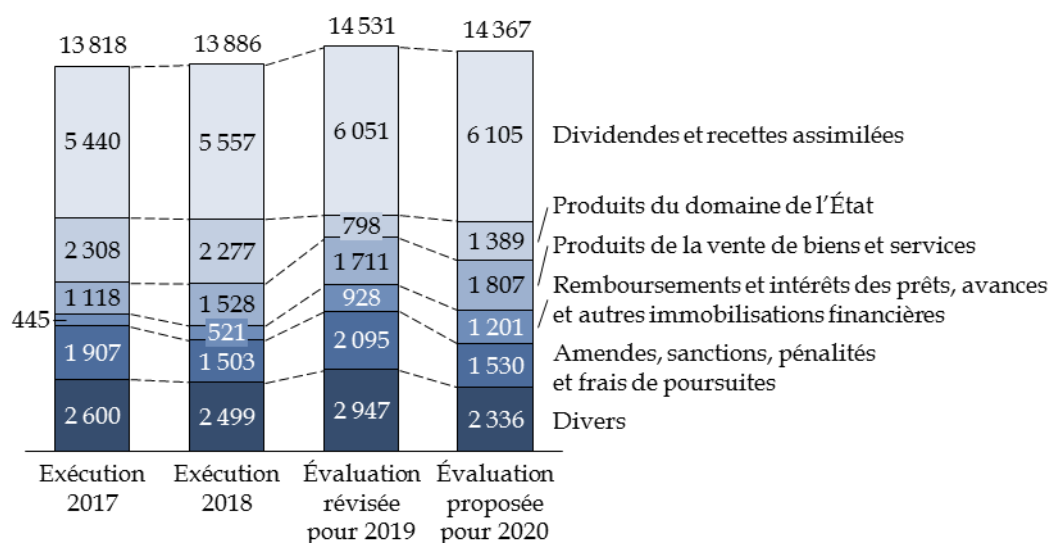
Pour l'année 2019, l'estimation révisée est ainsi de 14,5 milliards d'euros, soit 2,0 milliards d'euros de plus que l'estimation retenue en loi de finances initiale. Il a fallu prendre en compte les effets, notamment, de la convention judiciaire d'intérêt public signée avec la société Google (+ 0,5 milliard d'euros), des retours financiers liés aux programmes d'investissement d'avenir (+ 0,4 milliard d'euros) et de la hausse du prix du carbone qui améliore le produit des ventes de quotas carbone (+ 0,4 milliard d'euros).

La principale évolution prévue est la **hausse des produits du domaine de l'État**, à hauteur de 590 millions d'euros, en raison, notamment, des premières recettes attendues de la procédure d'attribution des fréquences « 5G » et des opérations de cessions d'actifs programmées, pour un montant de 400 millions d'euros en 2020.

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, La taxe sur la valeur ajoutée et les finances publiques, rapport particulier n° 6, juillet 2016.

Évolution des dépenses non fiscales

En millions d'euros



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents « Voies et moyens » annexés aux projets de lois de finances pour 2019 et 2020

S'agissant des dividendes et recettes assimilées, la **contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS)**, qui, selon la Cour des comptes, devrait plutôt être classée parmi les recettes fiscales¹, est prévue à un niveau de 449,0 millions d'euros en 2020, contre 257,2 millions d'euros en 2019. Le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2020 note toutefois la fragilité de cette estimation, qui dépend du contexte boursier et pourrait être affectée par les incertitudes liées au projet de constitution d'un grand pôle financier public réunissant la Caisse des dépôts et consignations, La Poste et la Société de financement local (SFIL). Par ailleurs, les participations de l'État dans des entreprises non financières diminueraient de 219 millions d'euros dans l'hypothèse où EDF continuerait à verser son dividende sous forme de titres.

Enfin, la diminution de 566 millions d'euros du produit des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites correspond pour l'essentiel au contrecoup du **versement exceptionnel en 2019 de 500 millions d'euros** dans l'affaire Google.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2018 sur les recettes non fiscales. La Cour relève la très grande similitude entre les caractéristiques de cette contribution et celles de l'impôt sur les sociétés.

III. L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES CARACTÉRISE L'ABANDON DES AMBITIONS INITIALES DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement affichait en 2017, puis dans le cadre du processus « Action publique 2022 », une volonté de réduction marquée des dépenses et des emplois publics qui aurait constitué l'indispensable contrepartie à la diminution des prélèvements obligatoires, de manière à assainir sur cinq ans la situation des finances publiques.

Un premier bilan à la moitié du quinquennat amène à constater que la politique menée sur les dépenses de l'État s'est en réalité placée dans la continuité de la fin du quinquennat précédent, caractérisée par une absence complète de maîtrise.

A. LES DÉPENSES DES MINISTÈRES POURSUIVENT LEUR CROISSANCE

1. Le budget 2020 acte une augmentation importante des dépenses de l'État sur la période 2018-2022

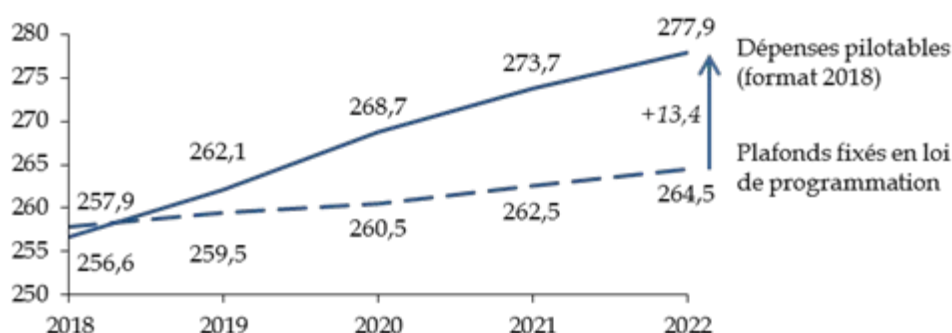
Le Gouvernement décrit dans l'exposé général du projet de loi de finances une progression « maîtrisée » des dépenses de l'État, qui seraient en 2020 de 278,8 milliards d'euros, en augmentation à périmètre constant de 5,1 milliards d'euros, soit 1,9 % en valeur ou de **0,9 % en volume**.

Si l'on compare toutefois la prévision présentée pour 2020 à la prévision d'exécution en 2019 et non au montant prévu en loi de finances initiale, **l'augmentation du niveau des dépenses pilotables est de 6,6 milliards d'euros, soit 2,5 % en valeur ou 1,5 % en volume**.

En outre, une analyse pluriannuelle, à partir des prévisions données par le projet de loi de finances pour les années 2020 à 2022, permet de constater que **le Gouvernement a abandonné les ambitions de maîtrise de la dépense de l'État affichées au début du quinquennat**, se reposant, comme votre rapporteur général l'a déjà fait observer, sur les économies constatées sur la charge de la dette ou réalisées par les autres secteurs des administrations publiques.

Évolution de la norme de dépenses pilotables de 2018 à 2022

En milliards d'euros



Note de lecture : dépenses pilotables en exécution pour 2018, en prévision révisée pour 2019 et estimées pour 2020 à 2022, en retraitant les mesures de périmètre et de transfert survenues en 2019 et 2020.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des projets de loi de finances pour 2019 et 2020

Seule l'année 2018, en effet, aura connu des dépenses respectant le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques, les années ultérieures s'en écartant de plus en plus sensiblement. Encore la sous-exécution, en 2018, a-t-elle été due à hauteur de 600 millions d'euros à une économie de constatation sur les dépenses du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »¹.

Sur cinq ans, les dépenses pilotables cumulées seront supérieures de 34,1 milliards d'euros à la prévision faite il y a seulement deux ans. Un tel montant est égal à 1,9 % de la dette de l'État, qui s'élevait en 2018 à 1 842,3 milliards d'euros.

Votre rapporteur général comprend bien qu'il est difficile de prévoir avec exactitude l'évolution des besoins au cours d'une période de programmation pluriannuelle. Néanmoins, il rappelle que **la loi de programmation avait précisément prévu la mise en place**, au sein de la norme de dépenses pilotables, **d'une « réserve centrale de budgétisation » d'un montant de 700 millions d'euros**, destinée à permettre le relèvement du plafond des dépenses de missions qui, pendant la période de programmation, auraient été soumises à des dépenses plus dynamiques que prévues, voire imprévisibles².

L'utilisation dans le cadre du budget 2020 de cette réserve de précaution, comme le font observer nos collègues Claude Nougéin et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux de la mission « Crédits non répartis » à laquelle cette réserve était rattachée dans la loi de

¹ Voir le [rapport n° 129 \(2018-2019\)](#) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 14 novembre 2018, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2018.

² Rapport annexé à la [loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018](#) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

programmation, n'est toutefois pas documentée par le Gouvernement. En tout état de cause, elle se révèle **très insuffisante**, puisque **les dépenses pilotables dépasseront la cible fixée en programmation de 8,2 milliards d'euros**, alors même que cette cible incluait le montant de cette réserve.

D'une manière générale, votre rapporteur général constate **l'opacité de l'utilisation des crédits non répartis**, et tout particulièrement de l'enveloppe destinée aux dépenses accidentelles et imprévisibles. L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que cette ligne budgétaire est affectée uniquement à « *une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles* ». Or, alors qu'elle était inférieure à 20 millions d'euros dans les années précédant la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, cette enveloppe dépasse désormais chaque année les 100 millions d'euros, sans que les éléments nécessaires soient apportées pour démontrer que son utilisation en cours d'exercice est conforme aux motifs prévus par la loi organique.

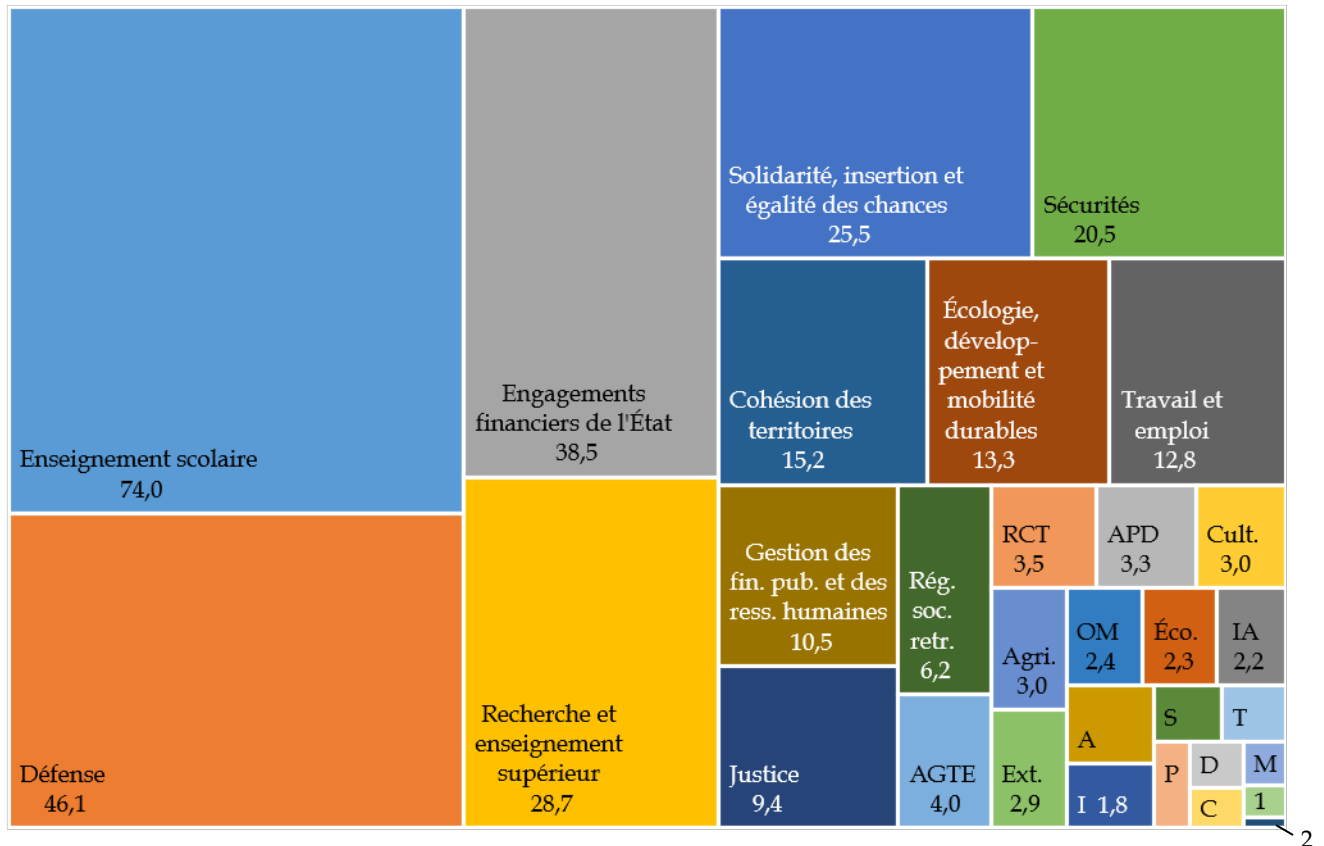
2. Les grandes masses du budget général

La principale mission du budget général, hors remboursements et dégrèvements, demeure la mission « Enseignement scolaire », avec des crédits de paiement de 74,0 milliards d'euros, soit 22 % des crédits du budget général.

Pour mémoire, les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » demandés en 2020 sont presque égaux au double de ce montant, soit 141,0 milliards d'euros.

Les missions du budget général

(en milliards d'euros, hors « Remboursements et dégrèvements »)



Rég. soc. retr. : Régimes sociaux et de retraite - AGTE : Administration générale et territoriale de l'État - RCT : Relations avec les collectivités territoriales - APD : Aide publique au développement - Cult. : Culture - Agri. : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales - Ext : Action extérieure de l'État - OM : Outre-mer - Éco : Économie - A : Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation - I : Immigration, asile et intégration - S : Sport, jeunesse et vie associative - T : Santé - P : Pouvoirs publics - D : Direction de l'action du Gouvernement - C : Conseil et contrôle de l'État - M : Médias, livre et industries culturelles - 1 : Action et transformation publiques - 2 : Crédits non répartis

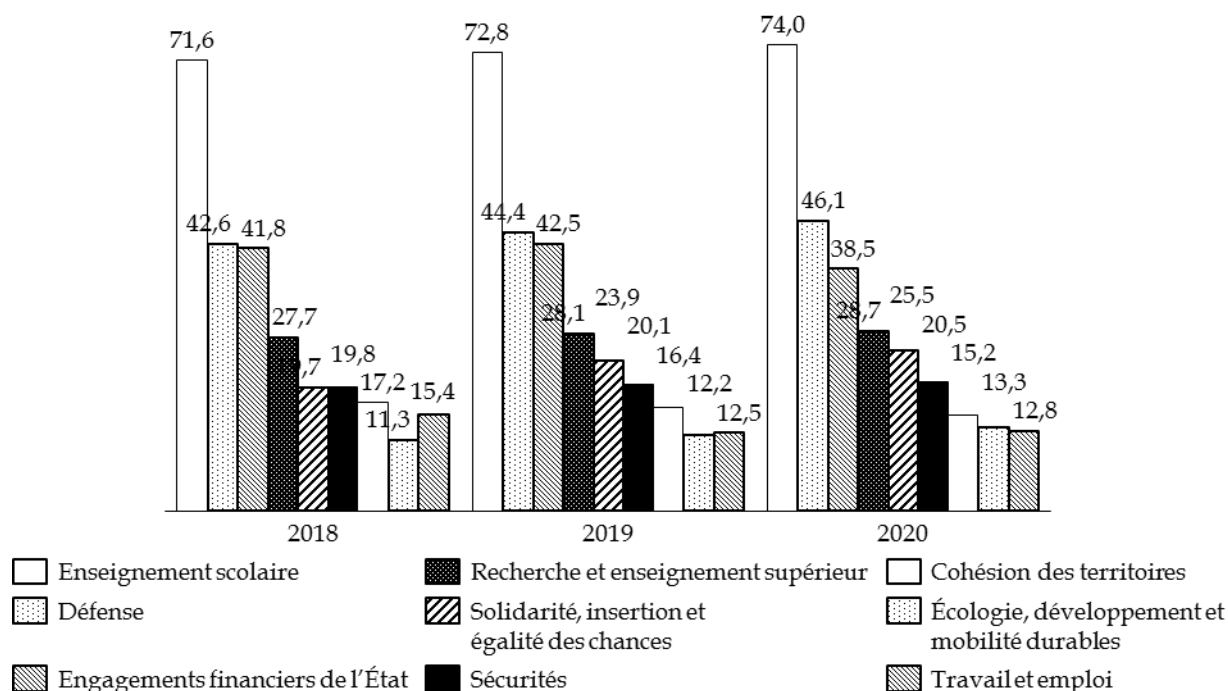
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'état B annexé au projet de loi de finances

La maquette budgétaire n'ayant connu que des modifications limitées lors des trois derniers projets de loi de finances, les neuf premières missions du budget général sont restées les mêmes qu'en 2018.

Alors que les crédits de la mission « Défense » étaient, en 2018, comparables à ceux de la mission « Engagements financiers de l'État », qui porte principalement la charge de la dette, l'augmentation des crédits militaires et la baisse des taux d'intérêt ont creusé un écart de plus de 20 % entre les crédits de la première mission, qui sont de 46,1 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances, et ceux de la seconde, d'un montant de 38,5 milliards d'euros.

Évolution des crédits des principales missions

(en milliards d'euros)



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

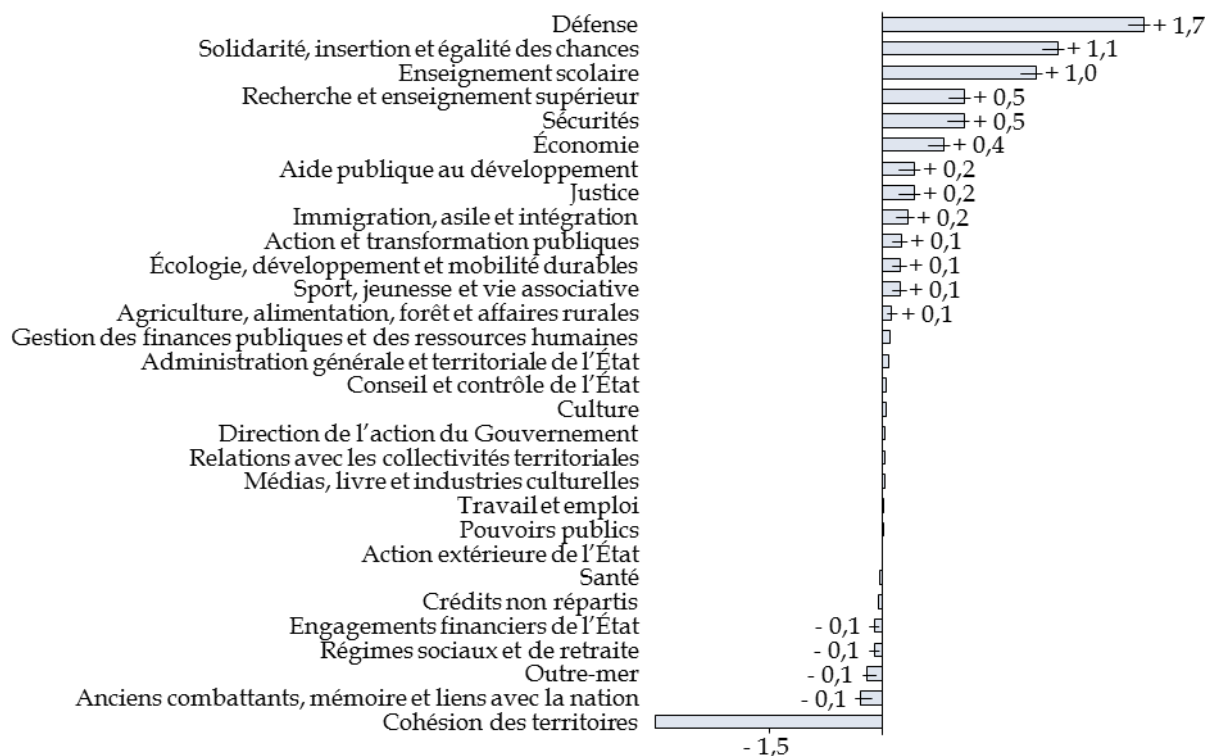
Ces montants correspondent aux **dépenses totales** de chaque mission. Afin d'analyser plus précisément l'évolution des politiques publiques, les crédits de chaque mission seront présentés *infra sur la norme de dépenses pilotables*, c'est-à-dire en excluant la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Ces crédits seront analysés d'abord sur l'année 2020, dans le cadre du présent projet de loi de finances, puis en prenant une perspective pluriannuelle permettant de dresser un bilan d'étape à la moitié du quinquennat.

3. Une seule mission du budget général voit ses crédits diminuer significativement en 2020

L'examen des crédits alloués aux missions du budget général par le présent projet de loi de finances permet de constater que **neuf missions voient leurs crédits augmenter de 200 millions d'euros et plus**, alors qu'une seule, la mission « Cohésion des territoires », présente une diminution notable de ses crédits.

Évolution des crédits des missions

(en milliards d'euros, au format PLF 2020, hors CAS Pensions, investissements d'avenir et remboursements et dégrèvements)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances pour 2020

Les crédits de la mission « Défense » augmentent de 1,7 milliard d'euros, en application de la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025.

L'accroissement de 1,1 milliard d'euros des crédits de la **mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »** est dû au dynamisme naturel des prestations servies par les programmes de cette mission, mais aussi aux mesures de revalorisation exceptionnelle de l'allocation adulte handicapés et de la prime d'activité.

La hausse de 1 milliard d'euros des crédits de la **mission « Enseignement scolaire »** est liée à l'évolution des crédits de personnel et à la reprise du protocole « Parcours professionnel, carrières et rémunérations » (PPCR).

Les crédits de la **mission « Recherche et enseignement supérieur »** augmentent de 0,5 milliard d'euros dans le cadre du plan étudiants, de la réforme des études de santé et d'une hausse de la contribution à l'Agence spatiale européenne. La **mission « Sécurités »** connaît une augmentation de crédits du même ordre, qui permet notamment de recruter des personnels et

de financer des mesures indemnitaires prises après les mouvements sociaux de la fin 2018.

La seule diminution de crédits supérieure à 100 millions d'euros concerne les crédits budgétaires consacrés aux aides au logement dans la mission « Cohésion des territoires », en diminution de **1,5 milliard d'euros de crédits de paiement**.

Cette réduction **ne correspond toutefois pas à un effort réel sur les dépenses de l'État**, puisqu'il s'agit, d'une part, d'un nouveau mécanisme de versement des aides qui permettra de les supprimer plus rapidement pour les personnes qui n'y ont plus droit et, d'autre part, d'une réduction exceptionnelle de la subvention d'équilibre affectée à ces aides, permise par un prélèvement sur les ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), que gère le groupe Action Logement.

4. Le cadre fixé par la loi de programmation des finances publiques est largement dépassé

a) Des écarts importants avec la loi de programmation

À la moitié du quinquennat, la loi de programmation des finances publiques (LPPF), qui porte sur les années 2018 à 2022¹, apparaît comme obsolète.

L'annexe 4 de cette loi disposait que « *chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, au plus tard avant le débat d'orientation des finances publiques prévu par l'article 48 de la LOLF, un bilan des ajustements opérés par rapport aux plafonds fixés dans le budget pluriannuel, tant en ce qui concerne le plafond global de dépenses sous norme de dépenses pilotables que les plafonds par mission.* »

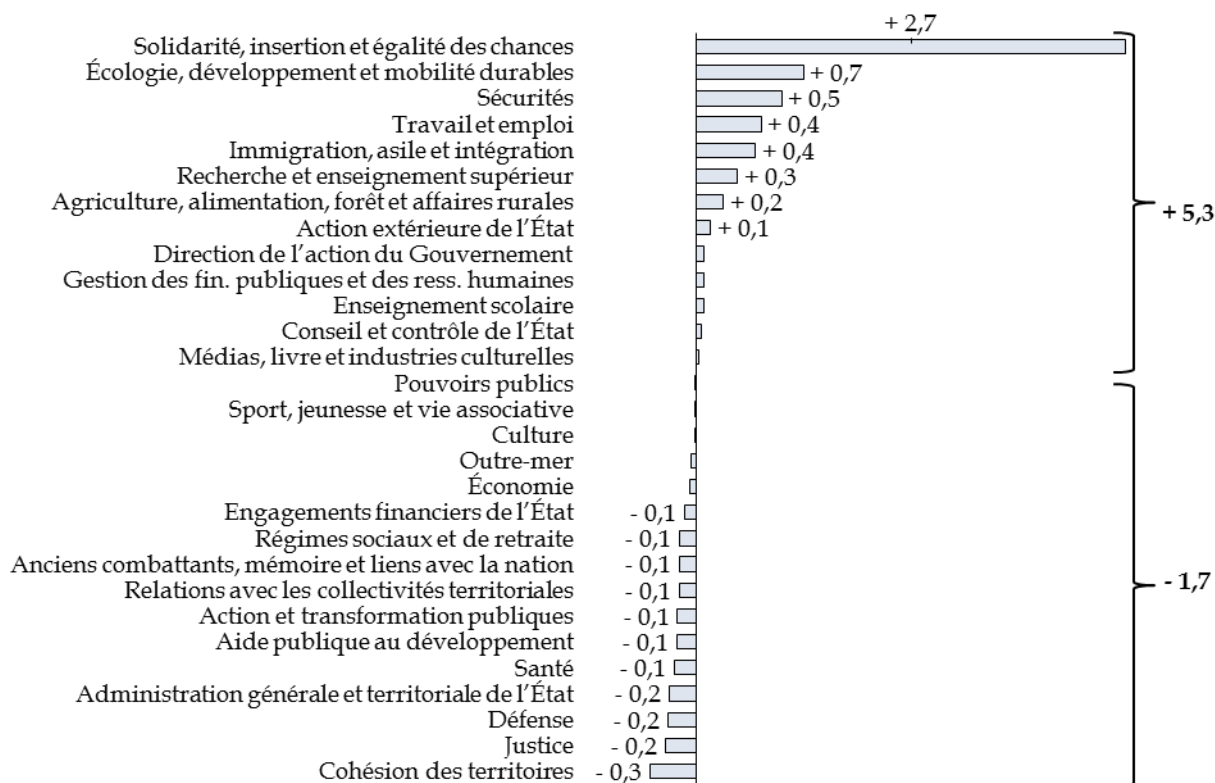
Cette exigence n'a pas été respectée : le débat d'orientation du mois de juillet dernier a certes été accompagné d'une répartition des crédits, mais par ministère et non par mission, ce qui ne facilite pas le contrôle du respect de la programmation.

