

N° 650

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

---

(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 Guené, 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 Nougain, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.



## SOMMAIRE

Pages

### PREMIÈRE PARTIE LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES POUR 2020

1. *Un scénario macroéconomique inchangé qui demeure crédible* ..... 5
2. *Une nouvelle dégradation de la trajectoire budgétaire, du fait de l'absence de compensation intégrale des annonces postérieures au grand débat national* ..... 9
3. *Une trajectoire budgétaire qui risque de marginaliser la France au sein de la zone euro* .....13
4. *Une trajectoire budgétaire dont la crédibilité interroge*.....14
5. *Une stratégie budgétaire contestable consistant à profiter de conditions de taux historiquement favorables pour financer des mesures de pouvoir d'achat à crédit*.....17

### SECONDE PARTIE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE ET LA MAQUETTE DE PERFORMANCE

1. *Une maquette budgétaire stabilisée* .....27
2. *Un accroissement du nombre des indicateurs de performance justifié par une amélioration du dispositif qui reste à démontrer* .....28

**TRAVAUX DE LA COMMISSION** .....31

**I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES (26 JUIN 2019)** ..... 31

**II. EXAMEN EN COMMISSION** ..... 54



## PREMIÈRE PARTIE LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES POUR 2020

L'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit qu'« en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques ».

Si le rapport transmis par le Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) reste modeste quant à la précision des informations qui y figurent, différentes observations peuvent être formulées.

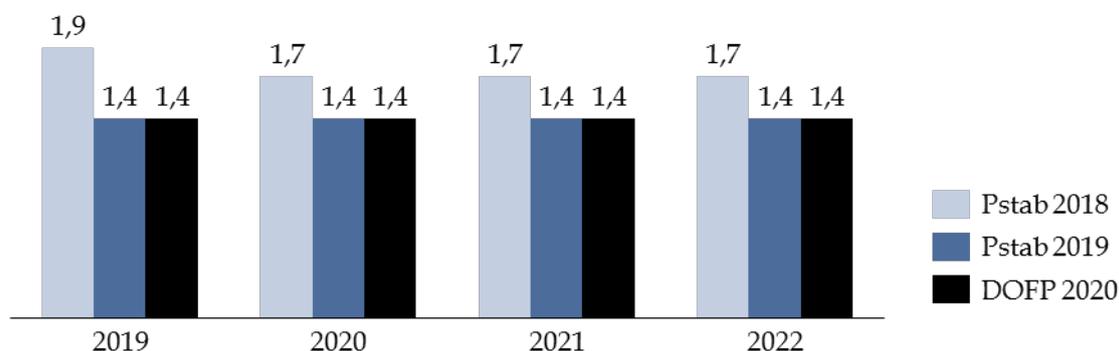
### 1. Un scénario macroéconomique inchangé qui demeure crédible

Alors que le programme de stabilité 2019 avait été marqué par une révision à la baisse du scénario de croissance gouvernemental, celui-ci demeure **inchangé** dans le cadre du DOFP.

La croissance en volume du produit intérieur brut (PIB) s'élèverait ainsi à **1,4 % sur l'ensemble de la période 2019-2022**.

#### Évolution du scénario de croissance du Gouvernement

(taux d'évolution en volume)



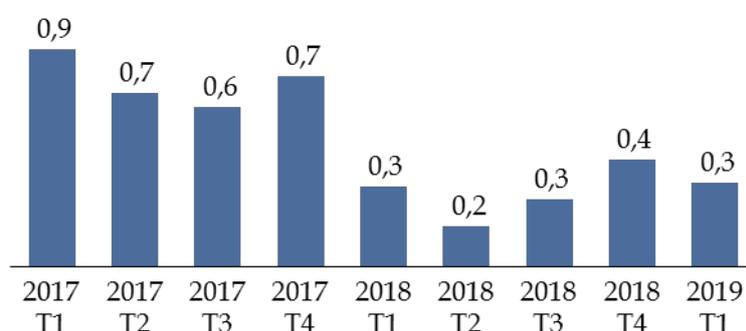
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi que l'avait souligné votre rapporteur général lors de l'examen du programme de stabilité 2019, ce scénario suppose une croissance de trimestre à trimestre très légèrement inférieure à 0,4 %<sup>1</sup>.

Au premier trimestre 2019, l'Insee estime toutefois que la croissance s'est établie à 0,33 %, soit un **rythme qui conduirait, s'il se maintenait, à un taux de croissance annuel de 1,3 %, et non 1,4 %** comme dans le scénario gouvernemental.

### Croissance trimestrielle du PIB

(taux d'évolution en volume)

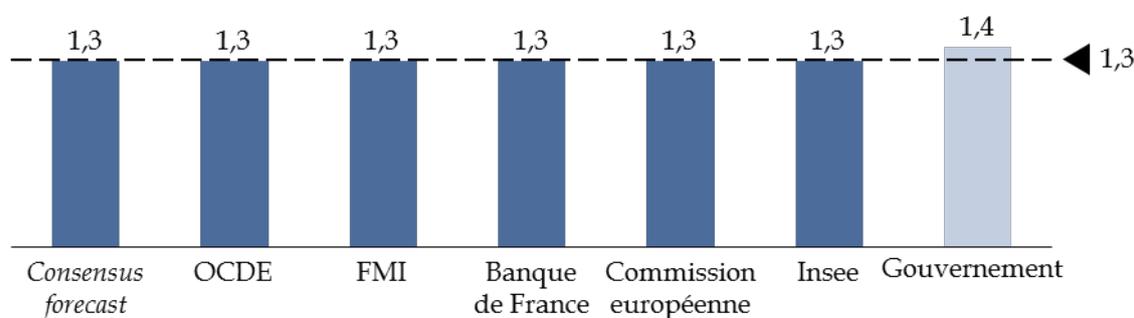


Source : commission des finances du Sénat

L'indicateur synthétique mensuel d'activité de la Banque de France suggère que le PIB ne progresserait que de 0,2 % au deuxième trimestre 2019. Sans surprise, les conjoncturistes font donc l'hypothèse que la croissance française sera **limitée à 1,3 % en 2019** et la prévision du Gouvernement apparaît légèrement supérieure à la moyenne des estimations disponibles.

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

(taux d'évolution en volume)



Source : commission des finances du Sénat

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 468 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, relatif au projet de programme de stabilité pour les années 2019 à 2022, fait au nom de la commission des finances et déposé le 29 avril 2019, p. 10.

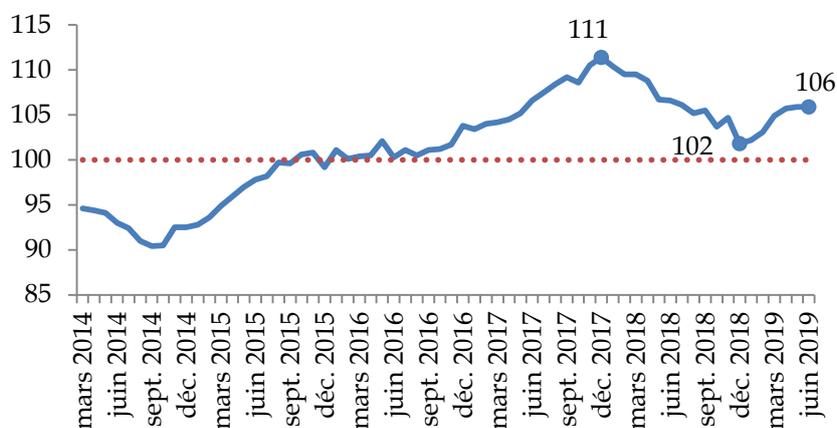
L'écart avec la prévision gouvernementale n'est toutefois pas très significatif sur le plan budgétaire, puisqu'une croissance inférieure de 0,1 point détériore le déficit public, en moyenne, de 0,06 point de PIB<sup>1</sup>.

À ce stade de l'année, l'hypothèse gouvernementale reste en tout état de cause atteignable, compte tenu notamment de la **bonne orientation des enquêtes de conjoncture**.

L'indicateur du climat des affaires, déjà élevé, continue ainsi de s'améliorer.

### 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)

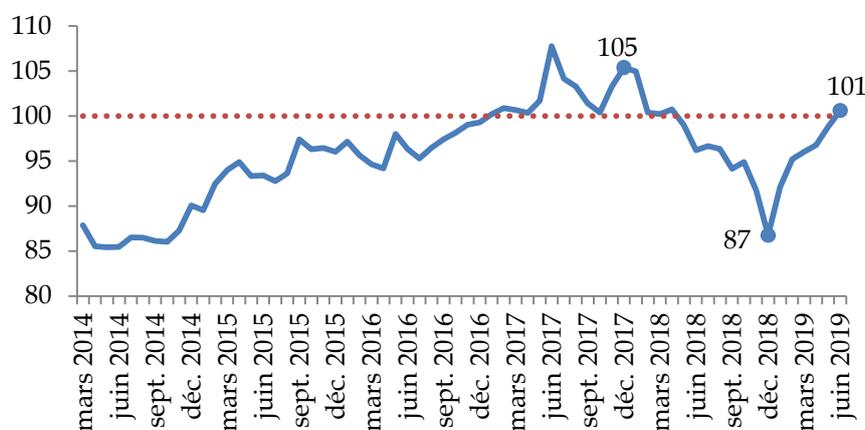
Surtout, alors que le rythme auquel les ménages vont décider de consommer leurs gains de pouvoir d'achat sera décisif pour la croissance française<sup>2</sup>, **leur niveau de confiance est, pour la première fois depuis avril 2018, repassé au-dessus de sa moyenne de longue période (100)**.

<sup>1</sup> Gilles Mourre, Aurélien Poissonnier et Martin Lausegger, « The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance : An Update and Further Analysis », Commission européenne, Discussion Paper 098, mai 2019.

<sup>2</sup> Voir sur ce point : Banque de France, Projections macroéconomiques pour la France de septembre 2018, pp. 3-4.

### Indicateur synthétique de confiance des ménages en France

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



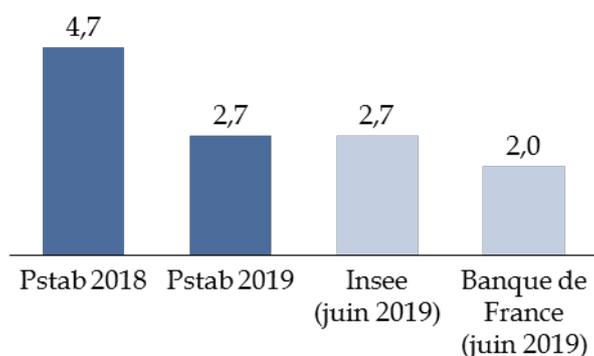
Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

En sens inverse, le **ralentissement du commerce mondial**, qui constituait déjà le principal facteur sous-tendant la révision à la baisse du scénario de croissance du Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité 2019, pourrait être **plus fort qu'escompté**.

Ainsi, si l'Insee continue de faire l'hypothèse d'une hausse de 2,7 % de la demande adressée à la France en 2019, la Banque de France est désormais plus pessimiste.

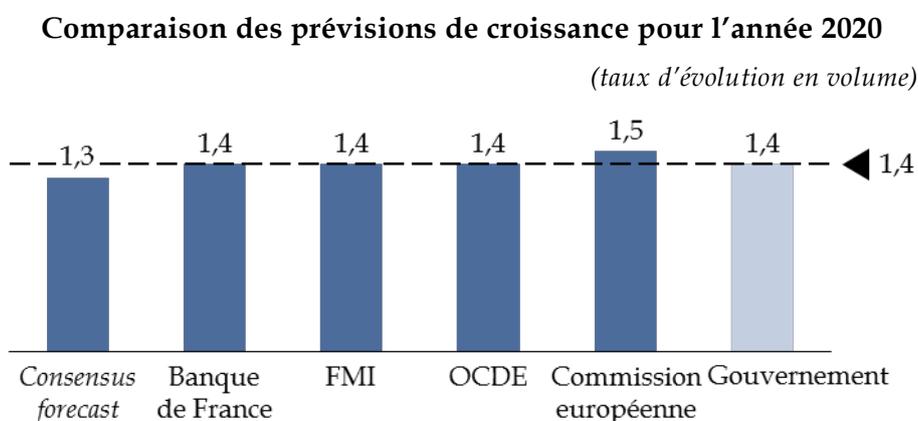
### Évolution de la prévision de demande adressée à la France en 2019

(taux d'évolution)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires, la note de conjoncture « Entre risques commerciaux et soutiens budgétaires » de l'Insee et les projections macroéconomiques de la Banque de France pour la France de juin 2019)

Pour 2020, l'hypothèse du Gouvernement conserve en tout état de cause un **caractère central** au regard des principales estimations disponibles.