Or la **comparaison des crédits** demandés pour les missions dans le présent projet de loi de finances avec ceux qui avaient été prévus par la loi de programmation **permet de constater des écarts importants**.

¹ [Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018](#) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Écart entre les crédits 2020 et les crédits prévus en loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022

en milliards d'euros



Lecture : les prévisions de la LPFP par mission sont retraitées de la différence entre l'inflation prévue et l'inflation constatée en 2018 et estimée en 2019. Les crédits des missions en 2020 sont considérés sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables, et retraités des mesures de transfert et de périmètre survenues sur les missions dans la loi de finances initiale pour 2019 et le projet de loi de finances pour 2020.

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

En outre, le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques prévoyait que les plafonds fixés dans la loi seraient même abaissés afin de dégager un montant global d'économies de 4,1 milliards d'euros dans le cadre du processus « Action publique 2022 ». Votre rapporteur général constate que cette économie supplémentaire n'a pas été mise en œuvre, comme le montre l'importance des dépassements.

Le plus important de ces écarts résulte des **mesures d'urgence prises en décembre 2018**, s'agissant des dépenses de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » : le coût de la prime d'activité est de 10,7 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2020, alors qu'il était de 5,7 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018. L'accélération de la revalorisation de cette prime entraîne un surcoût

important par rapport à celui prévu fin 2017, qui était de 1,2 milliard d'euros seulement sur le quinquennat¹.

La loi de programmation des finances publiques prévoyait une stabilité, voire une légère diminution des crédits, de la **mission « Immigration, asile et intégration »**, ce qui n'était pas tenable compte tenu de l'accroissement continu, année après année, des dépenses liées à l'accueil des migrants. Les dépassements sont ainsi liés à la sous-estimation manifeste du nombre de demandeurs d'asile et à la sous-budgétisation chronique des dépenses d'asile.

S'agissant de la **mission « Sécurités »**, des coûts supplémentaires ont été occasionnés par les mesures indemnitaires obtenues par les personnels en raison de la suractivité qu'ils ont connue lors des mouvements sociaux très importants de la fin 2018, ainsi que par les effets non pleinement anticipés du PPCR.

Les **crédits de la mission « Justice »** sont pour leur part **inférieurs de 200 millions d'euros** environ aux objectifs fixés aussi bien dans la loi de programmation des finances publiques que dans la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. **Votre rapporteur général ne peut que le regretter, étant donné le caractère prioritaire de ces crédits.**

Enfin, les crédits de la **mission « Cohésion des territoires »** sont inférieurs d'environ 300 millions d'euros à la programmation. Les crédits de cette mission relèvent pour une très large part des aides au logement, dépense de guichet qui, par nature, ne peut être prévue avec exactitude. Elle a de surcroît connu des réformes importantes avec d'une part la réduction de loyer de solidarité, dont la trajectoire a été partiellement remise en cause en 2019, et d'autre part les économies attendues de la mise en place en 2020 du versement en temps réel.

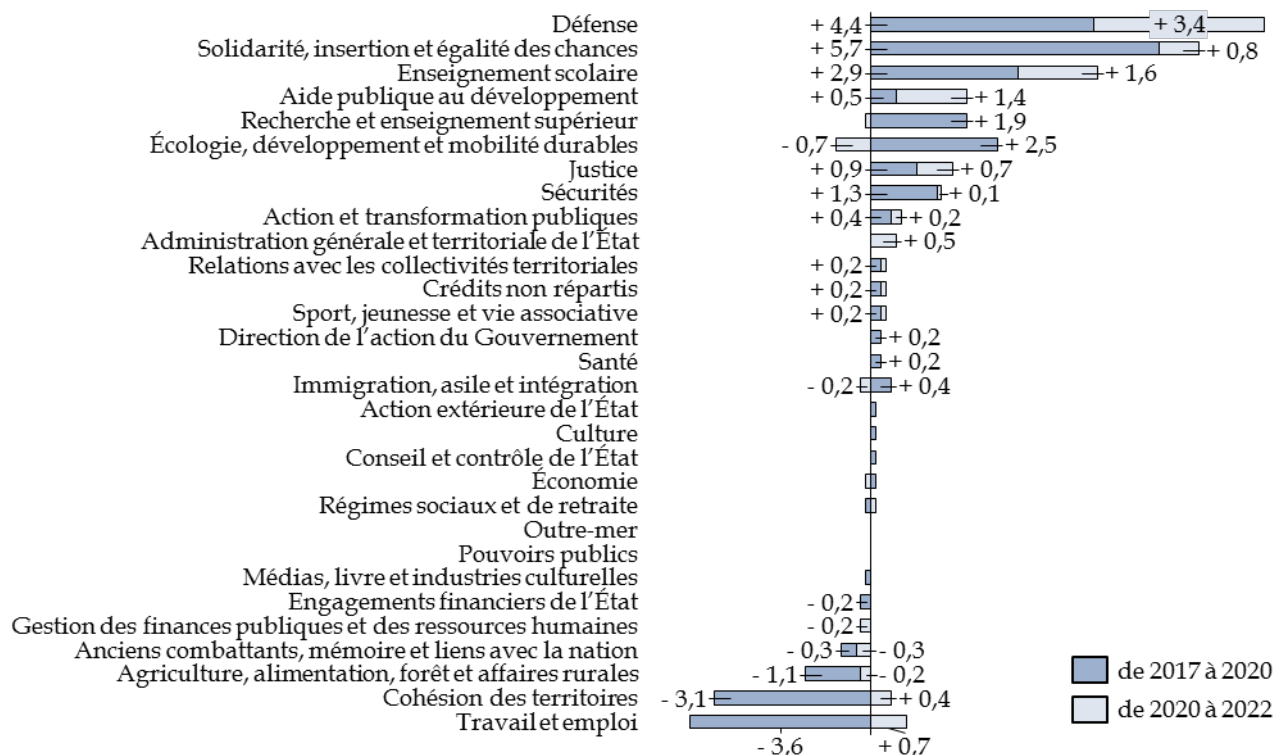
b) Une réorientation de certaines missions sur la deuxième partie du quinquennat

La discussion du projet de loi de finances pour 2020 permet de constater l'évolution pour chaque mission pendant la première et, en prévision, la seconde moitié du quinquennat.

¹ *Projet de loi de finances pour 2018, exposé des motifs, p. 11.*

Évolution prévisionnelle des moyens consacrés aux missions entre 2017 et 2022

(Évolution des crédits des missions du budget général sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables, y compris taxes et recettes affectées, en milliards d'euros)



Lecture : pour chaque mission, la barre de couleur foncée représente l'évolution de 2017 à 2020 (à périmètre courant) et la barre de couleur claire indique l'évolution prévisionnelle de 2020 à 2022 (montants courants). Les montants inférieurs ou égaux à 0,1 milliard d'euros ne sont pas indiqués pour des raisons de lisibilité.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances pour 2020.

Les missions qui ont connu les plus fortes diminutions de moyens, c'est-à-dire les missions « Travail et emploi », « Cohésion des territoires » et, dans une moindre mesure, « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », devaient connaître une légère croissance de leurs moyens au cours des deux dernières années du quinquennat en valeur courante, c'est-à-dire une légère baisse en termes réels.

S'agissant des hausses, la mission « Défense » devrait voir ses moyens augmenter comme l'a prévu la loi de programmation militaire, tandis que les autres missions ayant connu une nette augmentation de leurs moyens pendant les trois premières années du quinquennat devraient voir leur moyens se stabiliser, voire se réduire comme c'est le cas de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

B. LES EMPLOIS DE L'ÉTAT REPRENENT UNE COURBE ASCENDANTE, LOIN DES AMBITIONS DE RÉDUCTION AFFICHÉES EN DÉBUT DE QUINQUENNAT

L'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, introduit à l'initiative de votre rapporteur général, prévoit que « *L'incidence, en 2022, des schémas d'emplois exécutés de 2018 à 2022 pour l'État et ses opérateurs est inférieure ou égale à - 50 000 emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé* ».

Alors que le ministre de l'action et des comptes publics, devant la commission des finances du Sénat, jugeait l'objectif atteignable il y a encore quelques mois, quitte à en repousser l'échéance d'une année¹, **le Gouvernement a désormais renoncé à afficher des objectifs en matière de réduction de l'emploi de l'État.**

Cette renonciation tire les conséquences de la **non-atteinte des objectifs**, pourtant modestes, **fixés pour les deux premières années du quinquennat.**

Ainsi le projet de loi de finances pour 2018 prévoyait-il une diminution de 1 600 équivalents temps-plein (ETP), dont - 324 pour l'État et - 1 276 pour les opérateurs. Cet objectif n'a pas été tenu, puisque les effectifs de l'État ont augmenté en réalité de 206 ETP en 2018, tandis que les effectifs combinés de l'État et des opérateurs diminuaient de 1 038 ETP à périmètre constant².

En 2019, la loi de finances initiale a prévu une diminution plus importante de 4 164 ETP, en faisant là encore peser l'effort principalement sur les opérateurs puisque les effectifs de l'État devaient diminuer de 1 571 ETP seulement. Cette diminution, à supposer qu'elle soit mieux réalisée qu'en 2018, revenait encore à repousser les neuf dixièmes de l'effort sur les trois dernières années du quinquennat.

Cet objectif est désormais abandonné par le Gouvernement. Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une **stabilité des effectifs**, avec une diminution symbolique de 47 ETP. Au sein de l'État, les effectifs augmenteraient même de 192 ETP, tandis qu'ils diminueraient légèrement de 239 ETP chez les opérateurs.

Cette stabilité recouvre toutefois des différences assez marquées selon les ministères. Les hausses concernent ainsi :

- le ministère de l'intérieur et ses opérateurs (+ 1 536 ETP) ;
- le ministère de la justice (+ 1 520 ETP, contre + 1 620 ETP prévus en loi de programmation pour la justice) ;

¹ Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2018, mercredi 15 mai 2019.

² Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

- le ministère des Armées et ses opérateurs (+ 274 ETP, alors que la loi de programmation militaire prévoit une augmentation de 450 ETP pour le seul ministère des Armées).

Les diminutions concernent notamment le ministère de l'action et des comptes publics (- 1 653 ETP), le ministère de la transition écologique et solidaire (- 797 ETP) et le ministère de l'économie et des finances (- 282 ETP).

Votre rapporteur général constate que **les ambitions affichées par le Gouvernement sont désormais totalement oubliées.**

C. LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT POURSUIT LA TENDANCE À LA HAUSSE DE LA FIN DU QUINQUENNAT PRÉCÉDENT

1. L'augmentation de la masse salariale dans le projet de loi de finances pour 2020...

La masse salariale augmente de 1,5 milliard d'euros, soit 1,7 %, par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

Le premier facteur est **l'impact des mesures catégorielles** en 2020, à hauteur de + 0,9 milliard d'euros, dont la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), pour + 0,5 milliard d'euros. Un facteur secondaire est le **solde du glissement vieillesse-technicité** (GVT), à hauteur de + 0,4 milliard d'euros.

La plupart des **augmentations de dépenses de personnel** concernent des programmes relevant de l'enseignement, de la sécurité ou de la justice.

La **diminution des crédits** de titre 2 du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » reflète la réduction des moyens de personnel du ministère de l'action et des comptes publics.

La diminution de 26,7 millions d'euros des crédits du programme 151 « Provision relative aux rémunérations publiques » reflète en fait un traitement des crédits non répartis qui nécessiterait plus d'explications de la part du Gouvernement : comme le font observer nos collègues Claude Nougéin et Thierry Carcenac dans leur rapport spécial, 57,6 millions d'euros de crédits ouverts sur ce programme dans la loi de finances pour 2019 n'ont toujours pas été affectés dans les différentes missions budgétaires.

**Principales augmentations et diminutions de dépenses de personnel
entre 2019 et 2020**

(en millions d'euros, hors CAS Pensions, à périmètre constant)

Mission	Programme	Variation des crédits de titre 2
<i>Augmentations dépassant 20 millions d'euros</i>		
Sécurités	176 - Police nationale	+ 401,9
Enseignement scolaire	140 - Enseignement scolaire public du 1 ^{er} degré	+ 357,3
Enseignement scolaire	141 - Enseignement scolaire public du 2 nd degré	+ 355,0
Sécurités	152 - Gendarmerie nationale	+ 129,8
Enseignement scolaire	230 - Vie de l'élève	+ 88,1
Justice	107 - Administration pénitentiaire	+ 67,4
Enseignement scolaire	139 - Enseignement privé du 1 ^{er} et du 2 nd degrés	+ 28,3
Justice	166 - Justice judiciaire	+ 21,8
<i>Diminutions dépassant 20 millions d'euros</i>		
Crédits non répartis	551 - Provision relative aux rémunérations publiques	- 26,7
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	156 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	- 40,3

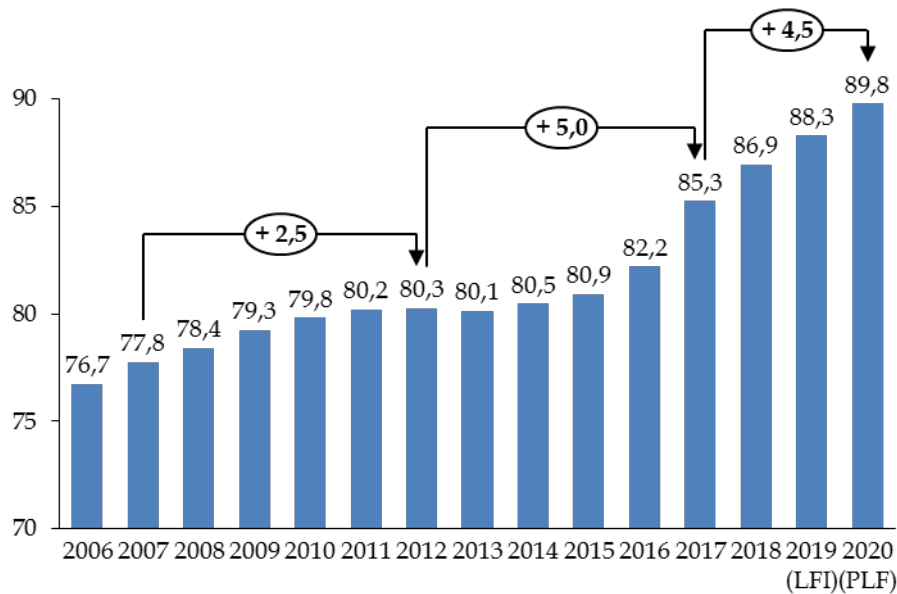
Source : commission des finances du Sénat, à partir des projets annuels de performances. Les crédits hors titre 2 sont retraités des transferts entrants et sortants survenus entre la loi de finances pour 2019 et le projet de loi de finances pour 2020

2. ... se place dans un mouvement d'accroissement qui a débuté en 2016

La masse salariale augmente de 4,5 milliards d'euros sur les trois premiers exercices du quinquennat actuel, soit une augmentation déjà proche de celle connue au cours de la totalité du quinquennat précédent, qui était de 5,0 milliards d'euros, dont 3,1 milliards d'euros pour la seule année 2017.

Pour mémoire, le quinquennat 2012-2017, qui faisait suite à des années de croissance modérée de la masse salariale, avait d'abord stabilisé celle-ci par l'effet de suppressions nettes d'emploi portées principalement par le ministère de la défense.

Évolution de la masse salariale de l'État, hors CAS Pensions
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat. Données direction du budget, retraitement Cour des comptes (rapport sur le budget de l'État en 2018, données ouvertes) au périmètre 2017 pour les années 2006 à 2017. Documents budgétaires pour les années 2019 et 2020

La fin de ces suppressions a marqué le début, en 2016 et surtout en 2017, d'une nouvelle phase de croissance rapide de la masse salariale. Sur la période 2006-2020, **les années 2016 à 2020 sont ainsi les cinq années connaissant la croissance la plus importante de la masse salariale, en valeur absolue comme en pourcentage.**

D. AU-DELÀ DU « BUDGET VERT » ESQUISSE PAR LE GOUVERNEMENT, IL EST TEMPS DE REFONDER LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE SUR DES BASES DE TRANSPARENCE ET DE JUSTICE

1. Un « budget vert » : derrière une ambition louable, entre faux semblants et effets d’affichage ?

Le Gouvernement annonce un « budget vert » pour l’année 2021, qui s’appuiera sur un éventail d’indicateurs.

a) La méthode du rapport IGF-CGEDD

Les auteurs du rapport « Green Budgeting » ont présenté la méthodologie utilisée devant la commission des finances du Sénat¹. Elle s’appuie sur une « cotation » des différentes dépenses de l’État en fonction de six axes.

La méthodologie de la « budgétisation verte »

Le « green budgeting » se place dans le cadre du collaboratif de Paris pour les budgets verts, initiative lancée par l’OCDE. Son objectif est d’évaluer la compatibilité des budgets nationaux avec les objectifs environnementaux, en particulier climatiques.

En se limitant au périmètre de l’État, la mission a notamment proposé une méthode de classification des dépenses budgétaires en attribuant une « cotation », de -1 (« défavorable ») à + 3 (« très favorable »), selon six axes environnementaux :

- la lutte contre le changement climatique ;
- l’adaptation au changement climatique ;
- la gestion durable des ressources en eau ;
- la transition vers une économie circulaire ;
- la prévention des risques, prévention de la pollution ;
- la préservation de la biodiversité et la gestion durable des espaces naturels, agricoles et forestiers.

¹ Inspection générale des finances (IGF) et Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD), rapport « [Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale](#) ». Audition de M. Dorian Roucher, inspecteur des finances, de Mmes Sylvie Alexandre, ingénieure générale des ponts, des eaux et forêts, et Florence Tordjman, inspectrice générale de l’administration et du développement durable, 15 octobre 2019.

Appliquant cette méthode sur quatre missions du projet de loi de finances pour 2019 (Cohésion des territoires, Agriculture, alimentation, pêche et sylviculture, Écologie et mobilité durables, Recherche et enseignement supérieur), la mission a comptabilisé 55 milliards d'euros de dépenses non neutres : entre 33 et 36 milliards d'euros de dépenses favorables sur au moins un axe et environ 25 milliards d'euros de dépenses défavorables sur au moins un axe, certaines dépenses pouvant être favorables sur un axe et défavorable sur un autre. Les recettes environnementales sont estimées à un niveau de 35 milliards d'euros en 2017.

Source : commission des finances du Sénat

Cette méthode, malgré son intérêt prospectif et théorique, présente des **limites certaines**, que reconnaissent les auteurs du rapport.

En particulier, en sont absentes les **dépenses des collectivités territoriales**, qui prennent pourtant à leur charge la majorité des dépenses d'investissements public¹.

En outre **une telle évaluation des dépenses, selon votre rapporteur général, présente un risque de subjectivité dans la mesure où elle pourrait dépendre de l'évaluateur**. Son objectif ne serait pas atteint si ses conclusions étaient toujours susceptibles d'être remises en cause.

Enfin **votre rapporteur général s'interroge sur la capacité du Gouvernement à produire** chaque année, avant le début des débats budgétaires, **un aussi grand nombre de mesures et d'indicateurs**. À titre d'exemple, le Gouvernement ne publie qu'avec plusieurs mois de retard les dix indicateurs de richesse, qui incluent le développement durable, qu'a prévus la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

En tout état de cause, **il souligne que le verdissement du budget ne pourra être effectif qu'à la condition que les dépenses fiscales, dont certaines ont un impact environnemental important, soient correctement chiffrées et évaluées**. Cette limite a été rappelée à la commission des finances par les auteurs du rapport « Green Budgeting » eux-mêmes.

b) Le chiffrage défaillant des dépenses fiscales environnementales

Le **jaune budgétaire « Transition écologique »**, annexé au projet de loi de finances pour 2020, dénombre 34 dépenses fiscales « favorables » à l'environnement, pour un montant total de 3,4 milliards d'euros en 2020, en baisse apparente par rapport au montant de 5,2 milliards d'euros indiqué pour l'année 2018, et 14 dépenses fiscales « défavorables » à

¹ En 2018, la formation brute de capital fixe des administrations publiques locales était de 46,3 milliards d'euros, celle de l'ensemble des administrations publiques étant de 79,9 milliards d'euros (INSEE, Comptes nationaux).

l'environnement, pour un montant total de 4,8 milliards d'euros en 2020, également en baisse apparente par rapport à 2018 (6,1 milliards d'euros).

Ces données manquent toutefois de fiabilité, au point qu'on peut s'interroger sur l'utilité de les rassembler dans un document budgétaire.

En effet, certaines des dépenses fiscales les plus importantes **ne sont pas chiffrées chaque année** : c'est le cas de la dépense fiscale n° 800403, relative au tarif réduit de TICPE dans le secteur du transport routier, d'un coût de 1,6 milliard d'euros en 2019 et non chiffré en 2020, ou de la dépense fiscale n° 730210 « Taux de TVA de 10 % pour certaines opérations de logement social », dont le coût était de 950 millions d'euros en 2018 et qui n'est pas évaluée en 2019 et 2020. Il est d'ailleurs difficile de comprendre pourquoi cette dernière dépense fiscale est intégralement classée comme favorable à l'environnement, alors qu'elle favorise la construction de logements dans un objectif social et non spécifiquement environnemental.

2. Seule une vision politique et sociale d'ensemble, fondée sur des principes de justice et de transparence, peut conduire à un véritable « budget vert »

Une fiscalité environnementale efficace et acceptable, envisagée à la fois dans ses recettes et dans ses dépenses, devrait répondre à quatre exigences concernant ses objectifs, son assiette, son application et l'utilisation de ses ressources.

a) La fiscalité environnementale ne doit pas viser un objectif de pur rendement

Trop longtemps, la fiscalité environnementale a été considérée comme un **outil de rendement**, sans prendre en compte l'impact social inhérent à toute fiscalité et sans contribuer non plus véritablement à l'objectif de transition énergétique et écologique.

Votre rapporteur général a souvent critiqué cet aspect qui caractérise les taxes intérieures de consommation (TIC). Le sentiment que la consommation de carburant, qui n'est pas un choix mais une nécessité pour de nombreuses personnes, était soumise à une imposition à des taux croissants¹ avec pour unique objet de financer les dépenses de l'État a contribué au très fort malaise social qui, à la fin 2018, a conduit à la suspension de la trajectoire de hausse de ces impôts.

¹ Pour mémoire, la loi de finances pour 2018 a modifié les tarifs des taxes intérieures de consommation en révisant à la hausse la trajectoire de la composante carbone comprise dans ces tarifs, ce qui devait entraîner un accroissement de 46 milliards d'euros en cinq ans des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages et les entreprises.

Il en est de même de l'augmentation de la **taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) applicable aux déchets**, qui dans le projet de loi de finances pour 2019 visait surtout à apporter un milliard d'euros de recettes supplémentaires pour le budget de l'État d'ici à 2025, au détriment des collectivités territoriales puisqu'un tiers environ des déchets auxquels elle s'applique ne peuvent à ce jour pas être valorisés.

Un autre exemple est l'utilisation du **produit des ventes de quotas carbone**, qui ne sera affecté en 2020 aux actions de rénovation des bâtiments menés par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) qu'à hauteur de 420 millions d'euros, pour un produit total estimé à 840 millions d'euros en 2020. Sur ce point, votre rapporteur général souligne qu'**un problème juridique pourrait même se poser si le produit de ces ventes dépassait l'objectif** : la directive ETS prévoit en effet que la moitié au moins de ces recettes doivent être utilisées pour des actions favorables à l'environnement¹.

b) Son fondement environnemental doit être dépourvu d'ambiguïté

L'assiette des taxes environnementales doit être clarifiée en réduisant de manière progressive les niches défavorables à l'environnement.

Les taxes environnementales, comme les dépenses fiscales en faveur de l'environnement, devraient être construites de manière à diminuer et même, en principe, disparaître lorsque leur objectif est atteint.

Elles ne doivent donc pas tendre à la **disparition de secteurs économiques** qui fournissent des emplois et sont nécessaires au maintien de productions stratégiques sur notre territoire. Votre rapporteur général pense notamment au cas des entreprises électro-intensives, qui bénéficient notamment de tarifs réduits de contribution au service public de l'électricité (CSPE) et parfois prises pour cibles alors que l'électricité qu'elles consomment est souvent largement décarbonée, ces tarifs réduits devant toutefois s'accompagner en contrepartie d'engagements visant à la maîtrise de la consommation d'énergie.

De même, certaines exonérations sectorielles de taxes intérieures de consommation ont un impact dommageable à l'environnement mais plus qu'une suppression pure et simple, il faudrait chercher à les remplacer par des dispositifs préservant la compétitivité internationale de ces secteurs sans les inciter à consommer plus de carburants.

Votre rapporteur général souligne également qu'**une politique fiscale environnementale doit se fonder sur des objectifs clairs et sur la stabilité des dispositifs** : sa crédibilité est fortement atteinte lorsqu'un dispositif, au prétexte de son succès, est subitement rogné comme cela a été trop souvent observé : on a pu le constater avec les mesures de régulation

¹ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, dite directive ETS, [texte consolidé](#), article 10.

brutale du tarif de rachat de l'électricité d'origine photovoltaïque, des aides de l'ANAH ou, cet été, de la prime à la conversion¹.

La « taxe carbone » pourrait ainsi constituer un outil d'une fiscalité écologique incitative, mais son acceptabilité exige qu'elle soit **juste** et que ses usages soient **transparentes**.

c) La fiscalité environnementale doit être juste

Comme le Sénat l'avait dit lors de la révision à la hausse de la « trajectoire carbone », **celle-ci ne peut réussir sans une véritable politique de compensation de ses effets**, par une redistribution du rendement apporté par cette fiscalité.

Il est nécessaire de viser tout particulièrement les **particuliers** et les **petites entreprises** qui n'ont pas la possibilité de transformer leurs usages à coût constant. Dans un pays relativement peu dense comme la France, les **territoires ruraux ou semi-ruraux** sont les premiers concernés par une fiscalité frappant les carburants pour véhicules ou le fioul domestique.

Votre rapporteur général a ainsi pu constater, lors d'un déplacement du bureau de la commission des finances en Suède, les conditions qui ont permis l'acceptation sociale de la taxe carbone dans ce pays : la très forte hausse des taxes environnementales a été compensée par des baisses d'impôt sur le revenu pour les ménages et des réductions de charges pour les entreprises, dans le cadre d'une trajectoire du prix de la tonne de carbone annoncée et prévisible.

d) L'utilisation des ressources issues de la fiscalité environnementale doit être transparente

L'acceptabilité des taxes environnementales suppose également que l'utilisation de leur produit soit débattue en amont puis rendue visible en aval, comme le montrent les exemples suivis dans des pays étrangers selon l'Institut de l'économie pour le climat² :

- en Colombie-Britannique, le ministre des finances rend compte chaque année de l'engagement de neutralité des prélèvements ;

- en Californie, des programmes publics sont décidés par le Parlement en contrepartie de la hausse des prix de l'énergie, après une consultation publique large.

Votre rapporteur général souligne que la transparence **ne passe pas nécessairement par une affectation juridique des recettes**. L'affectation d'une recette issue de la fiscalité dite environnementale à une dépense ne permet de toute manière pas de garantir que le produit sera utilisé

¹ [Décret n° 2019-737 du 16 juillet 2019](#) relatif aux aides à l'acquisition ou à la location des véhicules peu polluants.

² Institut de l'économie pour le climat, « [Fiscalité climat : la France peut apprendre des expériences étrangères pour avancer](#) », mai 2019.

intégralement pour lutter contre le changement climatique : les recettes affectées au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » contribuent à rembourser, à hauteur de 1,8 milliard d'euros en 2019 et 896 millions d'euros en 2020, la dette – aujourd'hui en phase d'extinction – accumulée à l'égard d'EDF au titre des charges de service public assumées par cette entreprise.

La transparence peut passer plutôt par une **identification de ses utilisations** en faveur du financement de la transition environnementale et énergétique. C'est ce que propose le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport sur la fiscalité environnementale, présenté le 16 octobre dernier devant la commission des finances du Sénat¹.

L'Institut de l'économie pour le climat identifie par exemple trois catégories de mesures, qui peuvent se cumuler :

- baisser d'autres impôts, en particulier pour les plus modestes, comme l'ont fait la Suède, la Suisse ou la Colombie-Britannique pour une meilleure acceptation ;

- financer des services collectifs qui bénéficient aux plus modestes afin d'accompagner le changement : la province du Québec et l'État de Californie ont créé des fonds publics dédiés à l'acquisition de véhicules plus performants, au développement des transports collectifs ou à la rénovation énergétique ;

- voire faire des versements forfaitaires pour les ménages modestes : c'est la solution retenue en Iran, où le gouvernement a déposé une somme fixe directement sur les comptes bancaires des particuliers.

Face à l'urgence climatique et aux transformations majeures qu'elle impose, votre rapporteur général souligne ainsi la **nécessité d'objectiver aussi bien les dépenses budgétaires**, comme tente de le faire l'approche du « budget vert », **que les recettes** issues de la fiscalité environnementale.

e) Conclusion : pour un « compte de l'environnement » permettant d'orienter les politiques futures

Compte tenu de ces exigences de justice de la fiscalité environnementale et de traçabilité de son usage, **votre rapporteur général souligne l'intérêt que présenterait la présentation**, sur le modèle du compte du logement réalisé chaque année en associant l'ensemble des parties prenantes², d'un véritable « **compte de l'environnement** ».

¹ *Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires, le mercredi 16 octobre 2019 devant la commission des finances du Sénat, sur le rapport relatif à la fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique.*

² *Compte du logement 2018, publié également sur le site data.gouv.fr, et décret du n° 2010-1302 du 29 octobre 2010 relatif aux missions et aux modalités de fonctionnement de la commission des comptes du logement.*

Il s'agirait de dresser un **bilan comptable complet et structuré** d'une part des **dépenses**, d'autre part des **recettes publiques relatives à l'environnement**, afin de mieux appréhender aussi bien les coûts que les bénéfices des politiques en faveur de la transition écologique.

Un tel document devrait être présenté sous la forme d'un rapport de présentation, mais aussi de données ouvertes exploitables et réutilisables, comme c'est le cas du compte du logement qui sert chaque année de base d'analyse partagée aux débats publics et aux décisions politiques.

Votre rapporteur général est en effet persuadé que **seule une vision politique d'ensemble**, ne se contentant pas d'une stratégie de « notation » par bons ou mauvais points ou de sanction fiscale à courte vue, permettrait de reconstruire une fiscalité environnementale rénovée au service d'une véritable stratégie d'orientation des comportements et d'accompagnement des indispensables mutations économiques.

TRAVAUX EN COMMISSION

I. AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, ET OLIVIER DUSSOPT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020 (1^{ER} OCTOBRE 2019)

Réunie le mardi 1^{er} octobre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de finances pour 2020.

M. Vincent Éblé, président. - Nous recevons cet après-midi MM. Bruno Le Maire, Gérard Darmanin et Olivier Dussopt pour nous présenter le projet de loi de finances (PLF) pour 2020, délibéré vendredi dernier en Conseil des ministres.

Exceptionnellement, nous avons décidé de ne pas programmer cette audition dans la foulée du Conseil des ministres et de l'audition à l'Assemblée nationale, afin de permettre à tous nos commissaires d'y assister. Elle sera complétée, dès demain matin, par l'audition du Président du Haut Conseil des finances publiques et du directeur général des finances publiques.

Cet opportun décalage nous a permis de prendre connaissance, hier, des grandes lignes du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), qui n'est pas sans conséquences sur l'équilibre du budget de l'État et le remet dans la perspective plus générale de l'évolution de nos finances publiques.

Vous nous présentez cette année un PLF sans projet de loi de programmation des finances publiques. Je vous avais interrogé à ce sujet, monsieur Gérard Darmanin, dès le mois de juillet. Le Premier ministre a décidé de reporter la présentation du projet de loi de programmation, et donc son examen parlementaire, en invoquant les incertitudes liées au contexte macroéconomique et à la réforme des retraites. Je ne suis pas convaincu - la programmation n'exclut pas l'incertitude - et regrette ce report. Pour citer le Haut Conseil des finances publiques : « Le Gouvernement présente un article liminaire du projet de loi de finances qui s'écarte fortement de la trajectoire de la loi de programmation en vigueur. Un tel choix pose un problème de cohérence entre le PLF pour 2020 et la loi de programmation des finances publiques et affaiblit la portée de l'exercice de programmation pluriannuelle en matière de finances publiques. »

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. –

Nous sommes ravis de vous présenter le PLF pour 2020. M. Bruno Le Maire vous présentera dans quelques instants le contexte macroéconomique et les questions de fiscalité, j'aborderai les comptes de la Nation et M. Olivier Dussopt reviendra sur les questions de fiscalité locale et notamment la suppression totale de la taxe d'habitation (TH).

Mais, tout d'abord, permettez-moi de répondre à votre interpellation, monsieur le Président. Le Premier ministre a tranché : le projet de loi de programmation des finances publiques sera présenté au printemps prochain, en raison des incertitudes qui pèsent tant sur le Brexit – dont les conséquences sur nos comptes publics sont encore très incertaines – que sur la réforme des retraites – pour laquelle plusieurs mois de concertation sont prévus avant le dépôt d'un projet de loi au printemps prochain également. Certes, le Haut Conseil des finances publiques évoque un décalage entre le présent PLF et la loi de programmation des finances publiques votée en 2017, mais je rappelle que la croissance prévue était alors de 1,7 % alors qu'elle ne sera que de 1,3 %, 1,4 % tout au plus. Notre budget pour 2020 est par ailleurs parfaitement conforme au programme de stabilité, aux conclusions du Grand débat et à la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES).

Nous avons choisi de maintenir le taux de gel de 3 % que nous appliquons depuis le début du quinquennat ; sous le quinquennat précédent, ce taux s'établissait à 8 %. Cette année, contrairement aux années précédentes et dans un souci de sincérité, nous ne gelons que des crédits qui sont susceptibles de l'être ; auparavant, nous appliquions le taux de gel à des crédits qui, comme la prime d'activité par exemple, étaient entièrement consommés. Par ailleurs, conformément aux engagements que j'avais pris devant vous et dans le respect des autorisations parlementaires, nous n'avons pris aucun décret d'avance.

Nous continuons à supprimer les petites taxes, une quinzaine cette année. Nous serons ouverts à d'autres suppressions dans le cadre de l'examen du PLF par le Parlement.

Grâce à l'adoption d'un amendement de Mme la députée Bénédicte Peyrol l'an dernier, voté par le Sénat, vous avez été destinataires d'un document budgétaire unique consacré à la fiscalité écologique. Et vous avez eu connaissance des travaux du Gouvernement sur le *green budgeting* que nous mettrons en application dès le PLF 2021, avec des dépenses et des recettes positives ou négatives pour l'environnement.

Ce PLF pour 2020, ce sont trois chiffres à retenir : 20, 30 et 40.

Tout d'abord, 20 milliards d'euros de baisse des déficits publics entre 2019 et 2020. Ces déficits sont passés de - 3,4 % du PIB en 2017 selon la Cour des comptes à - 2,2 % du PIB dans le PLF pour 2020. Le déficit de l'État est également réduit : prévu à 113 milliards d'euros dans le PLF pour 2019, il

n'est plus que de 97 milliards d'euros, à ce stade, en exécution budgétaire. Cela reste très lourd mais souvenons-nous que c'est l'État qui a assumé l'intégralité des baisses d'impôts, améliorant ainsi le solde de la sécurité sociale.

Deuxième chiffre à retenir : 30 milliards d'euros de baisses d'impôts cumulées depuis le début du quinquennat. En fin de quinquennat, il s'agira même de 40 milliards d'euros, dont 27 milliards d'euros au bénéfice des ménages - 5 milliards de baisse de l'impôt sur le revenu (IR), défiscalisation des heures supplémentaires, prime prévue dans la loi MUES, 3,7 milliards d'euros de suppression de la TH - et 13 milliards d'euros en faveur des entreprises. Ces baisses d'impôt sont sans précédent : le record, détenu par le gouvernement de Lionel Jospin avec 25 milliards d'euros, sera battu.

Troisième et dernier chiffre : 40 milliards d'euros de dépenses évitées en 2020 par rapport à 2017. Pour la première fois depuis vingt ans, les dépenses publiques diminuent pour atteindre 53,4 % du PIB en 2020. La croissance de la dépense publique sera maîtrisée à 0,4 % en volume sur le quinquennat, alors qu'elle était de 1,3 % sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy et de 0,9 % sous le quinquennat de François Hollande. Nous faisons donc deux à trois fois mieux que nos prédécesseurs !

Toutes nos priorités budgétaires sont financées. L'écologie bénéficie de 800 millions d'euros supplémentaires ; le budget de l'écologie et des transports a augmenté de 3 milliards d'euros depuis le début du quinquennat. Le régalien se taille la part du lion avec notamment 1,7 milliard d'euros pour la modernisation de nos armées en vertu de la loi de programmation militaire, ainsi que des augmentations substantielles pour le ministère de l'intérieur mais aussi celui de la justice dans le cadre de sa loi de programmation. L'éducation nationale et la recherche bénéficient de financements supplémentaires. Le budget consacré à la prime d'activité devrait augmenter de 4 milliards d'euros sur la période 2018-2022.

Nos sources d'économies sont les suivantes : la réforme de l'assurance chômage, la prochaine loi sur l'audiovisuel public - le budget annuel de ce secteur est de 4 milliards d'euros, un milliard de plus que le reste du budget du ministère de la culture ! -, la réforme des aides au logement, la disparition de niches fiscales pour quelque 650 millions d'euros, nos bons résultats économiques - la baisse continue du chômage réduit nos dépenses de prestations sociales et améliore nos rentrées de cotisations - et enfin 6 milliards d'euros gagnés en comptabilité budgétaire sur la baisse des taux d'intérêt.

Suite à la remise du rapport de M. Alexandre Gardette, nous avons mené une vaste réforme du recouvrement. La clôture de certains contentieux fiscaux apportera des recettes supplémentaires au budget de l'État ; c'est le cas de Google en 2019 et d'autres sont à venir en 2020. Enfin, le prélèvement

à la source a permis un meilleur recouvrement de l'IR, de l'ordre de deux milliards d'euros.

De nombreuses dispositions du PLF portent sur la lutte contre la fraude, un thème cher à votre commission. Le Conseil constitutionnel a définitivement validé les dispositions de notre loi relative à la lutte contre la fraude, par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la fin du verrou de Bercy. Un article relatif à la TVA sur les plateformes sera l'occasion de débats techniques intéressants. Un autre article nous permettra de contrôler les déclarations d'éventuels fraudeurs *via* les réseaux sociaux ; c'est un dispositif expérimenté avec succès par la Grande-Bretagne, que nous avons fait expertiser par le Conseil d'État et qui fonctionnera demain sous le contrôle de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). L'engagement pris par le Président de la République, à l'occasion du Grand débat, d'obliger les dirigeants des grandes entreprises françaises à s'acquitter de leurs impôts en France, figure également dans ce PLF. Enfin, nous augmenterons les crédits, notamment informatiques, de mon ministère pour intensifier notre lutte contre la fraude, conformément aux préconisations sénatoriales.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. – Depuis 2018, nous avons mis fin à la baisse unilatérale des dotations de l'État aux collectivités. L'année 2018 a été difficile d'un point de vue pédagogique, dans la mesure où l'évolution des potentiels financiers s'est traduite par des jeux de hausse et de baisse des dotations, en raison des changements de périmètre des intercommunalités.

Les collectivités territoriales jouent le jeu de la maîtrise des dépenses publiques. Avec une augmentation moyenne de 0,4 % de leurs dépenses, elles sont restées en-deçà de l'objectif de 1,2 % : les 322 collectivités qui avaient contracté avec l'État ont même connu une diminution de leurs dépenses réelles de fonctionnement de l'ordre de 0,2 %.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2020 est stable à 26,9 milliards d'euros. L'ensemble des concours de l'État aux collectivités augmente de 600 millions d'euros pour atteindre 48,9 milliards d'euros. Cette augmentation s'explique par une hausse de 100 millions d'euros de l'enveloppe normée et une autre de 500 millions d'euros liée à la dynamique de la TVA : les régions vont ainsi bénéficier en 2020 d'une augmentation de 128 millions d'euros de la fraction de TVA qui leur est attribuée et la reprise des investissements fait également progresser le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) de 350 millions d'euros cette année.

Nous avons fait trois choix. Le premier a été de maintenir le rythme d'évolution de la péréquation : le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) reste gelé comme les années précédentes ; en revanche, la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) seront abondées, chacune, de 90 millions d'euros supplémentaires, la dotation de péréquation

des intercommunalités de 30 millions d'euros et la dotation de péréquation des départements de 10 millions d'euros.

Le deuxième choix a été de maintenir le montant total des subventions de l'État à l'investissement des collectivités autour de 9 milliards d'euros, dont 2 milliards d'euros consacrés au soutien au bloc local, un niveau équivalent à celui de l'an dernier.

Le troisième choix a consisté en la réduction drastique des variables d'ajustement afin d'améliorer la lisibilité des dotations ; les montants gagés sont passés de 539 millions d'euros en 2017 à 293 en 2018, 159 en 2019 et 120 en 2020, soit une division par plus de quatre sur la période.

Ce cadre, marqué par la stabilité, devrait permettre de rétablir la confiance entre l'État et les collectivités territoriales.

La réforme de la fiscalité locale porte sur 18 milliards d'euros sur l'ensemble de la période, une somme non négligeable ! Une partie de ces 18 milliards d'euros avait été prévue dans la loi de programmation de janvier 2018, dans le cadre de la suppression de la TH pour 80 % des ménages : à cet égard, ces ménages payeront ces jours-ci un tiers de la TH qu'ils payaient en 2017 pour la dernière fois. Nous avons décidé de procéder à la suppression totale de la TH sur les résidences principales. Pour les 20 % des ménages qui sont encore redevables de cet impôt, il sera progressivement réduit par tiers jusqu'à sa disparition totale en 2023. Cela représente un gain moyen de pouvoir d'achat de 723 euros par ménage.

Le Président de la République s'est engagé à ce que les collectivités territoriales bénéficient d'une compensation pérenne, dynamique et juste. La TH sur les résidences secondaires est maintenue. Les collectivités locales pourront décider de majorations sur les logements vacants. Les intercommunalités se verront affecter une fraction de TVA. Les régions, qui bénéficiaient de 300 millions d'euros de frais de gestion de TH, recevront une dotation. Les départements bénéficieront d'une fraction de TVA, calculée sur la base du taux de 2019 et des valeurs locatives de 2020. Les communes recevront la part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) auparavant perçue par les départements, sur la base du taux de 2017 et des valeurs locatives de 2020. À partir de 2021, c'est donc un tout nouveau modèle de financement des collectivités qui se mettra en place, par bascule d'un système à l'autre.

Comment assurerons-nous une juste compensation ? En effet, certaines communes, un peu plus de 10 000, risquent d'être sous-compensées, alors que d'autres, un peu moins de 25 000, seraient sur-compensées. Pour assurer la neutralité du transfert, nous appliquerons un coefficient correcteur. Par exemple, si une commune perçoit 80 de TH et le département 100 de TFPB, nous appliquerons un coefficient correcteur de 0,8.

Cette compensation, appuyée sur l'évolution des valeurs locatives de la TFPB, sera dynamique. Par ailleurs, les communes auront le pouvoir de taux sur la TFPB - à l'exception toutefois de la fraction affectée à certaines intercommunalités. Pour les quelque 7 300 communes qui seront sur-compensées pour des montants inférieurs à 10 000 euros - dont 7 000 communes de moins de 1 000 habitants -, nous n'appliquerons pas le coefficient correcteur. Le coefficient correcteur s'appliquant au produit lors de la compensation, si le maire fait usage de son pouvoir de taux, il bénéficiera de l'intégralité des recettes supplémentaires générées. Enfin, nous prévoyons une clause de revoyure triennale.

Avec ce dispositif qui s'apparente à une retenue à la source sur les recettes des communes sur-compensées, nous ne reproduisons pas la mécanique du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) qui avait figé les montants de compensation. En outre, tous ces reversements, via le compte d'avances de l'État, auront la nature de recettes fiscales, ce qui est plus protecteur pour les collectivités.

Le montant total de la TH perçue par les communes sur les résidences principales s'élève à 16 milliards d'euros, après actualisation de notre précédent chiffre qui, sur la base des valeurs locatives de 2018, s'établissait à 15,1 milliards d'euros. Le montant de la TFPB perçue par les départements s'établit, quant à lui, à 15,1 milliards d'euros. Cet écart de 900 millions d'euros sera financé par des frais de gestion et, sur le modèle des départements, une fraction de TVA de 600 millions d'euros sera attribuée à la Ville de Paris en raison de son statut particulier de commune-département.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. - Je vais revenir sur le contexte global dans lequel s'inscrit ce PLF ainsi que sur les choix politiques cohérents qui ont été les nôtres depuis 2017.

Nous assistons tout d'abord à un risque de fort ralentissement de l'économie mondiale, en raison notamment de multiples tensions : tensions commerciales croissantes entre les États-Unis et la Chine, tensions dans la région du Golfe et tensions en Europe avec le risque d'un Brexit sans accord.

De plus, la nouvelle donne économique que nous connaissons depuis plusieurs mois en Europe, inédite, conjugue ralentissement économique, croissance faible, taux d'inflation en-dessous de la cible de la Banque centrale européenne (BCE) et taux d'intérêt faibles voire négatifs. Cela impose des réponses nouvelles et des réflexions sur la meilleure manière de réagir.

Les choix que nous avons faits sont de trois ordres.

D'abord, contrairement à ce que j'entends beaucoup dire, nous maintenons une politique de l'offre. Je ne laisserai pas passer les critiques qui affirment que nous renoncerions à une telle politique, qu'il y aurait un

tournant. Il suffit de regarder ce qui est fait pour les entreprises : un milliard d'euros de baisses d'impôts supplémentaires l'an prochain !

La poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) touchera toutes les entreprises. C'était une demande légitime des entrepreneurs, aussi bien dans les entreprises faisant plus de 150 millions d'euros de chiffre d'affaires que dans les PME. Dès 2020, l'IS diminuera, même si nous avons tenu à distinguer les très grandes entreprises, qui verront leur taux passer de 33,3 % à 31 %, des entreprises plus modestes qui, elles, bénéficieront d'une baisse plus significative de 33,3 % à 28 %. Il baissera bien pour toutes les entreprises : c'est le propre d'une politique de l'offre - et nous avons confirmé sa trajectoire de baisse vers 25 % en 2022 pour toutes les entreprises sans exception. De même, nous avons refusé les différentes propositions de modification du crédit d'impôt recherche (CIR) car nous estimons qu'il concourt à l'attractivité de la France et que, même si ce dispositif peut être encadré pour les frais de fonctionnement, nous ne voulons pas toucher à son cœur, parce qu'il permet aux entreprises d'investir, d'innover et d'être compétitives. Nous avons également maintenu l'intégralité des allègements de charges ; alors que certains économistes nous vantaient l'efficacité supérieure des allègements de charges en biseau - car l'effet décroît à partir d'un certain niveau de salaire - nous avons estimé que revenir sur les allègements de charges serait lancer un message négatif pour les entrepreneurs en donnant l'impression que, pour la compétitivité-coût, le contrat a été rempli. Or ce n'est pas du tout notre analyse : nous estimons qu'il faut maintenir l'intégralité des allègements de charges pour les entreprises. Ajoutez encore tous les dispositifs de la loi Pacte, notamment sur les seuils sociaux, la transmission des entreprises ou l'actionnariat salarié, et vous verrez que les éléments-clé d'une politique de l'offre sont confirmés dans ce budget.

Je regrette que les analystes étrangers reconnaissent davantage l'attractivité de la France que les organisations patronales. Nous estimons, comme les premiers, que nous faisons le nécessaire pour l'améliorer.

Le deuxième choix politique que nous faisons est celui du rétablissement de nos finances publiques. Nous tenons compte, bien entendu, de la nouvelle donne économique, avec des taux d'intérêt faibles, voire négatifs. Si l'impact de ces taux bas sur la charge de la dette, positif, se chiffre en milliards d'euros, je veux être très clair sur le fait qu'il n'est pas question pour nous de laisser filer l'endettement public. Celui-ci a dérapé au cours des dix dernières années de plus de 30 points, passant de 64 % à 98 % du PIB.

M. Claude Raynal. - Avec une crise, tout de même...

M. Bruno Le Maire, ministre. - Certes, et l'État y a répondu par plus de dépenses publiques, plus d'investissements, et donc plus de dette. Nous pensons qu'il ne serait pas raisonnable de laisser filer l'endettement public et

nous le stabilisons à la baisse, même si nous avons ralenti le rythme pour tenir compte des taux d'intérêt négatifs. Je dis que nous l'avons stabilisé à la baisse car il ne baisse que d'un point, et vous me diriez que c'est peu significatif – mais la direction est la bonne. En tout état de cause, il ne serait pas raisonnable de laisser filer cet endettement et de courir le risque, le jour où les taux d'intérêt remonteront, de laisser aux générations suivantes une charge de la dette qui exploserait. Bien sûr, les taux d'intérêt négatifs ont des avantages pour les finances publiques et pour tous les ménages français qui ont la capacité d'emprunter pour s'acheter un bien immobilier. Mais ils ont aussi beaucoup de désavantages et ils peuvent représenter à terme un risque. Notamment, les ménages modestes qui ne peuvent pas emprunter voient, eux, les revenus de leurs comptes diminuer. Et les secteurs financier, bancaire et de l'assurance perdent leur profitabilité, alors qu'ils représentent 800 000 emplois dans notre pays. C'est pourquoi je ne pense pas que les taux d'intérêt bas ou négatifs puissent constituer l'armature d'une politique économique.

Le troisième choix que nous faisons, après celui du rétablissement de nos finances publiques – dont je veux pour preuve le niveau de dépenses publiques et le déficit public, à 2,2 % du PIB en 2020, les plus faibles depuis quasiment une vingtaine d'années – est celui du soutien au travail. C'est le fil rouge de notre politique économique depuis plus de deux ans. Nous voulons que le travail paye. Or, depuis la crise financière de 2008, ce sont les ménages les plus modestes, ceux qui ont les salaires les plus faibles, qui ont mis le plus de temps à se remettre – encore n'ont-ils toujours pas rattrapé le niveau de vie qu'ils avaient au moment de la crise financière. L'explosion du mouvement des « gilets jaunes » s'est produite parce que, depuis plus de dix ans, un certain nombre de nos compatriotes se sont aperçus qu'avec le revenu de leur travail, ils ne pouvaient pas vivre dignement. Cette situation a été masquée en France par une politique de redistribution puissante, qui réduit évidemment les inégalités mais, si l'on en fait abstraction pour observer les inégalités brutes, on s'aperçoit que, pour les plus modestes, le niveau des salaires ne leur permet pas de vivre dignement de leur travail.