Source : commission des finances du Sénat

Au total, votre rapporteur général considère donc que **le scénario de croissance de court terme demeure crédible, à défaut d'être prudent.**

## 2. Une nouvelle dégradation de la trajectoire budgétaire, du fait de l'absence de compensation intégrale des annonces postérieures au grand débat national

Si le scénario de croissance est inchangé, la trajectoire budgétaire a été actualisée par le Gouvernement.

### Trajectoire budgétaire actualisée du Gouvernement

(en points de PIB, sauf indication contraire)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Solde public</b>	- 2,8	- 2,5	- 3,1	- 2,1	- 1,7	- 1,3
<b>Solde structurel</b>	- 2,4	- 2,3	- 2,2	- 2,2	- 1,8	- 1,5
<b>Dépense publique (*)</b>	55,0	54,4	53,8	53,2	52,7	52,1
<b>Croissance de la dépense publique en volume (*)</b>	1,4	- 0,3	0,5	0,5	0,5	0,2
<b>Taux de prélèvements obligatoires</b>	45,2	45,0	43,8	43,9	43,9	43,8
<b>Dette publique</b>	98,4	98,4	98,9	98,9	98,3	97,0

(\*) hors crédits d'impôts

Note : la trajectoire budgétaire gouvernementale neutralise la mise en place de France compétences, ce qui a pour effet de diminuer le poids de la dépense publique (- 0,3 point) et des prélèvements obligatoires (- 0,2 point) dans la richesse nationale, les flux financiers liés à la formation professionnelle étant désormais considérés comme relevant du champ des administrations publiques en comptabilité nationale.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport préparatoire au DOFP 2020)

Cette actualisation permet notamment de tenir compte des conclusions tirées par le Président de la République du grand débat national, dont le coût est estimé à **6,4 milliards d'euros en 2020** par le Gouvernement.

### Coût des mesures annoncées à la suite du Grand débat national en 2020

(en milliards d'euros)

Baisse de l'impôt sur le revenu pour les classes moyennes	5,0
Indexation des retraites de moins de 2 000 euros sur l'inflation	1,4
Relèvement du minimum contributif (*)	0,0
Reconduction de la prime exceptionnelle	0,0
<b>Total</b>	<b>6,4</b>

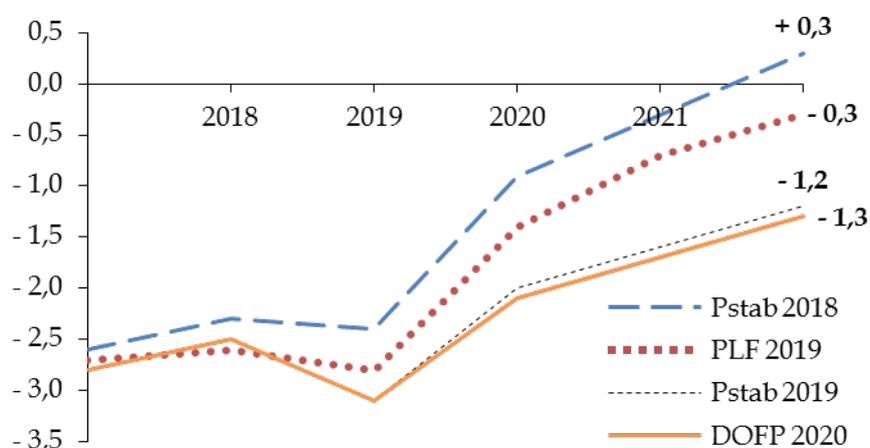
(\*) coût négligeable en 2020.

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

Alors que le Président de la République a « demandé au Gouvernement de mettre en œuvre » les annonces postérieures au grand débat national en les « finançant par la suppression de certaines niches fiscales pour les entreprises, la nécessité de travailler davantage et des réductions de notre dépense publique »<sup>1</sup>, il apparaît que **la compensation ne sera pas intégrale**. En effet, la trajectoire de redressement du solde public s'en trouvera **une nouvelle fois dégradée**, à hauteur de 0,1 point de PIB à compter de 2020.

### 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)

<sup>1</sup> Conférence de presse à l'issue du grand débat national, propos liminaire du Président de la République, 25 avril 2019.

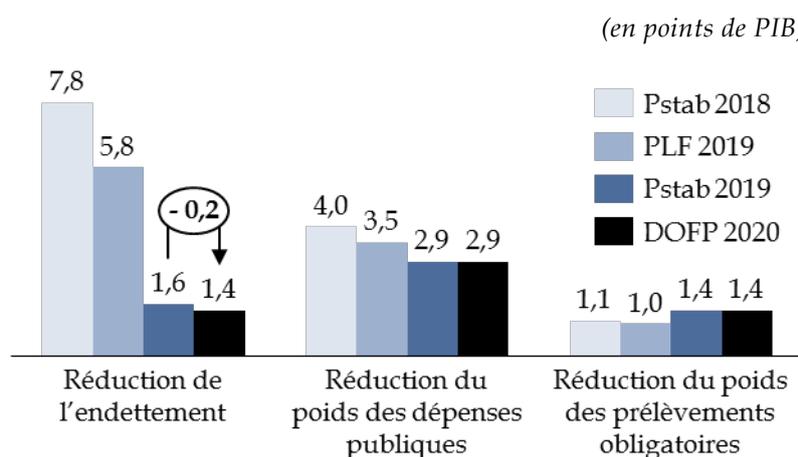
Interrogé sur ce point, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur général que **le montant des compensations pris en compte dans la trajectoire actualisée était limité à 4 milliards d'euros.**

**Le Gouvernement n'a toutefois pas répondu sur la nature exacte des mesures de compensation sous-jacentes**, se contentant d'indiquer à ce stade que « *les pistes de financement concernent notamment la révision de certaines niches fiscales et sociales les plus inefficentes* », « *des mesures de maîtrise de la dépense toutes administrations publiques confondues* » et « *le décalage à 2023 de la suppression intégrale de la taxe d'habitation* ».

**Le montant des compensations pérennes serait dès lors limité à 1,4 milliard d'euros**, puisque le Gouvernement inclut dans son estimation de 4 milliards d'euros le décalage à 2023 de la suppression intégrale de la taxe d'habitation, qui se traduit par une moindre baisse des prélèvements obligatoires de 2,6 milliards d'euros en 2022<sup>1</sup>. Ce report pèsera néanmoins sur la prochaine majorité gouvernementale, qui n'aura d'autre choix que d'achever la suppression de la taxe d'habitation. À cet égard, votre rapporteur général tient à rappeler qu'**il n'est pas acceptable que le Gouvernement prenne des mesures sans en assumer le coût budgétaire, ce qui n'est pas sans rappeler les pratiques de la précédente majorité.**

S'agissant des autres objectifs budgétaires gouvernementaux, l'absence de compensation intégrale **se traduit mécaniquement par un moindre désendettement à l'horizon du quinquennat.**

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



Note de lecture : 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 dans le cadre du PLF 2019, du Programme de stabilité 2019 et du DOFP 2020.

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

<sup>1</sup> D'après les données par commune diffusées par le Gouvernement le 19 juin 2019.

Il peut être souligné que l'effet du report de la privatisation du groupe Aéroports de Paris sur la trajectoire d'endettement n'a pas été pris en compte.

**L'inflexion de la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale à l'issue du quinquennat (- 1,4 point) serait en revanche identique à celle prévue dans le cadre du programme de stabilité 2019, malgré la baisse d'impôt sur le revenu pour les classes moyennes désormais intégrée à la trajectoire, pour un montant de 5 milliards d'euros.**

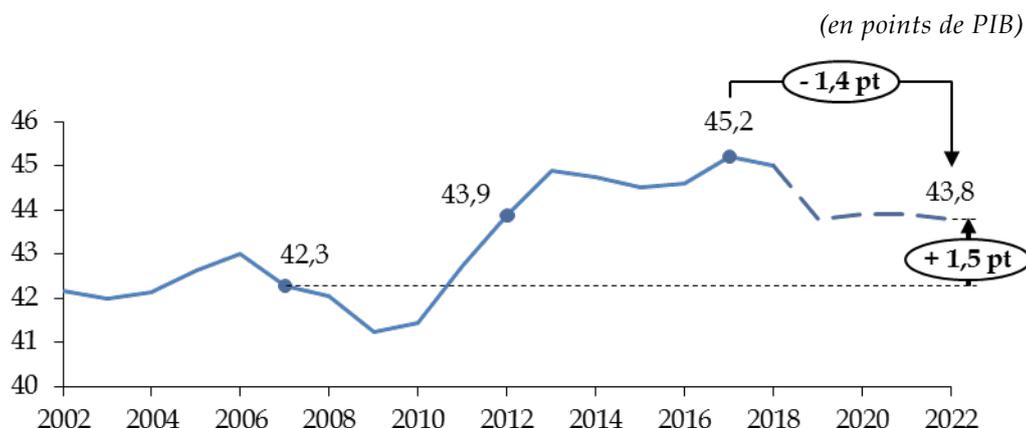
En l'absence de modification des hypothèses d'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité, des hausses d'impôts sont donc venues compenser l'effet de la diminution de l'impôt sur le revenu pour les classes moyennes sur le poids des prélèvements obligatoires en 2022. Si le rapport préparatoire au DOFP est malheureusement insuffisamment détaillé pour discerner avec précision les facteurs à l'œuvre, il devrait s'agir :

- d'une part, de la **révision de certaines niches fiscales**, dont le rendement exact reste inconnu ;

- d'autre part, du **décalage d'un an de la suppression complète de la taxe d'habitation**, qui doit se traduire par une moindre baisse des prélèvements obligatoires de 2,6 milliards d'euros en 2022 par rapport au programme de stabilité 2019, ainsi que cela a été précédemment évoqué.

En 2022, le poids des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale **resterait en tout état de cause sensiblement supérieur à celui observé avant la crise financière (+ 1,5 point)** et s'établirait à un niveau comparable à 2012 (- 0,1 point).

### Évolution anticipée de la part des prélèvements obligatoires dans le 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.

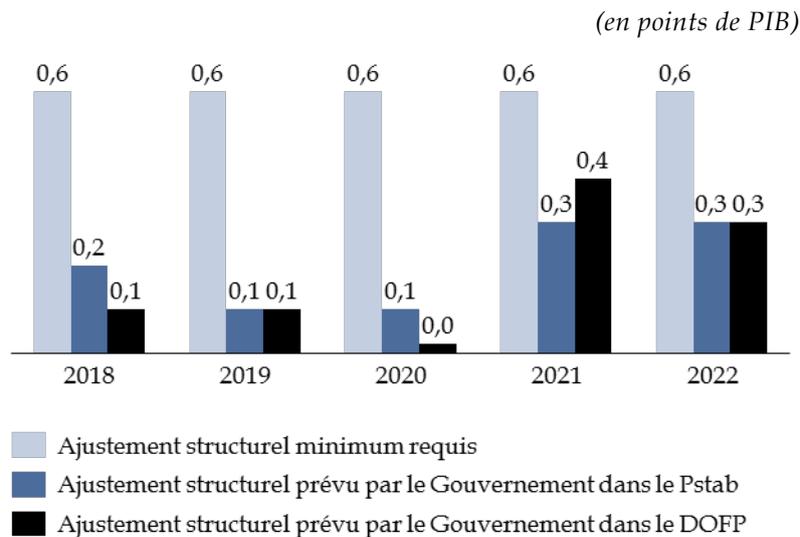
Source : commission des finances du Sénat (d'après l'Insee et le rapport préparatoire au DOFP)

### 3. Une trajectoire budgétaire qui risque de marginaliser la France au sein de la zone euro

Ainsi que l'a déjà souligné votre rapporteur général dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État 2018<sup>1</sup>, **le choix du Gouvernement de reporter le redressement des comptes publics risque de fragiliser un peu plus encore la situation française au sein de la zone euro.**

Tout d'abord, même si la France pourra sans doute une nouvelle fois compter sur la « bienveillance » des institutions européennes, il doit être souligné que **la trajectoire budgétaire actualisée s'écarte un peu plus encore des règles budgétaires européennes** – alors même qu'à l'issue de l'exercice 2018, le Gouvernement a déjà épuisé ses marges de manœuvre au regard de la règle de déficit structurel<sup>2</sup>.