Corriger cela est difficile. On a le choix entre donner des coups de pouce successifs au SMIC – et courir le risque de mettre les moins qualifiés au chômage –, ne rien faire, ou faire ce que nous faisons depuis plus de deux ans, c'est-à-dire compléter les revenus les plus modestes par des dispositifs comme la prime d'activité, la défiscalisation des heures supplémentaires, la baisse de l'IR, qui va bénéficier principalement à la première tranche imposable, ou la mise en place de dispositifs d'intéressement – sans aucune taxe puisque nous supprimons la taxe à 20 % sur l'intéressement –, pour que tous ceux qui ont un salaire modeste disposent, à la fin du mois, d'un niveau de revenu net plus important.

Quelles que soient nos convictions politiques, si l'on regarde sereinement et lucidement la situation économique de notre pays, il est clair

que permettre à ceux qui travaillent et qui ont les niveaux de salaires les plus faibles de rattraper le choc profond qu'ils ont connu avec la crise économique et financière de 2008 est juste et nécessaire. Mieux rémunérer le travail est donc pour nous un objectif stratégique. C'est un objectif économique de cohésion sociale et de justice.

Ces trois choix nationaux – politique de l'offre, rétablissement des finances publiques et meilleure rémunération du travail – s'accompagnent d'un choix européen. S'il ne s'agit pas pour la France de s'endetter plus, je constate que d'autres membres de la zone euro ont, eux, un niveau d'endettement et de déficit public qui leur donne des marges de manœuvre budgétaires qu'ils doivent utiliser maintenant. J'ai donc rappelé une nouvelle fois à Berlin à mon homologue allemand M. Schaüble, comme je le fais depuis plusieurs semaines, qu'il était temps que l'Allemagne investisse davantage. Elle a commencé à le faire, mais je suis convaincu qu'elle peut faire davantage et investir plus dans l'innovation et dans la recherche, et pas uniquement dans les infrastructures ou le bâtiment, pour relancer la croissance non seulement en Allemagne mais aussi dans la zone euro. C'est la condition du retour de la prospérité.

M. Vincent Éblé, président. – Merci pour ces exposés liminaires très éclairants.

Le Gouvernement conduit évidemment sur ces questions un travail permanent. Notre commission des finances s'efforce de produire également un certain nombre de travaux d'analyse et de réflexion. En particulier, comme vous le savez sans doute, nous menons une évaluation de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la création d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU). Nous remettons nos conclusions devant la commission des finances le 9 octobre prochain. Nous vous avons adressé un questionnaire le 23 avril dernier, puis une relance en juillet. Sur 54 questions, 29 réponses manquaient encore à ce jour, soit plus de la moitié – excusez du peu ! Malgré de très nombreux contacts, y compris des appels personnels à vos équipes – j'ai moi-même téléphoné à votre directeur de cabinet adjoint il y a une dizaine de jours – nous n'avons toujours pas eu de réponse de votre part, sur des données dont certaines – comme le rendement effectivement constaté de la hausse des prélèvements sociaux sur les revenus soumis au PFU – sont pourtant purement factuelles. On me signale qu'un courriel serait arrivé aujourd'hui, je doute que ce soit un simple hasard...

Et nous avons découvert avec stupéfaction que le comité d'évaluation placé sous l'égide de France Stratégie, qui travaille sur le même sujet, a bénéficié de certaines informations que nous vous demandons depuis près de six mois. La direction générale des finances publiques (DGFIP) a, par exemple, rédigé pour ce comité une contribution entière sur l'évolution des départs à l'étranger des redevables de l'ISF, alors que nous avons sans succès demandé un simple tableau de chiffres sur ce point !

Le Gouvernement entend-il réellement fournir aux parlementaires les informations dont ils ont besoin pour travailler ? Ou considère-t-il le Sénat comme une chambre d'enregistrement, vouée à attendre que les dispositions arrivent du Gouvernement quand elles sont prêtes et à les valider par un vote ? Vous semble-t-il normal que la représentation nationale soit moins bien traitée que les experts de tel ou tel comité d'évaluation ? Il ne s'agit de rien moins que d'une juste application des dispositions de la loi organique sur les lois de finances.

Sur un tout autre point, le Gouvernement communique très largement sur le fait que le pouvoir d'achat des ménages va augmenter de 9 milliards d'euros l'an prochain grâce aux nouvelles baisses des prélèvements obligatoires. Cette présentation est toutefois légèrement trompeuse, ou tronquée, puisque ces baisses de prélèvements s'accompagnent souvent de diminutions de prestations sociales. Le Gouvernement propose d'ailleurs une nouvelle fois, à l'article 67 du PLF, de sous-revaloriser les prestations sociales en limitant à 0,3 % la progression des aides personnelles au logement (APL) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), conduisant ainsi une véritable politique du rabot qui l'amène à diminuer les prestations en terme réels pour les personnes qui ne bénéficieront pas de la réforme du barème de l'IR. Cela amputera le pouvoir d'achat des plus modestes. Est-ce vraiment en réduisant les revenus réels de ces personnes que l'État doit aller chercher les ressources qui lui manquent ?

La CNIL vient de rendre un avis très sévère sur un article du PLF pour 2020 permettant, à titre expérimental, la collecte de données à caractère personnel publiées sur internet par les utilisateurs de plateformes en ligne. Elle rappelle qu'une telle expérimentation, dont il revient évidemment au législateur d'apprécier l'opportunité, doit s'accompagner de garanties fortes pour préserver les droits et libertés des personnes concernées. Quelle est votre réaction face à cette mise en garde ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Pas de malentendu entre votre commission et mon ministère : nous fournissons aux parlementaires toutes les informations qu'ils demandent. Mais il existe un comité d'évaluation, et je regrette que, pour d'obscures raisons juridiques, le Sénat ne puisse pas y être directement associé, car ce comité fait un travail remarquable, en totale transparence, sur nos choix en termes de fiscalité du capital. Une députée y siège mais, pour des raisons juridiques qui m'échappent totalement, le Sénat ne pouvait pas y être représenté.

M. Vincent Éblé, président. – Ce n'est pas juridique, c'est politique ! Nous avons formellement refusé d'y participer car, à raison d'un parlementaire pour la Chambre haute et d'un parlementaire pour la Chambre basse, on ne pouvait pas assurer la diversité de notre représentation politique. De plus, nous n'avons pas vocation, en tant que

parlementaires, alors que nous participons à la décision, à intégrer des comités d'experts. Nous ne sommes pas des experts, nous sommes des acteurs de la vie politique. Nous n'y avons pas nécessairement notre place : les experts, ils viennent ici, ils nous présentent leurs travaux, nous rendent leurs conclusions, que nous analysons. Nous ne sommes pas des experts, nous sommes des parlementaires : vous parlez à la représentation nationale, pas à des experts !

M. Bruno Le Maire, ministre. – J'en suis parfaitement conscient, mais je regrette que le Sénat n'ait pas accepté de participer à un comité d'évaluation au même titre que l'Assemblée nationale l'a fait. Dans l'optique de la réduction des dépenses publiques, disposer d'un comité d'évaluation dans lequel se retrouvent parlementaires et experts – vis-à-vis desquels il n'y a aucun mépris à avoir – permet un travail très sérieux. Je regrette donc votre position.

M. Vincent Éblé, président. – Et cela vous autorise à ne pas nous transmettre les informations que nous vous demandons ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je vais y venir, monsieur le président, inutile de hausser le ton.

M. Vincent Éblé, président. – Je ne fais qu'exprimer avec fermeté ma conviction.

M. Bruno Le Maire, ministre. – La mienne est qu'il aurait été bon que le Sénat soit représenté dans ce comité d'évaluation, qui a fait, avec l'Assemblée nationale, un très bon travail. Il n'est jamais bon de se mettre à côté d'un travail sérieux.

M. Vincent Éblé, président. – Le nôtre est tout aussi sérieux, vous le verrez dès le 9 octobre. Et nous n'avons aucun mépris vis-à-vis des experts qui participent à ce comité d'évaluation. Nous avons d'ailleurs auditionné de nombreux économistes dans le cadre de nos travaux.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je regrette la position du Sénat sur ce point.

Sur le fond, nous allons vous fournir toutes les informations nécessaires. Il va de soi que le Gouvernement fournit à l'Assemblée nationale et au Sénat toutes les informations dont ils ont besoin. Nous vous apporterons donc toutes les réponses en temps utile. Le plus rapidement sera évidemment le mieux, mais ne mésestimez pas non plus la charge de travail du ministère au moment où il prépare le PLF pour 2020. Je le répète, une évaluation faite conjointement entre experts et représentants nationaux me semble efficace.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Concernant la disposition sur laquelle la CNIL s'est prononcée, elle avait déjà été évoquée lors du débat sur le PLF pour 2019. Elle est utilisée par de grandes démocraties respectueuses des libertés individuelles comme la Grande-Bretagne. Elle ne

visent pas les petits fraudeurs mais ceux – grands artistes, grands sportifs ou grands dirigeants de fonds par exemple – qui utilisent le fait d’avoir une résidence à l’étranger pour y déclarer leurs revenus plutôt que de payer leurs impôts en France. Parmi les critères pour lutter efficacement contre cette fraude importante, figure l’utilisation des réseaux sociaux qui permettent la géolocalisation. Nous avons soumis cette idée à la CNIL il y a six mois, elle nous a dit que cela relevait du domaine législatif. Nous avons alors interrogé le Conseil d’État, qui nous a répondu que cela relevait du pouvoir réglementaire. Je considère toutefois que, puisque c’est une question de liberté individuelle, seuls les parlementaires peuvent l’adopter. Ce ne serait pas la première fois que le législateur s’exprimerait sur une mesure qui relève du réglementaire... De toute façon, le texte passera par les fourches caudines du Conseil constitutionnel. D’ailleurs, le Conseil d’État ne s’est pas opposé à cette disposition, alors qu’il veille scrupuleusement aux libertés publiques. Les arrêtés que je pourrais prendre suite à l’adoption de l’article 57 du PLF seront évidemment soumis à la CNIL. Mais il faut savoir ce qu’on veut – et votre commission a beaucoup travaillé sur la lutte contre la fraude. Tout en respectant les libertés individuelles, il faut donner à mon avis aux contrôleurs fiscaux les moyens de lutter contre une fraude organisée importante.

Concernant l’évolution des prestations sociales, vous nous faites un procès rapide, monsieur le président, et qui n’est pas conforme à la réalité des faits. Aucune des prestations sociales n’a baissé. Elles ont même tendance à augmenter, pour une grande partie d’entre elles. C’est notamment le cas de celles qui sont liées au travail, puisque la prime d’activité augmente de 4 milliards d’euros entre 2018 et 2022, passant de 3,5 milliards d’euros à quasiment 9 milliards d’euros au cours du quinquennat, ce qui est sans précédent. Quant à l’AAH, elle connaît sa plus forte hausse depuis sa création, qui se chiffre à 1,2 milliard d’euros depuis 2017. Il en va de même du minimum vieillesse. Et la contemporanéisation des APL n’a pas pour effet de les diminuer mais de faire coïncider le moment du versement avec celui du besoin. Actuellement, on attend plusieurs mois leur versement quand on en a besoin, et on les touche plusieurs mois après qu’on en n’a plus besoin ! C’est la reprise économique qui diminue le nombre de personnes éligibles aux APL, les économies que nous faisons ne sont que de constatation – mais la contemporanéisation rendra l’effet d’un éventuel retournement immédiatement sensible.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Au cours des derniers mois, le texte sur les GAFA a abouti au Parlement, et nous avons tous pris connaissance de l’accord concernant Google. Sur ce dernier point, cela a été permis par deux amendements du Sénat, conservés en commission mixte paritaire, offrant la possibilité de transiger, alors même qu’il y avait un contentieux fiscal, et de conclure une convention judiciaire d’intérêt public. Sur la fraude, nous vous soutenons, notamment sur la fraude à la TVA sur

l'Internet, sujet que nous avons soulevé depuis de nombreuses années, notamment avec Philippe Dallier.

Nous constatons une baisse historique des taux d'intérêt. Cela permet sans doute de repousser un peu le redressement des comptes publics. À l'automne 2017, la loi de programmation prévoyait une amélioration du solde public et une franche baisse de la dette. Or, contrairement à ces engagements, le solde public structurel ne s'améliore guère, et la dette approche les 100 % du PIB. Le ministre, qui en principe nous rassure, m'a plutôt inquiété, en rappelant l'ensemble des mauvaises nouvelles qui pourraient intervenir : crises commerciales, chocs pétroliers, ralentissement économique, Brexit... Quelles seraient les marges de manœuvre de la France ? L'« arme monétaire » ne peut guère aller plus loin : beaucoup de cash a déjà été distribué sur l'Europe ! Et nous n'aurions aucune marge budgétaire, contrairement aux autres pays. La cigale française, après avoir dépensé pendant tout le quinquennat, ne se trouverait-elle pas dépourvue en cas de retournement et de crise ?

En 2007, nous étions au même niveau d'endettement que l'Allemagne, à 60 % du PIB. Depuis, l'Allemagne est descendue sous ce seuil maastrichtien, alors que nous approchons des 100 %. D'après les prévisions du FMI, l'écart d'endettement va représenter 48 points de PIB en 2022. Est-ce grave ? En tous cas, nous paierons des intérêts beaucoup plus élevés que les Allemands : 25 milliards d'euros de plus d'après le FMI. Comment expliquer que nous soyons ainsi à contre-courant de l'ensemble des pays d'Europe, qui – y compris le Portugal, l'Espagne ou la Grèce – ont réussi à se désendetter ? Y a-t-il une spécificité française qui justifie que nous soyons le pays qui continue à s'endetter alors que les autres se sont désendettés ?

Pour une meilleure maîtrise des dépenses publiques, on nous avait annoncé un chiffre de 50 000 suppressions d'emplois par l'État. En matière de service public, la qualité me semble préférable à un fétichisme du chiffre. Mais, dans le budget pour 2020, le nombre d'équivalents-temps plein (ETP) pour l'État augmente de 122 ! Et seuls 47 ETP sont globalement supprimés. Concrètement, l'effort va donc reposer uniquement sur les collectivités locales.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Le Président de la République s'était engagé dans sa campagne à 50 000 suppressions de postes et, en parallèle, à des créations d'emploi notamment dans la police, la gendarmerie, l'armée et la justice. Nous n'atteindrons pas les 50 000, nous arriverons à 27 000, dont 10 500 dans ma propre administration. Le ministère de l'économie et des finances, celui de la transition écologique, le ministère de la santé seront autant de contributeurs. Par exemple, l'acquisition d'un supercalculateur par Météo France aura certes un coût, mais permettra de réduire le nombre d'emplois nécessaires. En parallèle, nous créerons 17 000 emplois. Ce changement par rapport à l'annonce faite au début du quinquennat est conforme à la demande du Président de la République

d'écouter ce qui s'est passé lors du Grand débat. Lorsque des transformations ont été faites – comme le prélèvement à la source ou la suppression de la TH- on peut économiser un certain nombre d'emplois. Mais, dans le débat parlementaire, il arrive que ceux qui souhaitent que nous diminuions le nombre d'emplois soient aussi les mêmes qui s'opposent à la réforme de la DGFIP !

M. Bruno Le Maire, ministre. – Sur la conjoncture, il ne s'agit pas d'être pessimiste ou optimiste, mais lucide. Or il y a au moins trois éléments nouveaux qui font que le ralentissement de la croissance mondiale risque de se poursuivre dans les mois qui viennent. Il y a d'abord une crise commerciale ouverte entre la Chine et les États-Unis, dont je rappelle depuis deux ans qu'elle ne fera que des perdants. En début d'année, 50 milliards d'euros de biens chinois importés aux États-Unis étaient taxés. Nous en serons, à la fin de l'année, à 520 milliards d'euros d'importations chinoises victimes de tarifs américains à 10 % ou à 25 %. Bien sûr, l'impact sur la circulation de ces biens et du commerce mondial est considérable. Et je ne vois pas l'administration américaine dans de très bonnes dispositions sur ces sanctions, y compris dans le cadre du conflit entre Boeing et Airbus, qui a fait l'objet d'un jugement de l'OMC, en première instance, favorable à Boeing, ce qui permet aux États-Unis d'infliger des sanctions à l'Europe. Nous pourrions prendre des mesures de réaction dans huit mois, mais cela fait plusieurs mois que nous expliquons aux États-Unis qu'il vaudrait mieux chercher un accord à l'amiable. Nous avons plaidé à tous les niveaux de l'État pour cela. Il y a fort à parier que, malgré cela, les États-Unis s'engageront dans une politique de sanctions. Ce serait une erreur économique, mais aussi une erreur politique, puisque cela nous amènerait nécessairement à réagir, ce qui ne favoriserait pas le niveau de la croissance mondiale, ni celle de la zone euro.

Deuxième élément : la croissance allemande a fortement fléchi, l'industrie automobile allemande étant la première victime de ce ralentissement du commerce mondial.

Troisième élément : le Brexit va coûter environ 0,2 point de PIB à la zone euro d'ici l'année prochaine.

La seule bonne nouvelle, c'est que la croissance française résiste, justement parce que notre politique de l'offre commence à donner des résultats et parce que le pouvoir d'achat des ménages français a augmenté de près de 2 points en 2019, ce qui a fait fortement augmenter leur consommation, notamment au deuxième trimestre. C'est la preuve que notre politique économique est sur la bonne voie.

J'en viens à la dette publique. Elle s'élevait à 60 % du PIB avant la crise ; pour en compenser les effets, nous avons massivement dépensé, mais comme on n'a pas, en même temps, mené de politique de réduction des dépenses publiques, nous n'avons pas retrouvé ensuite des niveaux

d'endettement satisfaisants. Nous avons aussi repris la dette de la SNCF, pour un montant de 35 milliards d'euros. Si nous voulons faire baisser la dette publique, je ne connais que deux leviers efficaces : la croissance – nous l'avons –, et la baisse structurelle de la dépense publique – nous avons lancé le mouvement et il faut aller plus loin. Nous devons poursuivre cette baisse de la dépense publique dans les années qui viennent, sinon nous le paierons par la suite. Vous avez évoqué l'Allemagne. Merci d'avoir rappelé qu'en 2007, à la fin du quinquennat de Jacques Chirac, au moment où Dominique de Villepin était Premier ministre, la dette s'établissait à 60 % du PIB, la croissance était là et le chômage était à un niveau extrêmement bas, preuve que la politique économique avait été efficace. Si l'Allemagne a des comptes publics bien tenus, sa croissance est inquiétante. Dans cette situation, le mieux à faire est, comme nous l'expliquons à nos amis allemands, d'investir pour éviter que la situation ne se dégrade davantage. Cela aurait des effets bénéfiques pour les Allemands et pour toute la zone euro.

M. Charles Guené. – Votre projet comporte des éléments intéressants en ce qui concerne les collectivités locales. Toutefois certains points nous inquiètent. Je note le calendrier de suppression de la TH. La révision des valeurs locatives n'interviendra pas avant 2026. Ne trouvez-vous pas que c'est un peu tardif, étant donné que ce système sous-tend les mécanismes de péréquation ? Les indicateurs sont obsolètes. Pourra-t-on tenir d'ici-là ?

Vous avez vanté l'intérêt du nouveau coefficient correcteur, par rapport notamment au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Ce dernier était figé, le coefficient sera indexé : est-ce que l'État ne fera pas une économie par rapport aux montants reversés aux collectivités territoriales ?

Lors de la réunion du Comité des finances locales, vous avez indiqué que l'indexation des valeurs locatives serait peut-être gelée : le gel sera-t-il durable ? Pourriez-vous nous donner des précisions ?

En ce qui concerne la dotation pour les élus locaux, le budget prévoit 10 millions d'euros mais si l'on tient compte de la future loi « Engagement et proximité », les besoins sont évalués plutôt à 400 millions d'euros. Comment comprendre cet écart ?

Les articles 47 et 48 du PLF 2020 comportent des exonérations fiscales pour les commerces en milieu rural. Selon l'article 48, celles-ci seront à la charge de la collectivité. Qu'en sera-t-il pour les communes rurales isolées concernées par l'article 47 ?

M. Bernard Delcros. – Ma question concernera la réforme de la fiscalité locale. Votre proposition de transférer la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au bloc communal rejoint les propositions qu'avait formulées le groupe de travail de la commission des finances en 2018, je ne peux donc que l'approuver. Votre dispositif garantit des recettes pérennes et

dynamiques aux collectivités. En revanche, le système proposé pourrait avoir des effets pervers : en modifiant la fiscalité des collectivités, on modifie leur potentiel fiscal, ce qui peut entraîner un effet négatif sur la DGF. Quels mécanismes envisagez-vous pour éviter les surprises au niveau de la DGF pour les collectivités en 2021 ou 2022 ? Il importe de rassurer les élus.

De même, vous indiquez qu'environ 25 000 communes seront surcompensées tandis que 10 000 seront sous-compensées. Pourrions-nous avoir des simulations précises par département ?

M. Emmanuel Capus. – Baisse des impôts et des charges, stabilisation de la dette, volonté de mieux rémunérer le travail, tout cela va dans le bon sens. Ma première question concerne la fiscalité avantageuse sur le gazole non routier (GNR). Nous en avons beaucoup débattu l'an passé au Sénat. Il existe deux écoles sur ce sujet au sein même de sa majorité : les uns prônent la suppression pure et simple ; les autres, et c'est aussi la position de l'Assemblée nationale et du Gouvernement, souhaitent une meilleure anticipation et plaident pour un accompagnement des entreprises. Ma question est simple : comment avez-vous préparé la mesure qui est introduite dans le PLF pour éviter que les mêmes causes ne produisent les mêmes effets ? La suppression de l'exonération de cotisations patronales pour l'aide à domicile aux personnes âgées figure toujours dans l'article 79. Mais nous avons tous compris, en écoutant le Premier ministre, qu'elle sera retirée. Dès lors, quelles mesures d'économie envisagez-vous pour compenser ?

M. Philippe Dallier. – Je souhaite vous interroger sur le logement et le dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS). Vous allez mettre en œuvre les mesures issues d'un accord entre l'État, les bailleurs sociaux et Action Logement, au terme de la fameuse clause de revoyure. La Caisse des dépôts et consignations vient de publier une étude sur les perspectives du logement social. Elle estime que l'endettement des bailleurs sociaux va passer de 160 milliards à 300 milliards d'euros d'ici 20 ans. Les bailleurs sociaux devraient ainsi pouvoir produire 100 000 logements par an, ce qui peut paraître peu puisque l'on a parfois produit 120 000 voire 130 000 logements certaines années. Et encore faut-il espérer que les taux d'intérêt ne montent pas trop – nul ne peut l'affirmer –, que les regroupements des bailleurs se passent dans de bonnes conditions et que les ventes de logements sociaux atteignent le niveau de 17 000 ou 18 000 logements par an, c'est-à-dire le double du volume actuel... Pourquoi ne pas rétablir l'APL Accession si l'on veut réellement parvenir à construire 100 000 logements chaque année ? Il s'agirait d'une dépense modeste mais avec un effet de levier important pour le secteur du logement social.

Le Gouvernement a décidé, alors qu'il avait signé un accord avec Action Logement – qui a beaucoup fait pour l'aider à sortir de l'ornière dans laquelle il se trouvait avec la RLS –, de ponctionner 500 millions d'euros dans les caisses de cette structure. Ce prélèvement sera-t-il ponctuel ou

destiné à être reconduit chaque année ? Quel sera l'avenir du « 1 % Logement » ? Quelle est l'intention du Gouvernement ?

Ma dernière question concerne les exonérations de TFPB. En contrepartie de la suppression de la taxe d'habitation, les communes vont récupérer la TFPB. Il en découle qu'une commune qui construira du logement social ou du logement intermédiaire n'aura pas de rentrée fiscale car les bailleurs sont exonérés de TFPB pendant 20 ou 25 ans. Si vous voulez soutenir la construction, secteur qui en a bien besoin, il est vital de supprimer cette perte pour les communes. L'État accorde des exonérations de TFPB mais, *in fine*, ce sont les communes qui les payent. Il importe de trouver une solution. Pourquoi pas une éventuelle péréquation entre communes ?

M. Roger Karoutchi. - Je suis rapporteur des crédits de l'audiovisuel. On a appris, avant même de disposer du texte sur la réforme de l'audiovisuel, que le Gouvernement avait l'intention de baisser la redevance d'un euro tandis que la publicité devrait être plus largement autorisée dans le public comme dans le privé. Est-ce une vraie politique ? J'avais entendu le Président de la République et le Gouvernement manifester une volonté de réforme de l'audiovisuel, y compris de son financement. Visiblement, ce n'est pas le cas et on va se contenter de mesures à la marge, en réduisant la redevance d'un euro ou en autorisant une coupure de publicité supplémentaire dans les films... Franchement, ce n'est pas ainsi que l'on garantira à terme le financement de l'audiovisuel !

De même, si certaines prestations sociales seront revalorisées à hauteur de l'inflation, d'autres le seront moins. Alors que le Gouvernement fait un effort de rationalisation pour les niches fiscales, en supprimant des dispositifs inefficaces, pourquoi ne pas mettre à plat, de la même manière, l'ensemble des dépenses sociales pour apprécier leur coût, leur efficacité, en allant au-delà d'une simple indexation sur l'inflation ?

Mme Sylvie Vermeillet. - J'ai la même préoccupation que le rapporteur général concernant la croissance. Au lieu de 1,7 %, elle devrait s'établir à 1,3 ou 1,4 %. La TVA constitue, avec 187 milliards d'euros, la première ressource fiscale de l'État. Le Gouvernement prévoit d'en affecter une fraction aux départements. Comment entendez-vous sécuriser cette recette ? Que peut faire aussi l'Union européenne pour soutenir la croissance européenne ? Vous avez indiqué que le Brexit devrait avoir un effet sur la croissance de 0,2 point de PIB. Son effet sera différent selon les pays. La croissance allemande est en berne. Je suis très inquiète pour la croissance française, tandis que le climat qui entoure la réforme des retraites, facteur que vous n'avez pas évoqué, pourrait aussi compromettre l'embellie de la croissance que vous escomptez.