#### Comparaison de la réduction du déficit structurel requise par les règles budgétaires européennes avec celle prévue par le Gouvernement



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

Surtout, ce choix aura pour conséquence de **nourrir la divergence de notre trajectoire d'endettement par rapport au reste de la zone euro**, comme déjà souligné lors de l'examen du programme de stabilité 2019<sup>3</sup>.

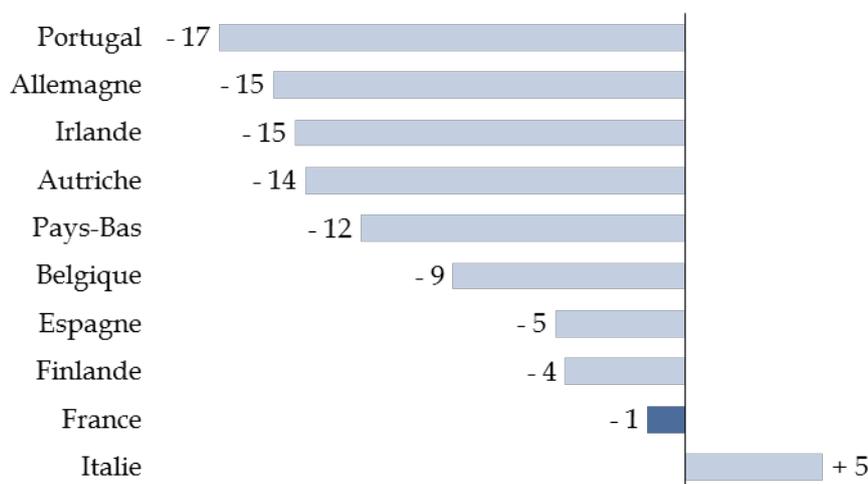
<sup>1</sup> Rapport n° 625 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, relatif au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, fait au nom de la commission des finances et déposé le 3 juillet 2019.

<sup>2</sup> Rapport n° 625 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier, précité, pp. 25-26.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 468 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier, précité.

## 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'avril 2019 du FMI pour les autres pays de la zone euro)

### 4. Une trajectoire budgétaire dont la crédibilité interroge

Aussi modeste soit-elle, la trajectoire de redressement des comptes publics du Gouvernement reste **sujette à caution**.

Pour l'exercice en cours, la Cour des comptes a récemment fait état<sup>1</sup> d'un **risque de dépassement de l'ordre de 4 milliards d'euros sur la norme de dépenses pilotables de l'État**, laquelle a été abaissée de 1,5 milliard d'euros pour compenser une partie du coût des mesures mises en œuvre en décembre dernier à la suite de la crise des « gilets jaunes ».

Depuis, l'annonce du **report au 1<sup>er</sup> janvier 2020 de la « contemporanéisation » des aides au logement**, dont le Gouvernement attendait 900 millions d'euros d'économies cette année, a encore renforcé l'incertitude<sup>2</sup> – même si des économies de constatation sur la charge d'intérêts, estimées à 400 millions d'euros par la Cour des comptes, pourraient en partie compenser ce surcoût.

Au-delà de l'État, peuvent également être soulignés un **risque de dépassement portant sur l'Unédic**, en lien avec le retard pris sur l'entrée en vigueur des nouvelles règles d'indemnisation du chômage, et une **incertitude sur l'ampleur de la reprise de l'investissement local**, déjà identifiés par votre rapporteur général en avril dernier lors de l'examen du programme de stabilité 2019<sup>3</sup>.

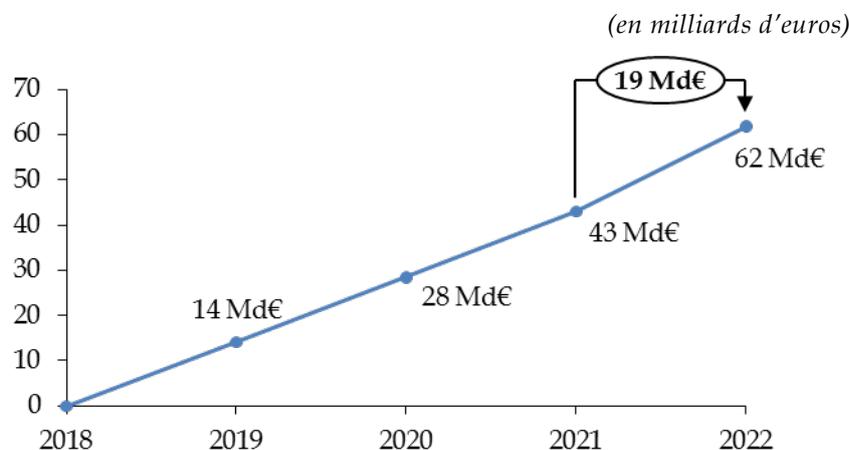
<sup>1</sup> Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2019, pp. 58-72.

<sup>2</sup> Le Monde, « La réforme des APL reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2020 », 3 juillet 2019.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 468 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier, précité.

À moyen terme, la principale faiblesse de la trajectoire budgétaire gouvernementale tient au fait que celle-ci **concentre les efforts d'économies les plus significatifs sur les années 2021 et 2022**, alors même que l'expérience suggère qu'il est **particulièrement difficile de respecter ses engagements en matière de maîtrise de la dépense à l'approche de la campagne présidentielle**. Dernier exemple en date, le projet de loi de finances pour 2017 avait fixé pour objectif de contenir l'évolution de la dépense publique en volume à 0,8 %, pour un résultat en exécution de 1,4 %, soit un dépassement de 0,6 point.

### Économies à réaliser pour respecter l'objectif d'évolution de la dépense publique



Note : les effets de la création de France Compétences sur la croissance de la dépense ont été neutralisés, afin de ne pas sous-évaluer les économies à réaliser en 2019 et 2020.

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

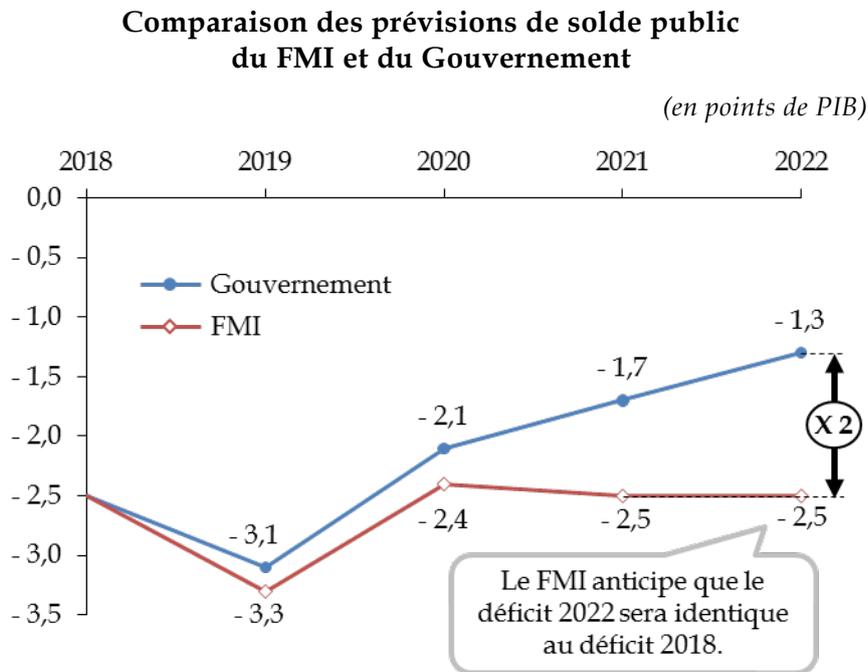
L'incertitude est d'autant plus grande que **les mesures de maîtrise de la dépense sont toujours aussi peu documentées**.

Le **programme «Action publique 2022** », censé alimenter la stratégie gouvernementale de réduction de la dépense publique pour « prendre le relais » des premières réformes structurelles mises en œuvre dans les secteurs de l'emploi et du logement, **n'est même plus mentionné dans le rapport préparatoire au DOFP**, alors qu'il l'était à sept reprises l'an dernier.

En outre, le Gouvernement paraît avoir **renoncé à la suppression de 120 000 postes dans la fonction publique** à l'échelle du quinquennat, dont l'économie attendue était estimée à un peu plus de 3 milliards d'euros.

Dans ce contexte, **les décisions à venir en matière de retraite seront décisives pour asseoir la crédibilité de la programmation gouvernementale.** Il s'agit en effet d'un gisement d'économies majeur, dès lors que, d'une part, le niveau des dépenses de retraite constitue la principale explication de l'écart de dépense publique entre la France et ses principaux partenaires et que, d'autre part, les travailleurs français partent aujourd'hui de façon plus précoce à la retraite que leurs homologues<sup>1</sup>.

Dans l'attente, **votre rapporteur général ne peut que partager les doutes du Fonds monétaire international (FMI),** seule organisation internationale à publier des prévisions de solde public à l'horizon du quinquennat, qui estime que le déficit public de la France se situera à 2,5 % du PIB en 2022, soit un niveau identique à celui atteint en 2018 et près de deux fois supérieur à la cible gouvernementale.



Source : commission des finances du Sénat (d'après la trajectoire gouvernementale et les prévisions du FMI d'avril 2019)

<sup>1</sup> Pour une analyse détaillée, voir par exemple : rapport n° 56 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, fait au nom de la commission des finances et déposé le 31 octobre 2017, pp. 56-62.

## 5. Une stratégie budgétaire contestable consistant à profiter de conditions de taux historiquement favorables pour financer des mesures de pouvoir d'achat à crédit

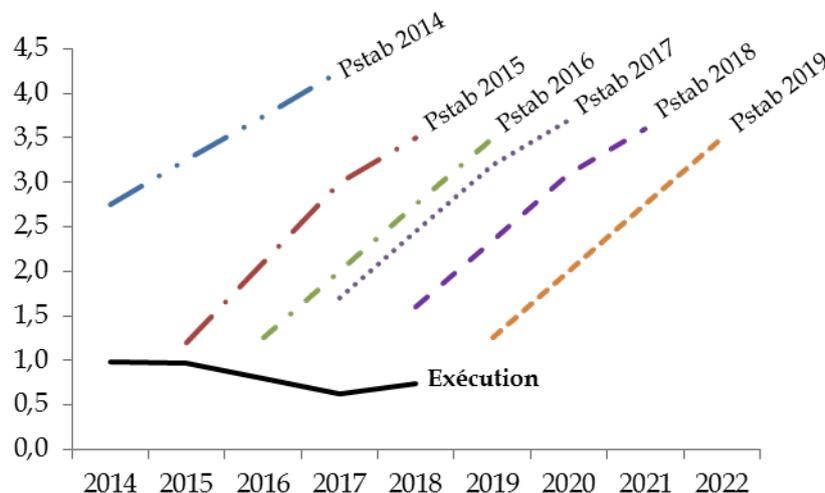
Au-delà des incertitudes portant sur la nouvelle trajectoire budgétaire, votre rapporteur général a souhaité **s'interroger plus largement sur la pertinence de la stratégie budgétaire gouvernementale**, dans la continuité des réflexions menées lors de l'examen du programme de stabilité 2019<sup>1</sup>.

En effet, la France bénéficie depuis plusieurs années, à l'image de la plupart des économies développées, de **conditions de financement extrêmement favorables** sur les marchés.

La remontée des taux anticipée ne s'est ainsi jamais produite, permettant aux majorités successives de bénéficier d'**importantes économies de constatation sur la charge d'intérêts**.

### 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)

Depuis 2017, la France bénéficie même d'un effet « boule de neige » positif, si bien qu'un léger déficit primaire serait suffisant pour infléchir son endettement.

<sup>1</sup> Voir notamment : rapport d'information n° 468 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier, précité, pp. 30-39.

### La dynamique de l'endettement

D'une année sur l'autre, la variation du taux d'endettement peut être décomposée comme la somme de **trois facteurs**.