M. Jean-François Rapin. - Ma première question concerne la relation entre l'État et les régions, et notamment les enveloppes financières

qui leur sont attribuées dans le cadre de la réforme de l'apprentissage. Les documents que l'on a reçus sont assez imprécis. Les régions n'ont pas encore d'idée de la somme qui leur sera versée en compensation de la perte de recettes liées à l'apprentissage. Quand seront-elles informées ? Il serait utile qu'elles le soient rapidement dans la mesure où elles sont en train de préparer leurs budgets.

Ma seconde question concerne le CIR. M. Le Maire a dit qu'il était favorable à ce dispositif. Je suis néanmoins inquiet dans la mesure où une discussion est prévue sur les modalités d'intégration des frais de fonctionnement, et notamment sur l'abattement. Je crains que cette discussion, qui sera noyée dans l'examen du projet de loi de finances, n'ouvre un débat plus large sur la remise en question du CIR et des critères de calcul. Ne devrait-on plutôt organiser un débat spécifique sur le CIR ?

M. Claude Raynal. – Vous présentez les articles 79 et 80 comme des articles contenant des mesures de recentrage. Mais chaque fois qu'il est question de mesures de recentrage, on s'inquiète. Le Gouvernement semble vouloir faire machine arrière sur le dispositif porté par l'article 79 mais celui-ci figure toujours dans le texte. Pourriez-vous nous confirmer que vous déposerez un amendement de suppression à l'Assemblée nationale ?

J'aime beaucoup les formules de présentation de Gérard Darmanin. La communication, en effet, c'est important. Cette année, la formule est « 20, 30, 40 », avec des étrangetés : ainsi 40 serait les dépenses évitées, mais c'est toujours davantage de dépenses, même si c'est moins que si cela avait été pire... En 2017, votre formule était « 3, 5, 2 » : 3 points de baisse des dépenses publiques, 5 points de baisse de la dette et 2 points de baisse du déficit. Fin 2017, Bruno Le Maire a repris la formule en la modifiant, pour viser un objectif de baisse de la dette de 8 points. En réalité, on le constate, on est loin de ces chiffres. Pourtant à l'époque, M. Darmanin nous affirmait que ses engagements étaient chiffrés et nous invitait même, d'un air déterminé, à en vérifier la réalisation... Finalement, loin des « 3, 5, 2 », on obtient à peine un « 1, 1, 1 »...

M. Bruno Le Maire, ministre. – Vous forcez le trait !

M. Claude Raynal. – À peine ! Et encore, ce résultat est-il obtenu grâce à la faiblesse des taux d'intérêt, aux rentrées fiscales exceptionnelles liées à la mise en place de la retenue à la source, ou à l'amende de Google ! Les résultats sont mauvais. Comment expliquez-vous l'abandon en rase campagne de l'objectif d'amélioration des comptes publics ? À cause de la crise sociale, dites-vous. Certes. Mais n'est-ce pas un peu facile ? Le Gouvernement n'a-t-il pas une part de responsabilité dans le déclenchement des événements ? Les mesures brutales, comme la taxation des carburants, la hausse de la CSG sur les retraites ou encore la suppression de l'ISF n'ont-elles pas contribué à déclencher la crise ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Monsieur Capus, je confirme que nous allons supprimer la niche fiscale constituée par le GNR, en respectant deux principes : le temps et la concertation. Nous avons prévu un délai de trois ans à partir du 1^{er} juillet 2020 pour permettre aux entreprises de s'adapter. Nous mettrons aussi en place des mesures de compensation : une clause générale de révision des prix, des dispositifs de suramortissement pour l'achat de matériels électriques, une avance versée par l'État aux PME portée de 5 à 10 % et l'inclusion des frais d'entretien des réseaux dans le FCTVA. Ces mesures résultent d'une négociation avec les fédérations professionnelles concernées. Nous pourrions ainsi abandonner la niche du GNR de façon sereine. Il ne s'agit pas d'une mesure punitive, motivée uniquement par des raisons budgétaires. Cette décision est cohérente avec notre politique de transition énergétique et avec notre volonté d'indépendance à l'égard des énergies fossiles

Madame Vermeillet, notre prévision de croissance, 1,3 % du PIB, est conforme aux estimations des grandes institutions internationales. Et ce n'est qu'à partir de 2021 qu'une fraction de la TVA commencera à être redistribuée. Pour le reste, je partage votre avis : nous avons besoin d'une stratégie de croissance européenne. J'en ai proposé une à nos partenaires européens. Il ne s'agit pas simplement de demander à l'Allemagne de dépenser plus, mais de s'inscrire dans un cadre d'ensemble où les pays qui doivent faire des réformes, comme la France, les font, où ceux qui doivent réduire leurs dépenses publiques le font, et où ceux qui ont des marges d'action budgétaires pour investir les utilisent. La zone euro ne doit pas être régie uniquement par la compétition mais aussi par la solidarité et la coordination des politiques économiques.

En ce qui concerne le CIR, nous avons retenu simplement la proposition de la Cour des comptes de réduire l'abattement sur les frais de fonctionnement. La Cour avait proposé de le réduire à un niveau entre 40 et 46 %. Nous proposons de passer de 50 à 43 %, sans toucher aux dépenses d'innovation et d'investissement. Je tiens à redire que l'innovation constitue un enjeu stratégique qui doit figurer au cœur de toutes les politiques publiques. Il faut développer les moyens de la financer. Nous voulons ainsi favoriser le capital-risque, très faible en France, en nous inspirant du rapport de Philippe Tibi. Nous voulons aussi développer l'union des marchés de capitaux au niveau européen pour que l'on ait enfin les moyens, au niveau européen, de financer l'innovation. Il est dramatique qu'une entreprise comme Devialet doive s'adresser à un fonds américain pour trouver un apport de 100 millions d'euros, à cause de l'absence d'un marché de capitaux européens. Si l'Europe n'a pas de géants du numérique, c'est parce que l'on ne peut pas lever les fonds suffisants. L'endettement des entreprises est déjà très élevé et les marges de manœuvre me paraissent limitées. Le troisième levier de financement – cela vous surprendra peut-être de ma part – est le financement public. Le capital-risque et l'endettement des entreprises ne suffisent pas. L'investissement public est crucial si l'on veut rester dans la

course technologique au XXI^e siècle. Si je suis aussi déterminé sur les cessions d'actifs publics, ce n'est pas parce que je souhaite brader les actifs de l'État, c'est parce que je souhaite qu'on consacre davantage de financements publics à l'innovation, au travers des investissements d'avenir, de la BPI ou du fonds pour l'innovation de rupture. Nous devons aussi nous attaquer au décalage, spécifique à la France, entre la recherche, notamment publique, car les dépenses publiques de recherche sont élevées en France, et le développement industriel qui est insuffisant. Nous allons réfléchir à des mesures pour mieux articuler recherche publique et développement industriel. Il n'est pas absurde de vouloir concentrer notre recherche dans des secteurs où nous sommes déjà très bons, comme les nanotechnologies, l'aéronautique, le spatial, la santé, les biotechnologies, car nous disposons déjà d'outils industriels dans ces secteurs et une hausse de la recherche publique aura un effet de levier considérable sur le développement industriel privé et donc sur les emplois dans nos territoires.

Monsieur Raynal, j'assume toutes mes responsabilités. L'objectif était « 5, 3, 1 » et non « 5, 3, 2 ». Si nous avons pu faire davantage pour réduire la dette, j'aurais été le plus heureux des ministres des Finances. La dette baisse moins vite qu'escompté parce que la croissance est moindre, quoique meilleure que dans la zone euro. Nous ne parviendrons pas à réduire la dette de huit points et je suis le premier à le regretter. En revanche, nous allons réduire les dépenses publiques de 2,3 points d'ici 2022, ce qui n'est pas très éloigné de l'objectif initial des 3 points. Quant à la baisse des impôts, nous ferons mieux que prévu, avec une baisse de 1,3 point et non d'un point au cours du quinquennat.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Pour des raisons tenant à la fois à l'équilibre des comptes et à la sincérité des documents que nous examinons au Conseil des ministres et transmettons au Conseil d'État, nous avons gardé l'article 79 dans le projet de loi et nous le supprimerons par voie d'amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale. La mesure proposée aboutissait à une économie pour le budget du ministère du travail de 300 millions d'euros et à une dépense supplémentaire pour la Sécurité sociale de 180 millions d'euros, dans la mesure où les personnes qui n'auraient plus bénéficié de l'exonération spécifique sociale auraient bénéficié de l'exonération de droit commun de deux euros par heure pour l'emploi d'une aide à domicile. Il fallait aussi prendre en compte, l'année suivante, des dépenses fiscales supplémentaires pour l'État à cause de la hausse des crédits d'impôt provoquée par la hausse des revenus. Donc l'économie n'était pas de 300 millions d'euros, tandis que le montant des sommes en jeu reste modeste par rapport aux 12,7 milliards d'euros de la mission « travail ». L'équilibre du budget que nous vous présenterons, qui s'élève à environ 400 milliards de crédits, n'est donc pas remis en cause.

Monsieur Dallier, l'étude de la Caisse des dépôts et consignations repose sur certaines hypothèses. Elle prévoit d'abord un retournement de la

conjoncture économique. Ensuite, elle prend des années différentes de celles que nous avons prises en compte pour calculer la RLS et la clause de revoyure, qui a d'ailleurs été acceptée par les acteurs du secteur. Enfin, elle envisage une hausse des taux d'intérêt, alors même que les banques centrales semblent valider nos hypothèses. J'ajoute qu'il est rare, l'année précédant des élections municipales, d'assister à une multiplication des permis de construire, dont l'effet serait de gêner les voisins. Cependant, j'entends votre préoccupation sur la construction de logements. La clause de revoyure a des avantages et des inconvénients, mais n'oublions pas l'action du Gouvernement. Nous avons ainsi, en lien avec la Caisse des dépôts et consignations, revu les taux d'intérêt pour l'épargne des Français, ce qui constitue un geste fort en faveur du logement. Nous baissons la TVA pour la construction de logements sociaux et prévoyons plusieurs clauses d'assouplissement pour favoriser les ventes, même si, en effet, l'ampleur des ventes et leur montant font partie des incertitudes pour les années qui viennent. En revanche, je ne partage pas votre analyse sur Action Logement qui dispose d'une trésorerie de 4 milliards d'euros. Son financement repose sur la perception d'un prélèvement obligatoire sur les entreprises. On a constaté, malheureusement, une sous-exécution d'Action Logement à l'égard de ses engagements. L'État est vigilant au conseil d'administration et lui a demandé de contribuer pour les APL – il s'agit des 500 millions d'euros que vous évoquez.

Je ne partage pas non plus votre point de vue, monsieur Karoutchi, et il me semble que vous avez confondu dans votre propos l'audiovisuel et l'audiovisuel public. La baisse de la redevance d'un euro est légitime. Un euro représente 25 millions d'euros de recettes. La redevance est une taxe affectée. Dès lors que l'on demande des économies à l'audiovisuel public à hauteur de 100 millions d'euros, dans le cadre d'une réforme conforme à l'engagement du Président de la République, deux scénarios sont possibles : soit on reverse l'excédent de redevance perçu dans les caisses de l'État, soit on amorce, de manière peut-être symbolique, une décrue du montant de cette redevance. Évidemment, la question de la fiscalité audiovisuelle sera posée. Jusqu'à présent, elle figurait sur l'avis d'imposition de la taxe d'habitation. Désormais elle figurera sur l'avis de l'IR. Le ministre de la culture réfléchit à la fiscalité de demain sur l'audiovisuel. La question de la publicité est différente. Elle sera abordée dans la loi sur l'audiovisuel public. Devons-nous accepter, pour le privé, la publicité géolocalisée par exemple ? En bref, notre politique audiovisuelle ne se résume pas à la baisse d'un euro de la redevance, mais le projet de loi de finances n'a pas pour objet de mener la réforme de l'audiovisuel public dans la mesure où une loi spécifique est en préparation. Simplement, comme la redevance est une taxe affectée, il importe de ne prélever que le montant nécessaire pour financer les besoins et pas davantage.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – S'agissant du calendrier de suppression de la taxe d'habitation, les 80 % de ménages qui en bénéficient

contribueront cette année pour la dernière fois à hauteur d'un tiers, et ne paieront plus rien l'année prochaine. En 2021, les 20 % de contribuables restant paieront deux-tiers du montant, puis un tiers en 2022, puis plus rien en 2023.

L'État assure aux collectivités territoriales la montée en charge de la compensation jusqu'en 2023. Il n'y a pas de risque qu'il reverse moins que ce qu'il aura prélevé, car cela passera par le compte d'avance, mais aussi parce que, sur une période longue, l'évolution des valeurs locatives des communes est assez homogène. Le seul risque pèserait sur l'État lui-même, dans l'hypothèse où les valeurs locatives des communes sous-compensées augmenteraient beaucoup plus vite que les valeurs locatives des communes surcompensées. La clause de revoyure permettra de le mesurer.

Nous avons choisi de ne pas lancer tout de suite le chantier, important, de la révision générale des valeurs locatives. Celui-ci concerne en effet 48 millions de biens, avec des écarts importants, alors que notre priorité est de solidifier la réforme de la fiscalité locale pour une application intégrale en matière de recettes pour les collectivités en 2021.

En outre, nous souhaitons éviter une confusion, que certains cherchent à faire naître, tendant à présenter cette révision comme un moyen de financer la suppression de la TH par une explosion de la taxe foncière. Ce n'est pas le cas.

S'agissant de la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives, nous proposons, dans le projet de loi de finances, que les valeurs locatives de la TH concernant les seules résidences principales ne soient pas revalorisées forfaitairement en 2020, mais que seule l'évolution physique des bases soit prise en compte. La revalorisation forfaitaire ne s'appliquera que sur la taxe foncière et sur la TH applicable aux résidences secondaires.

L'impact de la modification du panier de recettes fiscales des collectivités sur le calcul du potentiel fiscal a été évoqué. Nous avons cet élément en tête, c'est pourquoi nous nous donnons un an pour déterminer si les modalités de calcul du potentiel fiscal peuvent être améliorées pour neutraliser l'effet que vous craignez ; si ce n'était pas le cas, nous pourrions alors adopter, dans le projet de loi de finances pour 2021, une disposition de neutralisation, afin de ne pas connaître en 2022 le même phénomène qu'en 2018.

S'agissant des simulations, M. Gérard Darmanin et moi vous avons adressé un courrier, monsieur le président, vous informant que nous avons donné instruction aux directeurs départementaux des finances publiques de les transmettre aux élus qui le souhaitent. M. le président du Sénat ayant souhaité avoir accès aux simulations de manière plus globale, le Premier ministre se chargera de les transmettre.

Monsieur Dallier, nous sommes conscients de la difficulté que pose l'exonération de taxe foncière sur les logements sociaux et intermédiaires, elle est en effet désincitative, mais à cet instant, je ne sais pas y répondre.

Monsieur Rapin, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a prévu que des fonds soient alloués aux régions pour les aider à financer l'investissement dans les centres de formation d'apprentis (CFA), mais aussi des actions de solidarité. Le différentiel avec la taxe d'apprentissage sera financé dans le projet de loi de finances par l'attribution d'une part fixe de TICPE et d'un prélèvement sur recettes.

Enfin, sur les articles 47 et 48 qui visent à exonérer de l'impôt de production respectivement certains commerces ruraux et des commerces dans des centres-villes ou des territoires en opération de rénovation du territoire, cette exonération relève de la délibération des collectivités locales concernées. Dans cette configuration, le principe général est donc qu'aucune compensation n'est possible. Toutefois, en ce qui concerne l'article 47, le Premier ministre a annoncé devant le congrès des maires ruraux que nous envisagions de travailler par amendement pour prévoir une compensation à hauteur d'un tiers, dans le cadre de la mise en œuvre de l'agenda rural.

M. Éric Bocquet. – Vous avez évoqué les taux négatifs des emprunts que la France souscrit. Est-il possible de connaître le volume des primes d'émission encaissées par la France depuis le 1^{er} janvier ?

La taxe sur les yachts, créée après la suppression de l'ISF, devait rapporter 10 millions d'euros, mais son produit ne s'élève finalement qu'à 288 000 euros. Comment expliquez-vous un tel naufrage fiscal ?

Enfin, nous avons soutenu la taxe sur les GAFAs et nous vous avons encouragé, monsieur Le Maire, à tenir bon. Pouvez-vous nous informer du contenu de l'accord convenu à l'occasion du G7 entre M. Trump et M. Macron ?

M. Jean-François Husson. – Vous portez un regard lucide sur la situation, c'est un changement d'approche et de ton par rapport à l'an passé.

Sur le « verdissement du budget », toutefois, vous annoncez cinq grandes étapes entre 2017 et 2019, mais la première date correspond au quinquennat précédent, et les quatre autres ne recouvrent rien d'autre que des sommets ou la mise en place d'organes.

Les crédits alloués aux énergies renouvelables et à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'Ademe, baissent de 1 milliard d'euros, comment l'expliquez-vous ? Pouvez-vous nous communiquer le montant du fonds chaleur ?

Le compte d'affectation spéciale « transition énergétique » baisse également de 1 milliard d'euros, et celui qui permettait d'aider à l'acquisition de véhicules propres est supprimé, ses fonds étant désormais au budget général. Quelles sont les raisons de ces évolutions ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Nous n’avons pas encore pris connaissance dans le détail du rapport de France Stratégie sur l’ISF et le prélèvement forfaitaire unique, le PFU, mais il semble bien que, si ces mesures ont entraîné des baisses d’impôt pour les plus aisés, elles n’aient pas emporté les effets économiques concrets attendus. Je regrette que vous n’en tiriez pas les conséquences.

Vous affichez un soutien au pouvoir d’achat et au travail, mais de nombreuses personnes subissent de véritables carrières de précarité. Leur pouvoir d’achat risque encore d’être réduit, et cela s’accompagnera d’une réduction de leur droit aux indemnités comme de leurs indemnités elles-mêmes. Or le taux d’emploi des jeunes et des plus de cinquante-cinq ans reste très faible alors qu’augmentent les effectifs de la catégorie « autres formes d’emploi », qui recouvre les emplois les plus précaires.

Vous avez annoncé une hausse du personnel de Pôle emploi, les chômeurs en paieront-ils eux-mêmes le coût à travers une augmentation de la contribution de l’Unedic ou l’État va-t-il prendre en charge cet effort ?

J’entends vos propos sur le CIR, mais l’on sait qu’il est détourné : ainsi, 37 % de ses crédits sont perçus par 200 grandes entreprises. Ne faudrait-il pas plutôt ajuster le dispositif afin qu’il bénéficie à ceux qui en ont le plus besoin, c’est-à-dire les PME ?

M. Didier Rambaud. – Je tiens à féliciter M. Darmanin pour la réussite du dispositif de prélèvement à la source.

Quels premiers retours pouvez-vous nous communiquer en matière de contrôle après la mise en application des dispositifs de la loi relative à la lutte contre la fraude ? Quel est, en outre, l’impact budgétaire prévu des mesures que ce projet de loi de finances contient, notamment la collecte de la TVA par les plateformes internet ?

Enfin, en matière de fiscalité locale et dans le cadre de l’agenda rural, le prochain projet de loi de finances ouvrira-t-il le sujet d’une territorialisation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ?

M. Sébastien Meurant. – Tout va donc très bien, vous faites mieux que MM. Sarkozy, Hollande et même Jospin. Pouvez-vous toutefois nous indiquer à combien s’élèvera la dette publique à la fin de cette année ?

Votre budget semble drogué aux taux monétaires aberrants, sans lesquels nous serions incapables de mettre en place une politique budgétaire autonome. L’écart avec l’Allemagne dans tous les domaines est, à ce titre, éloquent.

Ainsi, comment expliquez-vous que le Fonds monétaire international, le FMI, ait classé la France, le 8 septembre 2019, dix-neuvième sur dix-neuf, soit bonne dernière, en matière de finances publiques, pour la première fois de notre histoire ?

Mme Christine Lavarde. – L'article 7 supprime cinq mesures fiscales et en encadre trois. Parmi ces dernières, le crédit d'impôt familles permet aux entreprises de financer des places de crèches. Je m'interroge sur la cohérence de cette mesure avec le plan « 1 000 jours ». En outre, il me semble étrange de limiter la durée de vie de cette mesure à deux ans alors que les enfants restent trois ans en crèche.

M. Jean-Marc Gabouty. – Le montant de l'épargne des ménages couvre l'intégralité de la dette privée et publique française. Or les taux élevés risquent de neutraliser les effets attendus de la hausse du pouvoir d'achat sur l'économie, même si l'on ne peut pas pour autant dresser de lien direct. Comment mieux mobiliser cette épargne pour la consommation et l'investissement ?

S'agissant des collectivités locales, le gel de la revalorisation des bases m'inquiète, car la TH représente les deux tiers des recettes de fiscalité directe locale pour les communes. Nous assistons à une politique du yoyo : l'an dernier la revalorisation atteignait 2,2 %, au-delà de ce que l'on attendait, alors qu'elle sera nulle cette année. Cela pourrait susciter des réactions légitimes qui auraient été évitées si l'on avait revalorisé l'année dernière à hauteur de 1,5 % et cette année à hauteur de 0,7 %, par exemple.

Ma deuxième question est plus technique : certaines collectivités ont augmenté le taux de la TH depuis 2017 pour générer des recettes supplémentaires. Ce supplément sera-t-il maintenu et pris en compte dans la compensation ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Monsieur Bocquet, les primes d'émission de la dette, versées par les acheteurs d'obligations de vieille souche dont le taux nominal est supérieur au taux de marché, sont évaluées à 3 milliards d'euros pour 2020.

S'agissant de la taxation des GAFAs, nous tenons bon et nous l'appliquerons. Nous espérons toujours parvenir à un accord à l'OCDE, c'est en bonne voie, mais tant que celui-ci n'existe pas, nous appliquerons notre solution nationale.

Nous avons convenu avec les États-Unis que seul l'aboutissement des discussions à l'OCDE nous conduira à abandonner notre propre taxe. En outre, si cet accord devait prévoir une contribution inférieure à celle que nous appliquons, nous rembourserions la différence sous forme de crédit d'impôt.

Nous n'accepterons pas que des géants du numérique échappent à l'impôt sous prétexte qu'ils n'ont pas de présence physique, alors qu'ils ont nos clients, car c'est injuste économiquement et fiscalement inefficace.

Au-delà de la question fiscale, vont se poser des difficultés de contrôle monopolistique : ainsi, à notre sens, Libra n'a pas sa place en zone euro, car la vocation des entreprises privées n'est pas de concurrencer la

capacité souveraine des États à frapper la monnaie. La question est grave : il s'agit de savoir si nous accepterons un jour que des entreprises multinationales se substituent à des États. J'y suis absolument opposé.

Madame Taillé-Polian, le rapport que vous évoquez conclut surtout qu'il est trop tôt pour apprécier les effets des mesures fiscales en question, mais que la fiscalité du capital en France était pénalisante.

Concernant le travail, notre objectif est de mieux valoriser l'activité, en particulier celle des personnes qui ont été particulièrement pénalisées par la crise de 2008 et dont les salaires sont peu élevés. Toutes les incitations que nous avons consacrées à aider le retour à l'emploi visent à compenser la faiblesse de revenus de ces très nombreux Français.

Enfin, s'agissant du CIR, je ne suis pas d'accord avec vous : les deux tiers de son montant bénéficient directement aux PME et aux ETI, qui pâtiraient le plus de son amoindrissement.

Monsieur Meurant, nous devons nous réjouir lorsque cela va mieux ! Nous nous en sortons mieux que la moyenne des pays européens, ce que les organismes internationaux saluent. Les efforts des Français donnent des résultats, nous avons un niveau de croissance supérieur à la moyenne de la zone euro, notre pays est le plus attractif, le moral de la population s'améliore. Il faut, certes, faire mieux, mais ne boudons pas notre plaisir pour nos concitoyens.

Monsieur Gabouty, en effet, comme les Allemands, nous avons un problème de taux d'épargne. Parmi les réponses concrètes que nous apportons, l'Assemblée nationale et le Sénat ont voté le plan d'épargne retraite, un nouveau produit fiscalement avantageux qui va se substituer à la myriade de produits existants afin de simplifier le marché. Les versements sont déductibles, avec un plafond à 10 %, offrant une incitation considérable à déposer de l'argent sur ce produit, lequel, de plus, est portable et offre la possibilité de libérer l'épargne quand on le souhaite, en capital ou en rente.

Nous avons ainsi révolutionné l'épargne retraite en France et nous visons les 300 milliards d'euros d'encours afin d'orienter l'épargne qui dort vers de l'épargne qui crée de l'activité et des emplois.

M. Gérald Darmanin, ministre. – S'agissant de la taxe sur les yachts, le chiffre de 10 millions d'euros n'a jamais été évoqué par le ministère et ne figure pas dans l'exposé des motifs.

Deux navires sur les sept concernés ont acquitté spontanément leur dû, et des contrôles douaniers ont été diligentés. Il est possible que des changements d'immatriculation et de pavillon se soient produits, d'autant que le carburant pour navires est réputé bien moins cher en Italie.

Cette taxe rencontre donc des difficultés, mais j'ai donné instruction à la directrice générale des douanes d'agir conformément à la volonté du législateur et de diligenter les contrôles nécessaires.

Monsieur Husson, les crédits de l'État en matière de soutien aux énergies renouvelables ne baissent pas, mais comme le principe est que l'État rachète l'électricité plus chère, il fait des opérations financières, que l'on appelle des économies de constatation. Or les dépenses budgétaires supplémentaires au bénéfice du ministère de la transition écologique sont très supérieures à ces économies. Ne faisons pas croire que les crédits consacrés aux énergies renouvelables baisseraient.

La rebudgétisation, quant à elle, est une mesure de simplification, mais elle permet également de faciliter l'obtention d'emprunts verts à des prix défiant toute concurrence. Or ces emprunts, qui relèvent de la finance verte, sont conditionnés aux investissements que l'on peut financer et nous avons le plus grand mal à trouver d'autres dépenses que celles que nous avons déjà affectées. Sur l'énergie, par exemple, l'existence d'un CAS bloque l'attribution de ces emprunts, car les financiers se refusent à payer pour quelque chose qui est financé par ailleurs.

C'est la raison pour laquelle nous nous concentrons sur un budget vert pour 2021, qui fait l'objet d'un excellent rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection du ministère de la transition écologique, mais aussi sur la rebudgétisation d'une partie des CAS, qui permet d'augmenter le montant de la finance verte dans notre budget.

S'agissant de la lutte contre la fraude, elle sera particulièrement performante en 2019, même si nous ne disposons pas encore des chiffres des contentieux réglés. Google a versé l'impôt qu'il devait, les autres dossiers qui ont été rendus publics - L'Oréal, Amazon et Apple - ont également été soldés. Enfin, d'autres issues positives ont été atteintes, mais elles ne peuvent être évoquées publiquement. Cette année sera donc très importante en matière de recouvrement.

Le Gouvernement a essayé, à ce titre, d'en mesurer l'efficacité aux sommes effectivement entrées dans les caisses et non plus seulement aux notifications de redressement, une évolution que personne n'avait encore osé mettre en place.

Sur le verrou de Bercy et la transaction pénale, je salue l'aide du Sénat. Le nombre de dossiers transmis au parquet a augmenté de 85 % par rapport au semestre précédent et j'invite votre commission à s'intéresser au nombre d'enquêtes qui seront ouvertes dans quelques mois. La police fiscale, que vous avez contribué à créer, a déjà été saisie de nombreux dossiers par les magistrats.

Sur les crèches, enfin, la question de la durée de la présence est sans effet, puisque le bénéfice du crédit d'impôt est attribué pour l'année. En revanche, son bornage nous oblige à évaluer ses effets, conformément à l'engagement du Gouvernement de ne reconduire que les niches, crédits et réductions d'impôts efficaces.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. - Monsieur Rambaud, s'agissant de la CVAE, une territorialisation plus importante n'est pas envisagée, car on en connaît les difficultés techniques. En outre, certains élus régionaux souhaitent mettre en œuvre des systèmes d'exonération comme ceux qui sont prévus aux articles 47 et 48. La discussion est ouverte, mais le sujet n'est pas tranché.

Monsieur Gabouty, la loi de programmation pour la période 2018-2022 avait précisé que la compensation se ferait sur la base des valeurs locatives pour 2020 et du taux de 2017 et que les communes qui auraient augmenté le taux ensuite perdraient cette recette supplémentaire. Je ne suis pas certain que revenir sur ce principe serait une bonne chose.

M. Vincent Éblé, président. - Je vous remercie.

II. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (2 OCTOBRE 2019)

Réunie le mercredi 2 octobre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu M. Didier Migaud, président du Haut conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

M. Vincent Éblé, président. – En parfaite continuité avec nos travaux d'hier, nous recevons aujourd'hui M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, pour nous présenter l'avis du Haut Conseil relatif aux projets de loi de finances (PLF) et de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020.

Nous avons bien sûr pu prendre connaissance de cet avis vendredi dernier, lors de sa publication, mais vous allez nous apporter des éclairages complémentaires sur la manière dont il a été élaboré et les données macro-économiques sur lesquelles il s'appuie.

À l'heure où de nombreuses incertitudes se font jour sur les perspectives de croissance de l'économie mondiale et européenne, dans un contexte particulier de taux d'intérêt négatifs, l'avis du Haut Conseil est important pour éclairer la représentation nationale sur la sincérité du projet de loi de finances dans son cadrage macro-économique et sur la crédibilité de notre trajectoire budgétaire, au regard notamment de nos engagements européens, même si notre Gouvernement n'a pas fait le choix de proposer un ajustement de la loi de programmation des finances publiques (LPPF).

Cette audition est ouverte à la presse et fait l'objet d'une retransmission sur le site internet du Sénat.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. – Merci de votre invitation. Je suis accompagné du rapporteur général du Haut Conseil, M. François Monier, de M. Vianney Bourquard et de M. Vladimir Borgy, rapporteurs généraux adjoints, ainsi que de M. Richard Hughes, directeur au Trésor britannique, qui contribue pour quelque temps aux travaux du Haut Conseil des finances publiques et de la Cour des comptes.

L'exercice qui nous rassemble aujourd'hui est désormais bien rôdé : c'est la septième fois que notre Haut Conseil rend un avis sur les PLF et PLFSS et la troisième fois sous cette législature. La mission du Haut Conseil ne consiste pas à produire ses propres prévisions macroéconomiques, il doit se prononcer sur celles présentées par le Gouvernement à l'occasion du PLF et du PLFSS, ainsi que sur la cohérence des projets du Gouvernement avec les orientations pluriannuelles de solde structurel. Cette mission nous conduit à réaliser une analyse approfondie des textes qui nous sont soumis par le Gouvernement. Pour formuler notre avis, nous nous appuyons sur des

prévisions issues d'un ensemble d'organismes tels que la Commission européenne, le FMI et l'OCDE. Nous recevons également de nombreux experts et représentants d'institutions françaises et internationales – notamment la Banque de France, la Banque des règlements internationaux, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii), Rexecode et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

J'évoquerai en premier lieu le contexte macro-économique. Depuis plusieurs trimestres, l'économie mondiale connaît un ralentissement marqué, qui touche principalement l'Union européenne, la Chine et certains pays émergents. Ce ralentissement a été particulièrement prononcé dans l'industrie et il a pesé sur les échanges commerciaux en raison de la mise en place de mesures protectionnistes depuis fin 2018. On observe ainsi un coup de frein sur les échanges de marchandises, en légère baisse au premier semestre 2019. Les échanges de services, en revanche, ont continué de croître dans ce contexte international. La zone euro connaît un fléchissement de sa croissance, mais cette inflexion recouvre des évolutions contrastées entre les pays. Mi-2019, la croissance était quasiment nulle en Allemagne et en Italie ; elle était modérée en France et elle demeure encore soutenue en Espagne. Plusieurs facteurs ont contribué à atténuer le ralentissement de l'activité dans la zone euro – je pense ici à l'orientation budgétaire légèrement expansive en 2019, au maintien d'une politique monétaire accommodante, et à la dépréciation de l'euro vis-à-vis du dollar depuis le début de 2018.

L'économie française n'a pas échappé au ralentissement général. Sa croissance demeure néanmoins un peu supérieure à la moyenne de ses partenaires européens depuis la mi-2018. La demande intérieure hors stocks a progressé au deuxième trimestre 2019, portée par les mesures favorisant le pouvoir d'achat et par une augmentation toujours soutenue de l'investissement des entreprises. Malgré l'évolution défavorable du commerce mondial, les exportations françaises ont progressé de 2,5 % entre mi-2018 et mi-2019, marquant ainsi une légère amélioration des parts de marché de la France. Après une forte dégradation en 2018, le climat des affaires, selon les enquêtes de conjoncture, s'est légèrement redressé depuis le début de 2019, laissant prévoir le maintien d'une croissance modérée sur la fin de l'année 2019.

La situation et les perspectives de croissance sont toutefois entachées de plusieurs risques majeurs. À court terme, le principal risque est celui d'une sortie sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne. L'impact économique de cet événement sans précédent est particulièrement difficile à estimer. La première année, il serait, selon l'OCDE, de près de deux points de PIB pour le Royaume-Uni, supérieur à 0,5 point pour l'Espagne et les Pays-Bas, proche de 0,5 point pour l'Allemagne, l'Italie, mais aussi la France. L'OFCE estime un impact plus faible sur l'économie française, de l'ordre de 0,25 point de PIB. L'Insee, quant à lui, évoque 0,6 point sur plusieurs trimestres. La Banque d'Angleterre a des chiffres encore plus défavorables.

Si vous le souhaitez, M. Richard Hughes pourra vous présenter l'analyse de la Banque d'Angleterre sur les conséquences d'un Brexit sans accord.

De nouvelles hausses des tarifs douaniers de la part des États-Unis, notamment à l'encontre de l'Union européenne, constituent un risque important pour la croissance. Le Haut Conseil estime que plusieurs autres facteurs sont susceptibles d'affecter la trajectoire de la croissance française : les tensions géopolitiques au Moyen-Orient, leurs répercussions possibles sur le prix du pétrole, les vulnérabilités financières liées à la hausse de l'endettement mondial ainsi que la conjoncture économique en Allemagne – la diminution de sa demande intérieure pourrait s'ajouter à la récession industrielle en cours depuis plusieurs trimestres. Au total, les perspectives de croissance de l'économie française sont entourées d'aléas extérieurs défavorables.

J'en viens désormais aux observations formulées par le Haut Conseil sur le scénario macroéconomique du Gouvernement. Le Gouvernement prévoit dans le PLF un rythme de croissance pour 2019 de 1,4 %, soit une prévision identique à celle formulée au printemps dernier dans le programme de stabilité. Compte tenu de l'acquis de croissance au deuxième trimestre et des prévisions récentes pour la croissance du troisième trimestre, le Haut Conseil juge atteignable la prévision de croissance du Gouvernement pour 2019. Cette prévision est d'ailleurs cohérente avec celle des organisations internationales et des instituts de conjoncture, qui la situent toutefois pour la plupart autour de 1,3 %. Pour 2020, le Gouvernement prévoit un léger fléchissement de la croissance du PIB à 1,3 %, la consommation des gains de pouvoir d'achat début 2019 ayant été plus lente que prévue. La prévision du Gouvernement fait l'hypothèse qu'elle se prolongera en 2020. Le taux d'épargne marquerait un léger recul après avoir augmenté de 0,6 point en 2019 ; cette baisse modérée est vraisemblable.

Le Haut Conseil considère que les hypothèses du Gouvernement sur l'évolution de l'investissement des entreprises sont plausibles.

La prévision de croissance du Gouvernement pour 2020 de 1,3 % s'inscrit dans la fourchette de prévisions disponibles entre 1,2 % et 1,4 % ; le Haut Conseil estime donc que la prévision de croissance du Gouvernement est plausible pour 2020. Toutefois, cette prévision ne prend pas en compte l'éventualité d'un Brexit sans accord et ses conséquences sur la croissance française – même si une sortie sans accord du Brexit n'est le scénario central d'aucun institut de conjoncture aujourd'hui.

Le Gouvernement anticipe, dans le PLF 2020, une hausse de 1,2 % en moyenne annuelle pour 2019 des prix à la consommation. Pour 2020, la baisse de l'inflation prévue par le Gouvernement en 2019 et 2020 par rapport à 2018 s'explique essentiellement par la moindre contribution des produits pétroliers – nulle en 2019, contre 0,6 point en 2018.

La prévision d'inflation du PLF repose sur l'hypothèse conventionnelle de stabilité du prix du pétrole à son niveau du mois d'août, à savoir 59 dollars le baril. Or, compte tenu des risques qui pèsent actuellement sur le maintien opérationnel des capacités de production, le prix du pétrole pourrait être plus élevé que celui prévu par le Gouvernement. Si le prix du baril se maintenait au niveau de 64 dollars le baril qui a été constaté il y a une quinzaine de jours, c'est-à-dire 5 dollars au-dessus de l'hypothèse du PLF, l'inflation serait accrue d'environ 0,15 point au bout d'un an et l'activité réduite d'un peu moins de 0,1 point par rapport au scénario de croissance du PLF pour 2020. Ce risque ne semble pas se matérialiser pour le moment, puisque ce matin, le prix du Brent était de 59,38 dollars le baril, après une baisse de près de 5 % sur les cinq derniers jours.

L'inflation sous-jacente, hors produits à prix volatils et tarifs administrés, augmenterait très légèrement, passant de 0,8 % en 2018 à 0,9 % en 2019 et 2020. Le Gouvernement a légèrement révisé à la baisse ses prévisions d'inflation pour 2019 et 2020, confirmant ainsi l'appréciation du Haut Conseil dans son avis d'avril 2019 sur le programme de stabilité. Nous avons alors estimé que la hausse attendue de l'inflation sous-jacente pourrait être plus lente que celle prévue par le Gouvernement. Cela confirme les prévisions d'inflation pour 2019 et 2020, proches de la moyenne du *Consensus Forecast*, de 1,2 % et 1,3 % respectivement. Le Haut Conseil considère donc que les prévisions d'inflation du Gouvernement pour 2019 et 2020 sont raisonnables.

Pour 2019, les prévisions d'emploi et de masse salariale sont cohérentes avec les dernières statistiques disponibles, qui enregistrent pour le premier semestre 2019 des créations d'emplois supérieures à ce que le fléchissement de l'activité faisait attendre pour 2020. Le Haut Conseil considère que les prévisions du Gouvernement sont raisonnables, le ralentissement attendu de la masse salariale traduisant celui de l'emploi.

J'en viens à notre appréciation sur les prévisions de recettes et de dépenses formulées par le Gouvernement. Pour les recettes, le Gouvernement retient notamment une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1 en 2019 et en 2020. Cette élasticité unitaire résulterait d'une évolution plus dynamique que le PIB des impôts d'État et d'une progression des recettes des administrations de sécurité sociale légèrement inférieure à celle de l'activité. Après avoir analysé le montant estimé des mesures nouvelles pour 2019 et pour 2020, le Haut Conseil considère que les prévisions de prélèvements obligatoires sont cohérentes avec le scénario macroéconomique retenu.

L'augmentation globale des dépenses s'explique pour l'essentiel par le profil de l'investissement local qui serait en forte augmentation en 2019 puis se stabiliserait quasiment en 2020. L'objectif de dépenses de l'État intègre pour 2019 un accroissement des crédits des ministères de

5,7 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2018. Cet objectif inclut des économies de 1,5 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2019, économies qui restent toutefois à réaliser en exécution. Les crédits des ministères poursuivraient leur croissance entre 2019 et 2020 à hauteur de 6 milliards d'euros.

Des efforts visant une budgétisation plus réaliste des dépenses de l'État ont été effectués depuis le PLF pour 2018, même si quelques poches de sous-budgétisation demeurent. Nous relevons cependant que des incertitudes entourent les prévisions de prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne et de charges d'intérêts. Dans le PLF 2020, la prévision du Gouvernement prévoit un prélèvement sur recettes pour l'Union européenne en légère diminution de 100 millions d'euros par rapport à la LFI 2019, alors que la dernière année des cadres financiers pluriannuels (CFP) montre généralement une forte accélération des dépenses de l'Union européenne et du prélèvement sur recettes associé.

En sens inverse, la charge d'intérêts pourrait être un peu moins élevée que dans la prévision du PLF 2020. Par exemple, si les taux d'intérêt restent inchangés à leur valeur au 1^{er} septembre 2019, c'est-à-dire à -0,6 % pour le taux à trois mois et à -0,2 % pour le taux à dix ans jusqu'à la fin de l'année 2020, l'économie supplémentaire en dépenses serait de l'ordre de 1 milliard d'euros en 2020 – hier, le taux à dix ans était encore de -0,26 %. Une telle évolution accentuerait la baisse déjà inscrite dans la prévision du Gouvernement selon laquelle la charge de la dette des administrations passerait de 40,3 milliards d'euros en 2018 à 35,9 milliards d'euros en 2019 et 33,7 milliards d'euros en 2020, soit une diminution de près de 0,3 point de PIB en deux ans, alors même que la dette globale ne ferait que se stabiliser à un niveau proche de 100 points de PIB, après avoir progressé de plus de 30 points depuis la crise de 2008. Le ratio dette sur PIB n'a effectivement pas amorcé sa diminution, à la différence de ce que l'on observe dans la zone euro depuis 2016. Les dépenses des administrations de sécurité sociale seraient en légère décélération en 2020 par rapport à 2019. Cette prévision est atteignable, sous réserve que les économies annoncées, notamment sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) et sur l'Unédic, se réalisent pour les montants attendus. Les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales (APUL) augmenteraient de 1,5 % en 2019 et de 0,7 % en 2020 dans le scénario du Gouvernement. Leur investissement augmenterait de 8,9 % en 2019 puis diminuerait de 0,1 % en 2020, en lien avec le cycle électoral. Les informations disponibles à ce jour indiquent que la dépense locale en 2019 pourrait être plus soutenue que celle prévue dans le PLF, notamment en matière d'investissement : l'investissement des collectivités territoriales augmenterait de 14 % fin juillet, 16 % fin août. Il pourrait en aller de même en 2020, compte tenu notamment du niveau élevé de l'épargne des collectivités territoriales.

Le Haut Conseil estime donc que la prévision d'évolution des dépenses publiques pour 2019 et 2020 est plausible, selon l'état des informations dont nous disposons - le Haut Conseil n'a pas connaissance au moment de rendre son avis, de la totalité des dépenses prévues dans le PLF pour 2020. Il en va de même des prévisions de déficit nominal, de - 3,1 points de PIB en 2019 et - 2,2 points en 2020, compte tenu de l'appréciation formulée plus haut sur les recettes.

J'en viens à la cohérence des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale avec les orientations pluriannuelles de solde structurel. Cette cohérence s'apprécie au regard de la trajectoire du solde structurel formulée dans la loi de programmation en vigueur - celle du 18 janvier 2018. Le solde public nominal s'établirait à - 3,1 points de PIB en 2019 puis à -2,2 points en 2020. L'année 2019 est marquée par le cumul exceptionnel du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et de la baisse de cotisations qui dégradent le solde nominal de 20 milliards d'euros, soit 0,8 point de PIB, sans incidence sur le solde structurel. La composante conjoncturelle du déficit serait quasi nulle pour les deux années 2019 et 2020, compte tenu de l'estimation retenue par le Gouvernement d'un écart de production lui-même très proche de zéro. Une fois corrigé des effets de la conjoncture et des événements exceptionnels, le solde structurel tel qu'estimé par le Gouvernement serait de - 2,2 points de PIB pour les deux années 2019 et 2020. En 2019, ce solde structurel serait en amélioration de 0,1 point par rapport à 2018, d'après le chiffre présenté dans le PLF 2020. L'écart avec la trajectoire de la loi de programmation s'établirait à - 0,1 point de PIB en 2018 et à - 0,3 point de PIB en 2019. L'écart moyen sur deux années serait donc de 0,2 point par an en moyenne, soit un niveau très proche du seuil de 0,25 point de PIB par an de déclenchement du mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique de 2012. Le Haut Conseil note que l'hypothèse d'un déclenchement du mécanisme de correction lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2019 ne peut donc être écartée, compte tenu des incertitudes qui pèsent inévitablement tant sur les estimations du PIB que sur celles des soldes publics. En 2020, le solde structurel serait inchangé par rapport à 2019, en diminution de 2,2 points. Cette prévision de déficit structurel prend notamment en compte les mesures annoncées fin avril à la suite du Grand débat national.

Le solde structurel en 2020 s'écarterait sensiblement de l'objectif inscrit dans la loi de programmation de janvier 2018, qui prévoyait pour 2020 un déficit structurel de 1,6 point de PIB. Le Haut Conseil relève en conséquence que le Gouvernement présente un article liminaire du projet de loi de finances qui s'écarte fortement de la trajectoire de la loi de programmation en vigueur, choix qui pose un problème de cohérence entre le PLF 2020 et la LPPF, et qui affaiblit la portée de l'exercice de programmation pluriannuelle en matière de finances publiques. Le Haut Conseil souligne que les ajustements structurels - c'est-à-dire les variations du solde structurel - prévus pour 2019 et 2020 sont très faibles, en deçà de

ceux prévus par la loi de programmation. Selon le PLF, la variation de solde structurel entre 2018 et 2019 s'élèverait ainsi à 0,1 point de PIB, elle serait nulle entre 2019 et 2020, alors que la loi de programmation prévoyait un ajustement de 0,3 point les deux années. L'effort structurel, qui représente la partie de l'ajustement structurel directement lié à un effort en dépenses ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, s'élèverait à 0,1 point de PIB en 2019 comme en 2020, contre 0,7 point en deux ans dans la loi de programmation. Durant la période 2018-2020, l'écart cumulé d'efforts structurels entre le PLF et la loi de programmation de - 0,6 point sur les deux années 2019 et 2020 correspond essentiellement à un moindre effort en dépenses de - 0,3 point de PIB, malgré la baisse des charges d'intérêt et à une réduction supplémentaire des prélèvements à hauteur de - 0,2 point de PIB. Or ces chiffres doivent s'apprécier au regard des engagements européens de la France. Le Haut Conseil souligne que les ajustements structurels prévus pour 2019 et 2020, qui seront soumis à l'appréciation de la Commission européenne, sont inférieurs au minimum prévu dans le volet préventif du pacte de stabilité qui correspond à un ajustement de 0,5 point par an.

Le déficit public de la France - nominal comme structurel - est un peu supérieur à deux points de PIB, hors opérations exceptionnelles. Il demeure nettement plus élevé que la moyenne de la zone euro, qui se situe en 2019 autour de 0,9 point de PIB en nominal et en structurel, malgré une certaine amélioration. La situation de nos finances publiques reste fragile et laisse en conséquence peu de marge de manœuvre budgétaire dans l'hypothèse d'une accentuation du ralentissement économique.

M. Vincent Éblé, président. - Je vous remercie de cet exposé très clair. Les chiffres parlent d'eux-mêmes...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Monsieur le président du Haut Conseil des finances publiques, merci. Première question : quelle est la crédibilité de la France, qui, avec ce projet de loi de finances, contrevient ouvertement aux engagements qu'elle avait pris, dans la loi de programmation en janvier 2018, de baisser le déficit structurel et de réduire la dette ?

Concernant la baisse des effectifs de l'État, nous sommes aussi loin du compte avec une réduction de seulement 47 postes.

Il y a dix ans, notre dette était de 60 % du PIB comme celle de l'Allemagne. Cette dernière, après la crise de 2008, est revenue en dessous de 60 % alors que celle de la France frôle les 100 %. Y a-t-il des raisons pour que la France soit ainsi à contre-courant ?

S'il y a peu de débats sur le réalisme des estimations de croissance, les risques sont néanmoins considérables - les ministres eux-mêmes en conviennent. Vous en avez cité quelques-uns : guerre commerciale, chocs pétroliers, Brexit.

De quelles marges de manœuvre disposons-nous face à ces risques, avec un déficit déjà élevé ? L'arme monétaire ne peut plus être utilisée, à moins de distribuer des billets dans les rues. À la différence de l'Allemagne, nous ne disposons plus de l'arme budgétaire...

M. Didier Migaud. – Vos deux premières questions me semblent plutôt de nature politique... Il y a effectivement un réel problème de cohérence entre le solde structurel du projet de loi de finances pour 2020 et ce qui était prévu dans la loi de programmation. En 2019, l'écart est très proche du niveau considéré comme important par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le Gouvernement a fait le choix de reporter à l'année prochaine la révision de la loi de programmation. On peut s'interroger sur l'intérêt de cet exercice si la révision est constante...

Vous connaissez les circonstances : gilets jaunes, grand débat national... Notre tableau présentant les variations de la dette pour les différents pays européens est très frappant...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Chers collègues de la République en marche, vous devriez le regarder de près...

M. Vincent Éblé, président. – La France est à l'avant-dernière ligne...

M. Philippe Dallier. – Juste avant la Grèce !

M. Didier Migaud. – Ce n'est pas un phénomène nouveau.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce que nous voyons, c'est un mouvement de désendettement de l'Europe du Sud mais pas de la France.

M. Didier Migaud. – Ce mouvement a commencé il y a quelques années. Pour répondre à votre dernière question, les marges de manœuvre de la France sont quasi nulles : elle n'a pas profité de l'amélioration de la conjoncture pour les dégager.

Il y a un débat parmi les économistes. Certains considèrent qu'il faut profiter des taux bas pour investir...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Si seulement nous investissions !

M. Didier Migaud. – ... mais trop souvent, la France utilise la dette pour couvrir des dépenses de fonctionnement.

L'écart avec la loi de programmation s'explique par un moindre effort en dépense et une augmentation de la baisse des prélèvements obligatoires par rapport à ce qui était prévu. Le Gouvernement l'assume. Contrairement à d'autres années, la balance n'est pas équilibrée entre les aléas à la hausse et à la baisse. D'un côté, nous avons une reprise en Allemagne qui pourrait être plus forte qu'anticipée et une diminution du taux d'épargne qui conforterait la consommation. C'est peu en comparaison

avec la guerre commerciale, le Brexit, les tensions au Moyen-Orient - même si pour l'instant on n'en voit pas les effets, au-delà des quelques jours de hausse des prix du baril. Mais cette absence d'effet pourrait témoigner d'un ralentissement de l'activité mondiale, ce qui ne serait pas positif pour l'Union européenne.

M. Jérôme Bascher. - Merci pour votre langage de vérité, que nous espérons entendre encore longtemps de votre bouche... Nous sommes sortis d'une procédure de déficit excessif en début de mandature mais nous ne faisons désormais aucun effort sur le solde structurel puisque nous passons de moins 2,2 % du PIB à moins 2,2 % du PIB. Or la commission européenne nous demandait de faire au minimum moins 0,3, voire moins 0,5 au vu de notre position dans le cycle économique. Les ministres que j'ai interrogés à ce sujet ne m'ont pas répondu. Mais nous avons bien compris hier soir, n'est-ce pas, monsieur le président, que les ministres se moquaient parfois un peu du Parlement. Comment la Commission européenne prendra-t-elle la chose ? Espérons que ce ne sera pas un futur conseiller maître à la Cour des comptes qui devra nous expliquer la chose prochainement...