Premièrement, **le solde primaire**, qui correspond au solde public hors charge de la dette.

Deuxièmement, **l'ajustement stock-flux**, qui correspond à la partie de la variation de l'endettement qui n'est pas reflétée dans le déficit (par exemple, les recettes tirées des privatisations, qui n'ont pas d'effet sur le déficit car elles constituent une opération financière au sens de la comptabilité nationale mais permettent de diminuer la dette).

Troisièmement, **le différentiel entre le taux d'intérêt moyen que les administrations publiques paient sur leur dette (dit taux d'intérêt « apparent ») et le taux de croissance nominal de l'économie**, rapporté au taux d'endettement initial.

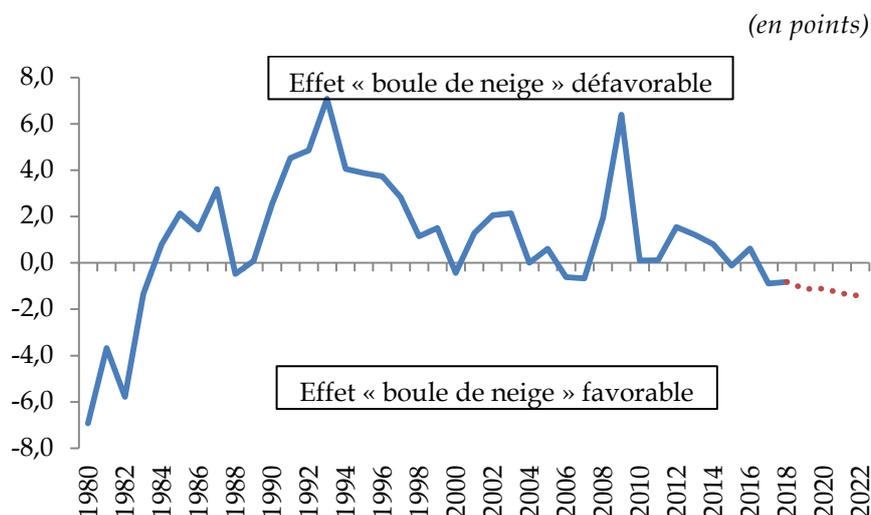
Ce dernier facteur est communément désigné sous le terme d'**effet « boule de neige »**. En effet, il implique que même si une économie atteint l'équilibre primaire, l'endettement continue d'augmenter « tout seul » si le taux d'intérêt apparent est supérieur au taux de croissance nominal - et ce dans des proportions d'autant plus importantes que le stock initial de dette est élevé.

À l'inverse, si le taux d'intérêt apparent est inférieur au taux de croissance nominal, un solde primaire à l'équilibre (ou même légèrement négatif) suffit pour diminuer l'endettement. On parle alors d'effet « boule de neige » favorable.

Source : rapport d'information n° 468 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de programme de stabilité pour les années 2019 à 2022, déposé le 29 avril 2019

**Cette situation devrait perdurer**, ainsi que l'illustre le scénario gouvernemental sous-jacent au programme de stabilité 2019, pourtant fondé sur un scénario de remontée des taux conservateur. Ce dernier n'a pas été modifié par le Gouvernement dans le cadre du DOFP.

### Différentiel entre le taux d'intérêt apparent sur la dette et la croissance nominale en France depuis 1980



Source : commission des finances du Sénat

**Au regard des conditions de marché actuelles, cet effet « boule de neige » favorable pourrait même se prolonger au-delà du quinquennat.** En effet, avec une croissance potentielle de 1,2 à 1,3 %, même en retenant un taux d'inflation de 1,7 %, inférieur à la cible de la Banque centrale européenne (BCE) de 2,0 %, la croissance nominale française devrait se situer autour de 3,0 %. Or, les taux sur les emprunts français se situent actuellement à 0 % à 10 ans. Si l'orientation de la politique monétaire de la BCE en partie la faiblesse de ces taux, les services de la BCE estiment que son effet baissier sur l'OAT à 10 ans est limité à 160 points de base environ<sup>1</sup>. Même en l'absence de facteurs monétaires, la France continuerait donc de se financer à cette échéance à un taux (autour de 1,5 %) significativement inférieur à sa croissance nominale potentielle (autour de 3 %).

**Les leçons à tirer de ce nouveau contexte pour la conduite de la politique budgétaire ne sont pourtant pas univoques.**

Schématiquement, **deux lignes s'affrontent.**

Pour certains, ces conditions de financement historiquement favorables doivent être mises à profit pour **retrouver rapidement des marges de manœuvre budgétaires** et **renforcer la crédibilité de la politique budgétaire** des pays très endettés tels que la France.

#### **Le regard de la Cour des comptes sur l'évolution des taux d'intérêt**

« Même en période de taux d'intérêt bas, le maintien du ratio de dette publique à un niveau très élevé est porteur de risques.

L'expérience historique montre que le passage d'un régime de taux d'intérêt très bas à un régime de taux d'intérêt élevé est possible et qu'il peut être très rapide.

Par ailleurs, même en l'absence de remontée générale des taux, l'existence de primes de risque entre les différentes signatures peut se traduire par des niveaux de taux élevés pour les pays très endettés. Ainsi, la prime de risque payée aujourd'hui par l'Italie (...) conduit ce pays, malgré le niveau très bas des taux d'intérêt mondiaux, à devoir dégager des recettes supérieures aux dépenses primaires pour simplement stabiliser son ratio de dette.

La France paie d'ailleurs aussi une prime de risque vis-à-vis de l'Allemagne. Le risque que cette prime, faible aujourd'hui, augmente à l'avenir, ne peut être négligé. Ce pourrait être le cas notamment lors d'un prochain retournement conjoncturel si le déficit structurel de la France n'a pas été suffisamment réduit dans l'intervalle. »

*Source : extraits du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2019*

<sup>1</sup> « Bilan du programme d'achats d'actifs de l'Eurosystème après l'arrêt des achats nets d'actifs », Bulletin économique de la Banque centrale européenne, n° 2/2019, p. 95.