Comment expliquez-vous cette prévision de déficit, alors que le prélèvement à la source nous vaut deux milliards d'euros d'impôt sur le revenu en plus et que les taux négatifs nous valent deux milliards d'euros de charges en moins. L'impôt sur les sociétés pourrait-il rapporter beaucoup moins, notamment celui des banques, qui sont de grosses contributrices mais dont les comptes sont plombés par les taux d'intérêt négatifs ?

Les dépenses des collectivités ont connu en 2019 une accélération inouïe des dépenses. Faut-il réviser conséquemment la prévision de leur déficit ?

Autre élément perturbant, la prévision de masse salariale se retrouve partout, sauf dans les chiffres des cotisations sociales, qui ne rentrent pas. Cela reflète-t-il un changement dans la structure de l'emploi, avec plus d'emplois, mais moins de salaires ?

Enfin, les dépenses de retraite s'accélèrent en 2019. Aurait-on mésestimé les dépenses des nouveaux retraités, qui pourraient avoir cotisé plus pour gagner plus ?

En résumé, la base 2019 n'est-elle pas trop élevée dans ces deux domaines des finances locales et sociales ?

M. Jean-François Rapin. - Quelles seront, à votre avis, les conséquences d'un Brexit sans accord, ce qui semble le plus probable, même si les Anglais semblent ouverts à la discussion ?

Le solde structurel devait être à l'équilibre dans la loi de programmation pour 2022 ; en avril, il devait finalement être de moins 1,2 % du PIB, et cette nuit, nous apprenons qu'il sera de moins 1,5 % du PIB. On ne sait plus où l'on va !

Mme Christine Lavarde. – Le graphique de votre diapositive n° 13 montre bien le décrochage continu entre la trajectoire exposée dans la loi de programmation, le réajustement du programme de stabilité présenté en avril, et enfin la trajectoire du projet de loi de finances pour 2020. Quelle variation du taux de croissance nous ferait tomber dans la zone rouge, sachant que notre solde structurel connaît déjà un écart de 0,2 point de PIB par rapport à la loi de programmation et que la procédure pour déviation significative peut s'enclencher avec un écart de 0,25 point de PIB sur deux ans par rapport à la règle européenne de déficit structurel ? Nous dépendons bien de l'évolution du taux de croissance dont vous avez jugé l'hypothèse réaliste mais sans forcément être totalement convaincu.

M. Roger Karoutchi. – Je me souviens d'un séminaire gouvernemental au printemps 2008, où nous avons affirmé que tout était en ordre, que la dette allait être maîtrisée... Quelques semaines plus tard, avec la crise financière, il y avait quelques milliards de dette et de déficit en plus.

Sommes-nous bien conscients de la crise financière qui se rapproche ? Même la banque centrale européenne (BCE) tire la sonnette d'alarme. Le Gouvernement est-il bien prudent ? Tout porte à croire qu'un pays avec 1 400 milliards d'euros de dette serait balayé, disposant de beaucoup moins de facultés de réaction.

Mme Nathalie Goulet. – Je suis rapporteur spécial pour les engagements financiers. Mon père disait : il vaut mieux devoir que de ne pas pouvoir rendre. En l'espèce, nous sommes dans les deux situations...

Les taux négatifs sont une anomalie à prendre en considération. Faut-il s'inquiéter des engagements hors bilan, qui ont dramatiquement augmenté pour atteindre 4 000 milliards d'euros. Comment les prendre en considération ?

M. Marc Laménie. – Merci pour votre analyse pédagogique. Vous nous parlez des risques, notamment du Brexit et d'une « escalade de mesures protectionnistes ». Qu'entendez-vous par là ?

Parmi les économies possibles, vous citez les charges d'intérêt. Quelles sont les perspectives d'évolution de l'endettement ? Quelle est l'incidence depuis bientôt un an du mouvement des gilets jaunes sur les finances de l'État, des collectivités, des compagnies d'assurance, des particuliers ?

M. Julien Bargeton. – Les dépenses de retraites représentent 28 % de la dépense publique. Quel regard le Haut Conseil porte-t-il sur la réforme ainsi que sur l'effort prévu ?

M. Didier Migaud. – Beaucoup de questions portent sur des sujets qui ne relèvent pas des compétences du Haut Conseil.

Nous n'avons pas étudié la réforme des retraites, qui n'est pas encore adoptée. Il n'appartient pas au Haut Conseil de se projeter autant dans l'avenir.

Honnêtement, personne ne sait rien des conséquences du Brexit, ce qui est effectivement un problème en soi. Toutes celles et tous ceux qui ont travaillé sur le sujet pensent qu'un Brexit sans accord aura un impact sur le PIB du Royaume-Uni et sur celui des pays de l'Union européenne. Les estimations varient de 0,2 à 0,6 point de PIB. La Banque d'Angleterre a réalisé des projections bien plus pessimistes que le FMI, l'OCDE ou l'Insee. Tout le monde est très prudent car les prévisions sur les conséquences du Brexit ne se sont pas toujours réalisées.

M. Richard Hughes, directeur au Trésor britannique. – Les dernières prévisions de la Banque d'Angleterre sur l'impact d'un Brexit sans accord sont parmi les plus pessimistes. Celles transmises à la commission des finances du Parlement britannique le 3 septembre évoquant le pire scénario d'un Brexit sans accord prévoient une baisse de 5,5 % du PIB en 2020, contre 2 % du PIB pour l'OCDE, selon laquelle l'impact négatif s'élèverait à 1 % du PIB pour la France en 2020.

M. Didier Migaud. – Le pire n'est pas toujours certain... Les estimations de la Banque d'Angleterre sont plus pessimistes que celles d'autres organisations.

La crise financière est toujours difficile à prévoir. Les économistes sont très partagés. Généralement, les crises surviennent quand on ne les attend pas. L'endettement mondial est très élevé, tout comme l'endettement privé des entreprises, particulièrement aux États-Unis mais également dans l'Union européenne. Si l'activité ralentit et la récession s'accroît, cet endettement risque de devenir insupportable et des bulles telles que la bulle immobilière pourraient éclater. Ces risques sont bien identifiés. Les banques sont plus solides aujourd'hui qu'au moment de la crise financière de 2008-2009. Toutefois il est vrai que la conjoncture internationale n'est pas rassurante.

Les mesures protectionnistes américaines et les contre-mesures chinoises et européennes provoquent un ralentissement du commerce mondial. Ainsi, la demande est moins forte, notamment en Allemagne, où l'on constate également une crise de confiance des ménages.

La France est sortie de la procédure pour déficit excessif. Nous n'avons pas de crainte dans l'immédiat de la voir y entrer à nouveau. Le dépassement du seuil de déficit de 3 % du PIB en 2019 est totalement conjoncturel puisqu'il est dû à la transformation du CICE. La Commission européenne n'a pas exprimé de préoccupation à ce sujet. Elle se reconnaît un large pouvoir d'interprétation des textes – il ne m'appartient pas de m'exprimer pour elle.

Vous faites état de quelques bonnes nouvelles sur l'impôt sur le revenu et la charge d'intérêts. Il faut prendre en compte les 15 milliards d'euros de mesures prises après le mouvement des gilets jaunes ainsi que les 5,7 milliards d'euros de mesures prises après le grand débat, qui ont des conséquences sur l'exécution des lois de finances pour 2019 et les perspectives de la loi de finances pour 2020. Nous ne disposons pas de la totalité des comptes pour 2019. Nous aurons à exprimer un avis sur la loi de finances rectificative qui sera examinée d'ici la fin de l'année ainsi que sur le projet de loi de règlement qui traduira l'exécution du budget de 2019. La Cour des comptes s'exprimera également sur les engagements hors bilan et sur le ratio de dette par rapport au PIB lors de la certification des comptes de l'État. Il est encore trop tôt pour apporter des précisions.

Combien de temps dureront les taux négatifs ? Certains économistes sont affirmatifs pour prédire une durée longue, mais personne ne peut le dire. Être payé pour emprunter heurte la logique. La situation est curieuse. Je ne suis pas sûr qu'elle dure aussi longtemps que les contributions et les impôts. Même s'il faut être attentif à la dette et faire un effort de désendettement, l'impact sur nos dépenses sera progressif au fil du temps, compte tenu des politiques monétaires accommodantes de la BCE et de la Réserve fédérale des États-Unis. Que se passera-t-il en cas de crise ? Les banques centrales s'organisent pour prévenir ce type de situation, même si l'outil monétaire connaît ses propres limites - d'où l'intérêt de conserver des marges de manœuvre budgétaires.

M. Didier Rambaud. - Ma question porte sur l'impact des mesures de baisse de fiscalité sur la consommation et donc la croissance. Le pouvoir d'achat des Français augmente de 2 % en 2019, soit, selon l'OFCE, un gain de 850 euros par an et par ménage. Comment mesurer l'effet multiplicateur sur la production française et les importations ?

M. Claude Raynal. - Aujourd'hui, le Haut Conseil retombe dans l'appréciation des années passées. Il y a eu une bonne année, 2018, qui a suscité l'espoir mais on revient à des années plus plombées, celles d'après la crise de 2008 - par charité, ne rappelons pas les chiffres de 2012.

J'aime bien la prudence. J'aurais aimé disposer du scénario d'un Brexit sans accord. N'aurait-il pas été utile de nous expliquer comment réduire le budget à hauteur d'un choc économique de 0,5 point de PIB ? Un gouvernement raisonnable devrait exposer une simulation de situation demi-crashée.

M. Jean-Marc Gabouty. - Quel est l'effet de la fiscalisation du système de CICE sur l'impôt sur les sociétés de 2020 ?

L'écart de solde structurel, de 0,6 point de PIB, entre la loi de programmation et le projet de loi de finances pour 2020 est imputable aux deux tiers aux mesures accordées aux gilets jaunes en 2019 et 2020. Cette injection de pouvoir d'achat relève d'une politique de relance par la

demande. À court terme, quelle est la part de cette injection dans le différentiel positif du taux de croissance avec nos voisins, en particulier l'Allemagne ?

La marge de manœuvre pour améliorer nos finances publiques, nous l'avons : c'est la réduction des dépenses publiques. Si l'on nous présentait les mêmes ratios après avoir fourni cet effort, ce serait catastrophique. Cette réflexion peut paraître paradoxale mais elle ne l'est pas plus que de voir ceux qui ont creusé le trou se lamenter que leurs successeurs ne le bouchent pas assez vite.

M. Michel Canévet. – Merci au Haut Conseil des finances publiques pour son expertise très appréciée.

La situation actuelle est en effet paradoxale. La France est de mieux en mieux considérée dans les classements internationaux, la croissance est dynamique, tout comme le marché de l'emploi, et parallèlement, les indicateurs financiers ne sont pas très bons et nous avons des difficultés à boucler le budget – même si l'on apprécie la baisse du taux de prélèvements obligatoires et celle des dépenses publiques.

L'endettement est extrêmement préoccupant. Il est dû pour beaucoup aux mesures prises pour répondre à la crise sociale de notre pays. Comment le Haut Conseil apprécie-t-il leur impact ? Ces dépenses seront-elles pérennes ? Les baisses d'impôts peuvent-elles avoir un effet intéressant sur la croissance et les recettes, de TVA notamment ?

Les taux d'intérêts négatifs sont préoccupants. Ne préjugent-ils pas d'une crise financière extrêmement grave ?

J'ai été étonné par l'augmentation du produit de l'impôt sur les sociétés, de 50 % dans le budget 2020, alors même que des baisses d'impôt sur les sociétés sont annoncées pour l'année prochaine. La situation économique est-elle suffisamment dynamique pour générer une amélioration des comptes des entreprises à ce niveau ?

Enfin, je m'inquiète des prévisions de la Banque d'Angleterre, qui, si elles se révélaient exactes, seraient particulièrement catastrophiques pour notre pays.

M. Philippe Dallier. – Tout arrive : j'irai dans le sens de Claude Raynal. Monsieur le premier président, nous vous posons des questions appelant des réponses à caractère politique que vous ne pouvez pas formuler. Vous qualifiez de raisonnables les hypothèses du Gouvernement pour l'année 2020. Vous soulignez que nous nous écartons toujours plus de la loi de programmation. Enfin, en cas de crise, la France n'aura plus de marge de manœuvre.

Sur 2020, on assiste au jeu classique du Gouvernement qui se félicite du pouvoir d'achat en évitant de dire que nous nous éloignons des objectifs fixés et de l'opposition qui souligne l'inverse. Au milieu, les Français ne sont

pas conscients de la situation réelle du pays. Un montant de dette de 2 375 milliards d'euros ne signifie plus rien pour personne. Le Haut Conseil peut-il effectuer des simulations montrant les conséquences d'une crise financière sur le budget de l'État ? Si la France avait les mêmes taux d'intérêts que l'Italie, elle devrait trouver 40 milliards d'euros supplémentaires chaque année pour payer les intérêts de la dette. Certes, le Brexit peut avoir des conséquences importantes, mais celles d'une crise financière, même moitié moins forte que celle de 2008, seraient extrêmement graves. Il faudrait faire de la pédagogie auprès de nos concitoyens.

Le Haut Conseil pourrait-il nous montrer les conséquences, selon différentes hypothèses, que le Gouvernement aurait à assumer ? Il serait tout de même temps de faire comprendre à nos concitoyens ce que cela signifierait.

Mme Sylvie Vermeillet. – Vous avez cité les facteurs extérieurs qui peuvent compromettre la prévision de croissance. Sur un plan intérieur, la réforme des retraites qui s'annonce est-elle un facteur susceptible d'avoir un impact significatif ? La disparition des régimes spéciaux de la RATP et de la SNCF, les perspectives défavorables pour les fonctionnaires et enseignants vont nécessairement amener des tensions dans notre pays, qui peuvent aussi, à mon avis, perturber la croissance attendue.

Vous avez montré dans la dernière page de votre présentation cette espèce d'inertie qui empêche le solde public de refaire surface, alors même que les dépenses des collectivités ont été encadrées. L'État a contractualisé avec les collectivités, et se félicite du très bon résultat. On pourrait souhaiter qu'il contractualise avec lui-même pour obtenir des résultats aussi probants... Si l'État allait vers son objectif de réduire de 50 000 le nombre de fonctionnaires, serait-ce suffisamment significatif pour entamer la réduction de notre déficit structurel ?

M. Sébastien Meurant. – À propos des marges de manœuvre : c'est la liberté de la France de gérer ses propres finances... Le niveau des taux d'intérêt nous place dans une situation aberrante et qui ne peut pas durer. Que pensez-vous de la capacité des banques à encaisser durablement la disparition de leurs marges de manœuvre dans l'intermédiation ? Nous avons quatre banques systémiques en France. La *Commerzbank* et la *Deutsche Bank* sont, elles, en très mauvais état. Combien de temps cela peut-il durer ? *Quid* des assurances ?

M. Didier Migaud. – Parmi les organismes et personnalités que nous avons consultés, aucun n'a fait du Brexit sans accord son scénario central. Les conséquences sur 2019 seront de toute façon faibles. Pour atteindre 1,3 % ou 1,4 % de croissance, il faut faire 0,35 % à chaque trimestre. Cela sera surtout une question d'arrondi... Nous avons donc considéré que l'hypothèse de croissance pour 2019 était atteignable. Pour 2020, cela va dépendre de la conjoncture internationale mais, en l'état des informations et

des prévisions, nous sommes dans la fourchette. Il est vrai que certains pays se montrent plus prudents dans leurs prévisions. C'est qu'ils ont des pratiques différentes. Ainsi, aux Pays-Bas, le Gouvernement travaille à partir des hypothèses arrêtées par une institution indépendante mais, systématiquement, il diminue le scénario central de 0,25 point. Chez nous, la présence du Haut conseil des finances publiques a contribué à rendre les hypothèses des gouvernements beaucoup plus raisonnables, puisqu'ils s'exposent à un avis réservé de cette instance.

Sur les missions du Haut Conseil des finances publiques, la France a fait une interprétation minimaliste des textes européens. La révision à venir de lois organiques serait peut-être l'occasion d'étendre ses pouvoirs, notamment à l'analyse des risques dans les scénarios de finances publiques.

Nous avons constaté que le délai de réaction de la consommation à la hausse du pouvoir d'achat est supérieur à ce qu'on observait auparavant. Le Gouvernement prévoit que la consommation gagnera en vigueur au deuxième semestre 2019 et sur l'année 2020 : c'est vraisemblable. Il annonce une hausse de 1,2 % de la consommation des ménages, après 0,9 % en 2018. Sa prévision reste prudente, puisqu'elle reste en deçà de l'augmentation du pouvoir d'achat. Il prévoit une légère diminution du taux d'épargne, mais pas vraiment significative, les ménages conservant ainsi une partie des gains de pouvoir d'achat. Les dernières indications sur le moral des ménages sont plutôt positives, ce qui conforte encore le scénario du Gouvernement sur la consommation.

L'impact de la réforme des retraites se fera à long terme. Bien sûr, les tensions sociales peuvent avoir des conséquences sur l'activité mais, pour l'instant, les dernières enquêtes sur le moral des Français vont plutôt dans le bon sens, et s'améliorent depuis six mois. Certes, il suffit parfois de peu de choses pour que cela parte en sens inverse.

Les cotisations augmentent effectivement moins que la masse salariale en 2019, en partie à cause de la prime exceptionnelle, qui n'est pas soumise à cotisations. Cela explique le décalage entre les prévisions en termes de recettes et le niveau de la masse salariale, légèrement plus élevé.

Les marges de manœuvre ne sont jamais nulles, puisque l'effort structurel peut consister soit à baisser la dépense, soit à augmenter la recette – soit à faire les deux. Il est donc toujours possible, pour un Gouvernement, d'augmenter les marges de manœuvre à travers une augmentation des prélèvements obligatoires.

Les banques, enfin, sont dans une situation plus solide qu'en 2009, compte tenu d'un certain nombre de règles qui ont été établies depuis, d'ailleurs plus rigoureuses au sein de l'Union européenne qu'aux États-Unis. Pour autant, les taux négatifs sont un facteur de fragilisation à moyen et long terme, ce qui pourra les contraindre à prendre un certain nombre de mesures

- tout dépendra de la longévité de ces taux négatifs. On peut les comprendre sur du très court terme, plus difficilement sur dix ans.

Compte tenu de la gestion intelligente de notre dette, le choc d'une remontée des taux d'intérêt peut ne pas être brutal, mais l'impact sera lourd. La charge de la dette sera l'an prochain de 33 ou 34 milliards d'euros, quand elle était de 40 milliards d'euros il y a peu. La proportion de la charge de la dette par rapport au PIB a sensiblement diminué, alors même que notre dette a explosé ! Il faut rester prudent, car cette situation peut ne pas durer.

M. Vincent Éblé, président. - Nous vous remercions pour votre présentation et ces échanges avec les membres de la commission.

III. EXAMEN DU RAPPORT (6 NOVEMBRE 2019)

Réunie le mercredi 6 novembre 2019 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 2020.

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons ce matin le rapport de notre rapporteur général Albéric de Montgolfier sur les principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances (PLF) pour 2020.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les grandes masses n'ont guère évolué depuis le débat d'orientation des finances publiques (DOFP) de l'été dernier. L'optimisme gouvernemental doit être tempéré : alors que le Gouvernement se félicite de ses prétendus bons résultats, plusieurs éléments ne peuvent que nous inquiéter, au premier rang desquels l'abandon du redressement des comptes publics et nos marges de manœuvre réduites en cas de nouvelle crise.

Le scénario macroéconomique constitue, cette année encore, une base crédible pour construire le budget, mais il est entouré de fortes incertitudes. Le Gouvernement revoit légèrement à la baisse ses hypothèses de croissance, en raison notamment du faible dynamisme du commerce extérieur. Après 1,4 % en 2019, l'évolution du produit intérieur brut (PIB) serait limitée à 1,3 % en 2020, comme en 2021, contre une prévision de 1,4 % dans le cadre du DOFP. Le Gouvernement maintient en revanche sa prévision de croissance à 1,4 % pour 2019, ce qui semble un peu optimiste au regard du rythme de croissance de l'économie française au cours des derniers mois : la croissance de trimestre à trimestre s'est établie à 0,3 % depuis le début de l'année ; or, un tel rythme aboutirait à une croissance annuelle de 1,3 % à l'issue de l'exercice, soit un niveau inférieur de 0,1 point à la prévision gouvernementale. Pour être atteinte, l'hypothèse de croissance gouvernementale supposerait un rythme de croissance supérieur à 0,5 % au dernier trimestre, ce qui n'a pas été observé depuis 2017 et paraît difficilement compatible avec le contexte international et les dernières enquêtes de conjoncture ; c'est donc un scénario difficilement atteignable. Ce n'est en tout cas pas l'hypothèse retenue par la majorité des prévisionnistes, qui considèrent que la croissance de l'économie française devrait se limiter à 1,3 % en 2019. Le scénario de croissance gouvernemental me semble donc très légèrement optimiste pour 2019. Il est toutefois inutile d'épiloguer trop longuement car les enjeux sont modestes pour les finances publiques : une croissance inférieure de 0,1 point à la prévision se traduit par une augmentation du déficit public de seulement 0,06 point de PIB.

S'agissant de 2020, la prévision de croissance retenue par le Gouvernement se situe dans la moyenne des estimations disponibles – OCDE, Banque de France, FMI, etc. – et paraît plausible, à défaut d'être raisonnable.

D'autres hypothèses jouent un rôle important pour les finances publiques, notamment l'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité économique et la question d'une éventuelle remontée des taux d'intérêt. Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement a ainsi pu bénéficier non seulement d'une croissance de rattrapage, mais aussi d'un fort dynamisme des prélèvements obligatoires et d'une baisse de la charge de la dette, qui ont grandement facilité l'atteinte de ses objectifs budgétaires.

Dans le cadre du présent budget, le Gouvernement fait l'hypothèse raisonnable d'un retour à une élasticité unitaire en 2019 et en 2020. Le scénario de remontée des taux d'intérêt est significativement revu à la baisse par rapport au programme de stabilité d'avril dernier, dont nous avons souligné le caractère conservateur, mais il reste très prudent. Le Gouvernement anticipe ainsi une remontée du taux d'intérêt des obligations assimilables du Trésor (OAT) à 10 ans à 0,7 % en fin d'année 2020, alors que les marchés financiers et les conjoncturistes estiment qu'il sera toujours à zéro. Selon le consensus global, les taux devraient rester bas encore un certain temps. Nous pourrions donc bénéficier à nouveau d'une bonne nouvelle sur ce plan en exécution budgétaire. Au total, le scénario macroéconomique constitue donc une base crédible pour asseoir le budget, ainsi que l'a d'ailleurs souligné le Haut Conseil des finances publiques.

Ce budget est cependant entouré de fortes incertitudes et Bruno Le Maire a souligné de nombreux risques lors de son audition devant notre commission. Ces incertitudes tiennent notamment aux aléas susceptibles de peser sur le scénario de croissance gouvernemental, en particulier au plan externe. J'ai, comme à l'accoutumée, élaboré deux scénarios macroéconomiques alternatifs à partir des prévisions les plus optimistes et les plus pessimistes des instituts de conjoncture afin de mesurer la sensibilité de la trajectoire budgétaire aux hypothèses macroéconomiques retenues. La réalisation du scénario défavorable conduirait à dégrader le niveau du déficit de 0,5 point de PIB en 2020, tandis que la réalisation du scénario favorable l'améliorerait de 0,3 point de PIB : les aléas baissiers l'emportent donc sur les aléas haussiers. La réalisation du scénario défavorable conduirait par ailleurs à porter le ratio d'endettement au niveau du seuil symbolique de 100 % du PIB dès 2020.

Alors qu'il serait donc nécessaire de retrouver des marges de manœuvre budgétaires, il apparaît clairement, à mi-quinquennat, que le Gouvernement a totalement renoncé à redresser les comptes publics, profitant des taux bas. Les grandes déclarations ministérielles sur « la dette, c'est le cancer de la France », c'est du passé !

Les objectifs budgétaires du Gouvernement sont une nouvelle fois revus à la baisse. Sur le plan du solde public, l'amélioration prévue en 2020 est inférieure de 0,1 point à celle attendue dans le DOFP. Cela traduit non seulement la révision à la baisse de l'hypothèse de croissance précédemment décrite, mais également une moindre maîtrise de la dépense publique. Le

Gouvernement s'éloigne un peu plus encore de son objectif de retour à l'équilibre à la fin du quinquennat : alors que le programme de stabilité 2018 anticipait un excédent de 0,3 % du PIB en 2022, le Gouvernement prévoit désormais un déficit de 1,5 % du PIB à cette date. Sur l'ensemble du quinquennat, la réduction de l'endettement ne serait que de 0,7 point de PIB, soit un niveau dix fois inférieur à celui attendu dans le cadre du programme de stabilité de l'an dernier !

Dans sa communication, le Gouvernement met en avant la forte baisse du déficit prévue l'an prochain, qui passerait de 3,1 % à 2,2 % du PIB. Cette présentation est toutefois trompeuse, car ce recul du déficit nominal est exclusivement lié à la conjoncture et au contrecoup de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ; le solde structurel pour 2020 est d'ailleurs strictement identique à celui attendu pour 2019.

Ce phénomène n'est pas nouveau. Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement a en effet pu bénéficier de la conjoncture et de la baisse des taux pour réduire le déficit nominal, sans effort structurel. Sans le rebond de la croissance et la baisse de la charge de la dette, le déficit serait ainsi plus élevé en 2020 qu'en 2017 et dépasserait toujours le seuil maastrichtien de 3 % du PIB.

Le Gouvernement explique cette absence d'amélioration de la situation structurelle des comptes publics par le financement des mesures de diminution des prélèvements obligatoires : l'effet défavorable des baisses d'impôts sur les indicateurs structurels masquerait ainsi un effort de maîtrise de la dépense publique de grande ampleur. Cette thèse résiste mal à l'analyse : l'effort de maîtrise de la dépense apparaît aussi faible sous la présidence d'Emmanuel Macron que sous celle de François Hollande, une fois la diminution de la charge de la dette neutralisée ; encore faut-il ajouter que l'effort en dépense réalisé en 2018 est gonflé par les facteurs exceptionnels que constituent le contrecoup de la recapitalisation d'Areva effectuée en 2017 et le moindre remboursement de la taxe à 3 % sur les dividendes. Le bilan à mi-parcours de la présente majorité apparaît donc aussi décevant que celui du quinquennat précédent.

En l'absence d'effort structurel de redressement des comptes publics et compte tenu de l'effet anesthésiant de la baisse des taux d'intérêt, la stratégie budgétaire attentiste du Gouvernement n'est pas exempte de risques, tant sur le plan politique qu'économique. Alors même que la Commission européenne est en cours de renouvellement et que la France n'est donc pas assurée de bénéficier de la même souplesse qu'auparavant, le scénario budgétaire gouvernemental n'a jamais été aussi éloigné des règles budgétaires européennes. Pour 2020, la déviation maximale autorisée sur un an serait dépassée par la France pour les trois règles auxquelles nous sommes soumis : le Gouvernement ne prévoit aucun ajustement structurel en termes de déficit et de dette et la croissance des dépenses publiques pilotables sera plus de deux fois plus rapide que recommandé.

Quelle que soit la réaction des institutions européennes, le choix du Gouvernement de reporter le redressement des comptes publics risque de fragiliser encore un peu plus l'architecture de la zone euro. Alors que les pays peu endettés tels que les Pays-Bas et l'Allemagne pourraient dépenser davantage, les pays très endettés comme la France ou l'Italie devraient au contraire reconstituer des marges de manœuvre budgétaires en vue de la prochaine crise. Or, c'est l'inverse qui se produit ! La comparaison des trajectoires d'endettement de la France, des Pays-Bas et de l'Allemagne depuis la mise en place de la monnaie unique est, de ce point de vue, particulièrement éclairante : alors que l'endettement des trois pays était comparable en 1998 et que tous les pays ont eu recours à l'endettement après la crise de 2008, l'écart d'endettement s'est accentué à compter de 2012 et atteindra 54 points de PIB avec les Pays-Bas et 47 points de PIB avec l'Allemagne d'ici la fin du quinquennat.

Surtout, la France risque de ne pas pouvoir faire face au prochain ralentissement économique, faute d'avoir reconstitué à temps ses marges de manœuvre budgétaires. La situation est d'autant plus préoccupante que la politique monétaire est déjà fortement mobilisée et pourra donc difficilement prendre le relais. Avec sa politique budgétaire attentiste, le Gouvernement me semble donc jouer avec le feu et risque de se retrouver dans une situation comme l'Italie, dans laquelle il ne sera plus en capacité d'emprunter.

Le Gouvernement s'est engagé dans une baisse des prélèvements obligatoires depuis le début du quinquennat. On notera toutefois la hausse et la création d'un florilège de taxes prétendument écologiques qui ne sont en réalité que de simples taxes de rendement : l'écologie a bon dos ! Hors transformation du CICE, les mesures nouvelles portées par le Gouvernement devraient ainsi réduire les prélèvements obligatoires de 10 milliards d'euros en 2020, dont 90 % au bénéfice des ménages.

Cette baisse des prélèvements obligatoires devra s'accompagner d'un effort de maîtrise de la dépense publique pour que le Gouvernement puisse respecter sa trajectoire budgétaire, aussi peu ambitieuse soit-elle.

Apprécier la répartition des efforts demandés impliquerait de comparer l'évolution de la dépense publique de chaque sous-secteur à la croissance de la dépense qui serait observée à politique inchangée. Malheureusement, le Gouvernement n'a jamais communiqué aux parlementaires ses estimations de la croissance tendancielle de la dépense, contrairement à ses prédécesseurs. Afin d'essayer de surmonter cette difficulté, j'ai tenté de lister et répartir les principales mesures d'économies en dépense prévues l'an prochain. La répartition de l'effort de maîtrise de la dépense prévu au titre de l'année 2020 peut alors être comparée au poids que représente chaque sous-secteur dans la dépense publique totale : si la contribution de la sphère sociale à l'effort de maîtrise de la dépense correspond exactement à son poids dans la dépense publique - 47 % -, on observe une surcontribution de la sphère locale - qui représente 31 % des

mesures d'économies en 2020, pour un poids dans la dépense publique de 20 % -, qui vient compenser la faiblesse de l'effort de maîtrise de la dépense prévu au niveau de l'État. L'effort collectif de maîtrise de la dépense pèsera une nouvelle fois l'an prochain de façon disproportionnée sur la sphère locale alors que l'État, pour sa part, s'exonère de tout effort.

Le déficit budgétaire de l'État pour 2019 devrait finalement être de 96,3 milliards d'euros, alors que les mesures votées l'an dernier à la suite des mouvements sociaux l'avaient porté à 107,7 milliards d'euros en loi de finances initiale. Une évolution aussi importante en exécution est absolument inédite au cours des années récentes. Elle résulte de rentrées fiscales meilleures que prévu, mais aussi de ce qu'il faut bien appeler une réserve de budgétisation : comme nous l'avions dénoncé, la charge de la dette avait été surestimée et crée une petite marge de manœuvre. L'année 2019 a aussi été marquée par la transformation du CICE qui a eu un impact temporaire d'environ 10 milliards d'euros sur le déficit ; celui-ci aurait donc dû s'améliorer mécaniquement en 2020, d'autant qu'il a bénéficié de l'évolution spontanée des recettes. Or le déficit ne diminue que de 3,2 milliards d'euros. Il serait même stable si l'État avait compensé à la Sécurité sociale les mesures décidées dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales de décembre 2018. Les raisons de cette évolution du déficit sont claires : les diminutions de prélèvements obligatoires ne sont pas compensées par des baisses de dépenses, puisque celles-ci augmentent au contraire de 7,7 milliards d'euros.

La charge de la dette continue à s'alléger presque chaque année tandis que la dette négociable de l'État, elle, s'alourdit, pour atteindre 1 915 milliards d'euros, sans compter la reprise, par l'État, d'une partie de la dette de SNCF Réseau. L'État prévoit d'émettre l'an prochain un montant record de 205 milliards d'euros d'OAT : pour la première fois, l'État empruntera l'an prochain une somme supérieure aux recettes qu'il retire des deux plus gros impôts, à savoir la TVA et l'impôt sur le revenu. Ceci est soutenable tant que les marchés le décident, mais jusqu'à quand ?

L'évolution des recettes est marquée par un paradoxe apparent : le Gouvernement annonce des baisses de prélèvements obligatoires, mais les recettes fiscales augmentent. La principale raison est la fin du CICE, qui accroît mécaniquement, d'une quinzaine de milliards d'euros, les recettes nettes d'impôt sur les sociétés, d'autant que la baisse des taux de cet impôt devrait être, une nouvelle fois, partiellement reportée, comme nous le verrons à l'article 11 du PLF.

La mise en place du prélèvement à la source améliore les recettes d'impôt sur le revenu de 2020 par rapport à 2019 : l'impôt sera perçu en année pleine - contre 11 mois en 2019 - et sera calculé sur les revenus de l'année n et non plus n-1.

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) reversée au budget général augmente, notamment, car les charges du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » diminuent avec l'extinction progressive de la dette de l'État à l'égard d'EDF.

Enfin, les recettes de TVA baissent, non à cause de l'évolution spontanée qui reste positive, mais parce qu'une nouvelle part de TVA est transférée à la Sécurité sociale, à hauteur de 6,5 milliards d'euros. La TVA représentait traditionnellement une part majoritaire des recettes fiscales de l'État ; or ce n'est plus le cas en raison des transferts successifs de parts de TVA aux régions, à la sécurité sociale, demain aux départements, aux intercommunalités...

Les ressources de l'État sont donc de plus en plus dépendantes de la conjoncture : on sait que l'impôt sur les sociétés, en particulier, surréagit à des chocs économiques, alors que la TVA a une élasticité proche de 1. On peut donc craindre, en cas de crise, que l'État ne soit tenté de préserver ses ressources par la création de nouvelles taxes additionnelles à l'impôt sur les sociétés. C'est une méthode dangereuse !

Si le déficit n'est pas réduit alors que les recettes augmentent, on ne sera pas surpris de constater, malgré les discours de maîtrise de la dépense publique du Gouvernement, que les dépenses des ministères dépassent - et de loin - tous les objectifs précédemment fixés. Le Gouvernement affirme que les dépenses des ministères en 2019 sont inférieures à ce qui était prévu en loi de finances initiale : c'est exact, mais la raison est que cette cible était nettement plus élevée que celle prévue un an plus tôt par la loi de programmation des finances publiques.

Le présent projet de loi de finances (PLF) ne mentionne même plus la loi de programmation, mais propose au contraire un nouveau triennal qui s'en écarte de plus de 8 milliards d'euros en 2020, et de plus de 13 milliards d'euros en 2022. On comprend que, avec une telle augmentation des dépenses, il soit impossible de respecter les objectifs de diminution de la dette publique pendant le quinquennat.

Si l'on observe maintenant les grandes masses du budget général, la mission la plus importante en crédits demeure la mission « Enseignement scolaire », qui représente 22 % des crédits du budget général. Les crédits de la mission « Défense » sont désormais supérieurs de 20 % à ceux de la mission « Engagements financiers de l'État », alors qu'ils étaient équivalents il y a quelques années. Les crédits de la mission « Défense » augmentent de 1,7 milliard d'euros, en application de la loi de programmation militaire. L'accroissement de 1,1 milliard d'euros des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est dû au dynamisme naturel des prestations servies par les programmes de cette mission, mais aussi aux mesures de revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, et dans une moindre mesure de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). La hausse de

1 milliard d'euros des crédits de la mission « Enseignement scolaire » est liée à l'évolution des crédits de personnel et à la reprise du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR). Seule la mission « Cohésion des territoires » connaît une baisse significative de crédits, d'une part parce que les aides au logement seront versées en quasi-temps réel et d'autre part en raison d'un prélèvement exceptionnel de 500 millions d'euros sur la trésorerie du groupe Action Logement.

La déconnexion totale entre l'évolution des dépenses et la trajectoire fixée en loi de programmation se traduit, au niveau des missions, par de forts dépassements, liés en particulier à la mise en œuvre des mesures d'urgence en décembre dernier, mais aussi à des prévisions très insuffisantes concernant par exemple les dépenses liées aux demandeurs d'asile et aux forces de l'ordre.

Il y a un abandon des ambitions du Gouvernement : on le voit très clairement sur les objectifs de réduction des effectifs de l'État. Il y a quelques mois encore, certains ministres évoquaient l'objectif de diminution de 50 000 emplois pour l'État et ses opérateurs. Or la cible très modeste de 2018 - suppression de 1 600 emplois - n'a pas été atteinte. Et celle de 2020 n'est que de 47 emplois supprimés ; encore cette diminution ne concerne-t-elle que les opérateurs, puisque l'État prévoit pour sa part d'augmenter ses effectifs de 192 équivalents temps plein (ETP). Il existe pourtant de nombreux services pléthoriques, voire inutiles, dans lesquels on pourrait aisément supprimer des emplois : services de Bercy, corps d'inspection, diverses agences, services de tourisme qui font doublons, etc.

En Allemagne, les aides agricoles sont contrôlées par les *Länder* alors qu'en France, l'État contrôle le versement des aides par les régions, sans aucune efficacité et avec des retards de versement. Il y a beaucoup de nettoyage à faire sur les doublons entre l'État et les collectivités territoriales.

Concernant la masse salariale de l'État, après un creux dû aux restrictions budgétaires du ministère de la défense, les dépenses de personnel continuent de croître, et ce à un rythme inédit depuis 2016. L'année 2020 poursuivra cette tendance avec une augmentation de 1,5 milliard d'euros, soit 1,7 %.

S'agissant du budget vert annoncé par le Gouvernement pour 2021, l'idée de noter les dépenses en fonction de leur qualité environnementale est séduisante, mais je reste sceptique sur la méthode qui laisse notamment de côté les investissements réalisés par les collectivités territoriales.

Je voudrais rappeler quelques principes simples en matière de fiscalité environnementale, au regard de ce que nous avons observé dans les pays du nord de l'Europe : une fiscalité environnementale ne sera pas acceptée ni acceptable, si son seul objectif est de rapporter des ressources à un État impécunieux ; elle ne doit pas se tromper de cible et viser des secteurs économiques de première importance alors qu'elle devrait se

concentrer sur les comportements les plus défavorables à l'environnement comme l'efficacité énergétique des bâtiments ; elle doit bien sûr être juste et prendre en compte les contraintes qui pèsent sur certaines catégories de personnes et sur certains territoires – notamment les zones rurales et les populations qui ont besoin de transport individuel – ; enfin, les pouvoirs publics doivent être en mesure de rendre clairement compte de l'utilisation de son produit.

Il nous serait utile de disposer d'un bilan annuel général de toutes les dépenses publiques liées à l'environnement – de manière plus exhaustive et plus fiable que le budget vert – et de toutes ses recettes fiscales. Je ne suis pas pour une fiscalité affectée, mais pour la traçabilité de la politique environnementale afin de débattre de manière mieux informée sur la voie à suivre à l'avenir pour la taxe carbone.

Mme Christine Lavarde. – Je remercie notre rapporteur général pour sa présentation. Le Gouvernement a dégradé la trajectoire de redressement du solde public depuis juillet : comment cette dégradation s'explique-t-elle en dehors de la révision des hypothèses de croissance ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les dépenses publiques vont croître plus fortement que prévu.

M. Vincent Delahaye. – Je remercie notre rapporteur général. Je ne suis pas surpris par ses constats : les gouvernements sont souvent trop optimistes sur les prévisions de croissance en début de quinquennat et repoussent les économies en fin de quinquennat. Sur la fiscalité, je salue une vraie volonté de réduire les prélèvements obligatoires par rapport au quinquennat précédent. J'y suis favorable, mais il faudrait l'accompagner d'une véritable baisse de la dépense. Je ne comprends pas l'évolution des recettes d'impôt sur le revenu : l'année 2020 comptera un mois de recettes de plus, mais a-t-on observé en 2019 de moindres recettes ? Une évolution spontanée des recettes de 2,4 milliards d'euros, soit + 3 % d'une année sur l'autre, me semble beaucoup au regard de l'évolution des salaires... Le budget a gagné en sincérité, sauf sur la question des intérêts de la dette : selon vous, de combien ces dépenses sont-elles sous-évaluées pour 2020 ? Je suis plutôt favorable à la compensation à la sécurité sociale des mesures post- « gilets jaunes », pour un montant de l'ordre de 3 milliards d'euros : notre commission y serait-elle également favorable ?

M. Roger Karoutchi. – Merci à notre rapporteur général pour cet exposé. La dépense publique ne diminue pas, les rentrées fiscales sont bonnes, les taux d'intérêt restent très bas et les Français sont dans le coton ! Qui, dans le pays, se préoccupe de l'état lamentable de nos finances publiques et de notre écart avec les Pays-Bas et l'Allemagne ? Personne, car les Français ne voient aucune différence dans leur quotidien. Notre commission des finances a beau dénoncer cette situation, année après année, rien ne se passe. J'admire le ton très « 14 juillet 1789 » de notre rapporteur

général, qui après la Bastille s'apprête à prendre Bercy... mais peut-être faudrait-il réfléchir à la manière dont le Parlement pourrait se réapproprier pleinement son pouvoir de vote et de contrôle du budget. Le jour où la situation explosera, les Français considéreront, malheureusement, que nous faisons partie de ceux qui n'ont rien fait.

M. Alain Joyandet. – Je remercie notre rapporteur général pour cette bible qui, comme tout texte sacré, peut se lire de plusieurs façons. Je vais me faire l'avocat du diable : les soutiens du Gouvernement pourront nous objecter que la dette est stabilisée, que les prélèvements obligatoires diminuent de 1,3 % et que 13 milliards d'euros d'économies sont prévus ; que répondez-vous à cela ? Cette trilogie me semble constituer une petite réussite que nous pourrions saluer, même si nous aurions souhaité du plus spectaculaire. Notre commission, toujours objective, ne pourrait-elle pas donner un *satisfecit* ?

L'enchevêtrement des comptes publics devient problématique. Je pense notamment aux transferts de recettes de TVA de l'État vers la sécurité sociale et les collectivités territoriales : ne pourrait-on pas clarifier tout cela ? Qui doit quoi et à qui ?

M. Marc Laménie. – Merci pour ce travail de grande qualité qui nous met face à la réalité des chiffres. Quel est le poids global des dépenses fiscales dans ce budget pour 2020 ?

M. Jérôme Bascher. – Le constat est accablant. Est-il vraiment utile que le Parlement examine une loi de programmation des finances publiques quand on constate que ni l'État, ni la sécurité sociale ne respectent leurs engagements ? Seules les collectivités territoriales sont vertueuses !

L'État distribue des parts de TVA et de TICPE, mais on ne sait plus qui reçoit quoi. Cela renvoie à la question du consentement à l'impôt. Ne faudrait-il pas décider un *aggiornamento* sur ces transferts ?

M. Alain Houpert. – Qui gouverne ? Qui est l'État ? Est-ce que ce sont les ministres, ou bien Bercy, ce sapeur Camember qui creuse un trou pour en boucher un autre ? On a créé en France une nouvelle aristocratie administrative. Jusqu'où va-t-on aller ? Qui va-t-on accrocher à la lanterne ?

M. Emmanuel Capus. – Je me félicite de la baisse des prélèvements obligatoires : la situation n'est pas aussi apocalyptique que le dit Jérôme Bascher. J'ai en revanche un regret quant à l'absence de baisse des effectifs de la fonction publique. Il y aurait 192 postes supplémentaires : s'agit-il seulement de la fonction publique d'État, ou aussi de la fonction publique hospitalière ? Certains secteurs ont plus de besoins que d'autres : savez-vous à quels ministères ces postes seront affectés ?

M. Yannick Botrel. – Ma question rejoint celle d'Emmanuel Capus. On nous a présenté une variation globale des effectifs. Nous réclamons régulièrement la création de postes dans la justice, les forces de l'ordre, ou

encore l'enseignement. Peut-on connaître les variations d'effectif entre les différents secteurs de la fonction publique ?

Notre rapporteur général a évoqué les doublons administratifs, sujet très intéressant. Aux Pays-Bas, les exportateurs agroalimentaires n'ont qu'un interlocuteur ministériel ; en France, cinq ministères sont concernés, et ils ne s'accordent pas toujours entre eux ! On en parle beaucoup, mais on ne passe jamais aux actes !

M. Jean Bizet. – Notre rapporteur général a dressé un tableau assez sombre de l'horizon national, mais ce n'est pas mieux à l'échelon européen. Je crains un enlisement du Parlement européen dans les prochaines années, au vu de sa composition : des coalitions devront se former sur chaque dossier. Le couple franco-allemand marche de moins en moins bien, car le départ du Royaume-Uni aggrave l'hégémonie financière allemande. Ajoutons que la France n'a plus la crédibilité nécessaire pour trouver des partenaires.

On annonce 1,5 milliard d'euros en moins pour la cohésion des territoires. S'y ajoutera la baisse prévue du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC), qui s'établira entre 25 % et 28 %. Les cofinancements nationaux nécessaires pour bénéficier des crédits européens vont en outre augmenter de 10 %. Je crains que l'effet combiné ne soit extrêmement sévère.

Enfin, je serais assez favorable à la proposition de Roger Karoutchi. La nouvelle présidente de la Banque centrale européenne (BCE) devra déterminer une politique, même si elle ne sera pas forcément différente de celle de son prédécesseur ; il faudra que les politiques budgétaires nationales viennent pallier certains de ses effets. Je ne vois pas une telle démarche aujourd'hui.

M. Thierry Carcenac. – Nous évoquons des choix politiques. Vous avez retenu la baisse des prélèvements obligatoires, mais nous aurions préféré qu'elle se fasse différemment que par la baisse de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et le prélèvement forfaitaire unique. La CSG a augmenté pour les plus modestes. Nous n'acceptons pas ces choix quant aux recettes.

Concernant les dépenses, c'est un peu la même chose. Vous avez fait vos comptes à partir de 2012. Si l'on remontait jusqu'à 2007, pour les baisses d'emplois dans la fonction publique, on constaterait lors de ce quinquennat une diminution d'effectifs dans la police ou l'éducation, sur laquelle il a bien fallu revenir. C'est encore un problème de choix, tout comme ce qui se décide pour le logement ou l'hôpital aujourd'hui. De fortes incertitudes macroéconomiques demeurent : vous vous montrez positif quant aux aléas internes, mais les gilets jaunes pourraient ressurgir !

M. Jacques Genest. – Merci à M. le rapporteur général de me rejoindre enfin ! On est dans le mal français : la haute technocratie de Bercy.

Personne ne lit les rapports des inspecteurs généraux des finances ; s'ils étaient appliqués, on irait à la catastrophe. On supprime bien des fonctionnaires sur le terrain pour en créer à Bercy. Je dénonce depuis longtemps la multiplication des agences, où prolifèrent les hauts fonctionnaires nettement mieux payés qu'ailleurs, et incontrôlables. L'État doit reprendre cela en main, mais il faudrait pour cela que la France change. Je suis pessimiste au vu de la composition du Gouvernement :

M. Jean-Claude Requier. – Les quatre principales missions occupent la moitié du budget. Le poste le plus important est l'enseignement scolaire. Pour autant, le personnel de l'éducation nationale trouve-t-il ce budget satisfaisant ? Rien n'est moins sûr ! Les enseignants manquent toujours de moyens.

On ne relève aucune baisse de la dépense publique ; personne ne s'en préoccupe ! En 1940, on chantait : « Tout va très bien, madame la marquise ! » Comme Yannick Botrel, j'aimerais savoir où et comment sont faites les économies. Tout le monde est d'accord pour en faire, mais c'est toujours moins simple dans le détail. Qui parmi nous s'engagera, lors de l'examen du PLF, à ne pas proposer de nouvelles dépenses et taux réduits de TVA tendant à aggraver le déficit ?

M. Sébastien Meurant. – Nous avons toujours plus de difficultés à obtenir des réponses du Gouvernement, alors que le Parlement doit contrôler son action et consentir à l'impôt. L'impossibilité de consolider certains chiffres pose un vrai problème démocratique, car le pilotage de l'action politique s'en voit compliqué.

J'en viens à la politique monétaire et à la Banque centrale européenne. Il y a deux façons d'asservir un peuple : par la guerre et par la dette. Nous n'avons plus aucune maîtrise de notre politique monétaire et budgétaire. Le moindre relèvement des taux peut être fatal, et il finira par arriver ! Les signes avant-coureurs d'une crise sont déjà sensibles aux États-Unis. En outre, à l'échelon européen, nous avons perdu tout crédit : nous sommes les derniers de la zone euro pour la dépense publique, le déficit et le niveau des prélèvements. Encore, si les services publics s'amélioraient ! Mais allez dans les hôpitaux, vous y verrez la pénurie de spécialistes et de médicaments. Allez à la police et voyez combien il est difficile de déposer plainte. Quand on prélève la moitié du revenu d'un pays, c'est autant de liberté qu'on enlève aux familles et aux acteurs économiques. La situation est extrêmement grave !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En réponse à Christine Lavarde, la croissance des dépenses sera plus rapide que prévu ; c'est cela qui explique la dégradation, avec la révision à la baisse de la croissance.

Vincent Delahaye, nous avons du mal à obtenir de Bercy des réponses concernant l'impôt sur le revenu. En 2018, ses recettes se sont élevées à 73 milliards d'euros ; elles devraient être de 72,6 milliards d'euros en 2019. La perception sur onze mois est compensée par la taxation des revenus exceptionnels de l'année neutre et l'augmentation du taux de recouvrement. Quant aux intérêts de la dette, la marge est de 1 à 2 milliards d'euros.

Roger Karoutchi nous invite à réfléchir à la manière dont le Parlement pourrait reprendre la main en matière de contrôle de l'impôt. C'est dans la ligne des propositions que nous avons faites avec le Président Vincent Éblé lorsqu'était envisagée une réforme constitutionnelle, notamment concernant le calendrier budgétaire. Je souhaiterais que les recettes fassent l'objet d'un débat et d'un vote chaque année avant l'été. Cela devrait couvrir l'ensemble des prélèvements obligatoires, artificiellement divisés aujourd'hui entre loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale ; le budget serait voté à l'automne avec les ajustements nécessaires, mais sans aucune mesure fiscale nouvelle. Le Gouvernement souhaite engager une réflexion sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mais nous avons des pouvoirs contraints dans le cadre du parlementarisme rationalisé.

Marc Laménie, les dépenses fiscales représentent à peu près 90 milliards d'euros, soit 24 % des recettes fiscales.

Jérôme Bascher, la TVA est un impôt dont la recette augmente, mais c'est de moins en moins une recette d'État.

Emmanuel Capus, il est bien question des effectifs de la fonction publique d'État ; la fonction publique hospitalière n'est pas comprise dans ce décompte. Je ne suis pas favorable à la baisse du nombre de fonctionnaires en général, mais seulement là où il y a des doublons, notamment dans les agences ! Est-on mieux soigné depuis la création des agences régionales de santé (ARS) ? Il faut plus de fonctionnaires sur le terrain, et moins dans les administrations centrales, les agences autonomisées et certains corps d'inspection inutiles.

Yannick Botrel, en effet, l'exemple que vous avez donné est dramatique. D'autres États européens, aux politiques similaires, sont plus efficaces. C'est vrai pour le tourisme comme pour l'agriculture.

Thierry Carcenac, il est vrai que nous n'avons pas toujours les mêmes choix.

Jean-Claude Requier, j'ai cité quelques pistes pour faire des économies, mais certaines missions doivent être prioritaires. Deux grands postes budgétaires nous distinguent de nos voisins : les retraites, qui représentent en France 14 % du PIB, et la masse salariale publique, dont le volume atteint 12 % du PIB. Il faut agir sur ces grandes masses si l'on veut être efficace.

La commission a donné acte au rapporteur général de sa communication sur les grands équilibres du projet de loi de finances pour 2020.