Pour d'autres, il faut à l'inverse **profiter de ces conditions de taux pour soutenir la croissance par la mise en œuvre de dépenses productives.**

### **Le regard d'Olivier Blanchard sur l'évolution des taux d'intérêt**

« L'hypothèse de travail doit être que les taux vont rester bas pendant une décennie ou plus. Dans beaucoup de pays, les gouvernements peuvent emprunter aujourd'hui à un taux proche de zéro sur 30 ans. C'est un phénomène lourd, qui va durer. Dans ce nouvel environnement, le coût de la dette est plus faible. Et parce que la politique monétaire a largement atteint ses limites, si la demande est trop faible pour générer le plein-emploi, la politique budgétaire doit jouer un rôle plus important.

Je ne voudrais pas voir une consolidation budgétaire en France qui détruit la croissance. Diminuer le déficit d'environ 1 % de PIB diminuerait probablement le taux de croissance à court terme d'à peu près 1 %, et ne diminuerait la dette que d'environ 0,5 % de PIB. Je suis donc pour maintenir les déficits à court terme s'ils sont nécessaires pour maintenir la demande, mais (et c'est un « mais » important) à condition de les utiliser pour des mesures qui améliorent la croissance à plus long terme, comme le combat contre le réchauffement climatique.

Il faut être prêt à des dépenses supplémentaires si elles sont justifiées – par exemple pour certaines formes d'investissement public, pour renforcer la formation professionnelle ou l'éducation. »

*Source : extraits de l'interview d'Olivier Blanchard au journal Les Échos du 1<sup>er</sup> juillet 2019*

La littérature économique indique que cette catégorie recouvre les **dépenses d'investissement au sens large**, correspondant non seulement à l'investissement au sens comptable (ex : infrastructures, recherche et développement), mais aussi au sens économique (ex : dépenses en matière d'éducation, qui améliorent le capital humain)<sup>1</sup>.

**L'effet attendu sur l'activité est alors double** : à court terme, la dépense publique supplémentaire soutient transitoirement la demande par un effet multiplicateur ; à long terme, elle permet de redresser le potentiel de croissance de l'économie, ce qui améliore sa capacité de remboursement.

Il peut être noté qu'**un tel effet peut aussi être obtenu en diminuant certains impôts particulièrement distorsifs.**

Dans cette perspective, **ce sont les impôts sur les bénéficiaires et la fiscalité du travail qu'il faudrait baisser**, ces derniers étant considérés comme exerçant des effets néfastes sur le niveau d'activité potentiel, contrairement par exemple aux impôts sur la consommation<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Pour deux synthèses récentes, voir : « La composition des finances publiques dans la zone euro », *Bulletin économique de la Banque centrale européenne*, n° 5/2017 ; OCDE, « Structure des finances publiques et croissance inclusive », OCDE, *Études de politique économique*, n° 25, décembre 2018.

<sup>2</sup> Ibid.

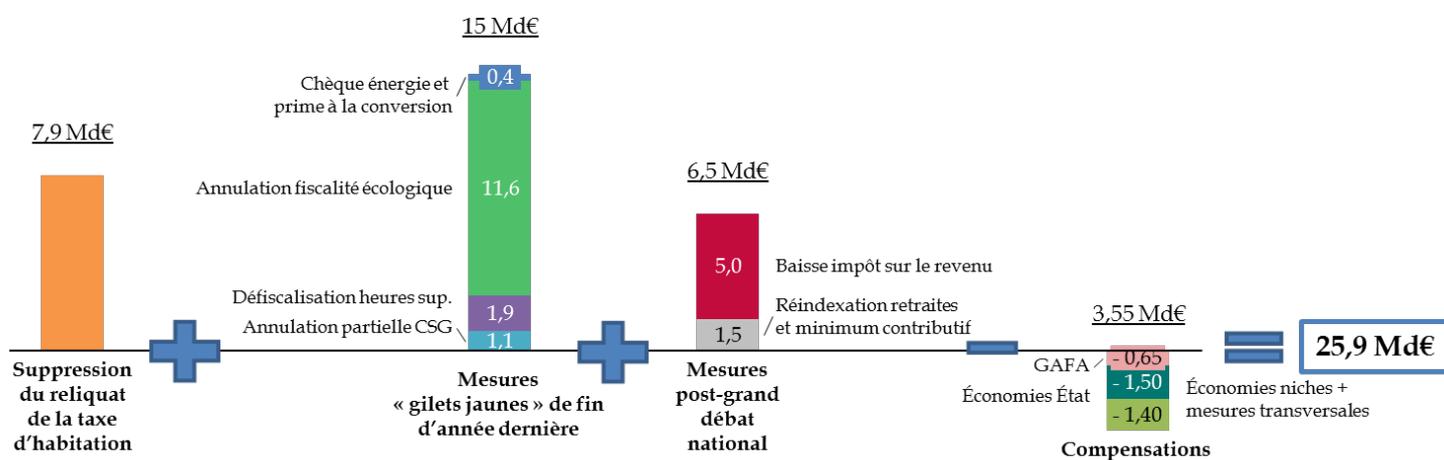
Il doit être souligné que ces deux stratégies budgétaires ne sont pas mutuellement exclusives. Dans un rapport consacré à la dette publique, votre rapporteur général avait ainsi rappelé que « la réduction de la dette publique ne saurait constituer l'alpha et l'oméga de notre stratégie budgétaire » et qu'un tiers de l'effort de maîtrise des comptes publics devait permettre de financer des mesures susceptibles de redresser le potentiel de croissance de l'économie<sup>1</sup>.

**Malheureusement, la stratégie budgétaire gouvernementale ne répond à aucune de ces préconisations.**

Si le Gouvernement a effectivement multiplié les nouvelles annonces coûteuses depuis l'an dernier, pour un montant qui peut être estimé à 25 milliards d'euros à horizon 2023, il s'agit pour l'essentiel de mesures de pouvoir d'achat insusceptibles de renforcer le potentiel de croissance de l'économie française. Seule la baisse de l'impôt sur le revenu paraît de nature à pouvoir exercer un effet favorable sur l'activité à moyen terme, en renforçant les incitations à travailler pour les travailleurs modestes.

### Estimation de l'effet sur le déficit 2023 des nouvelles annonces présidentielles depuis le programme de stabilité 2018

(en milliards d'euros)



Note méthodologique : l'effet sur le déficit public 2023 des mesures « gilets jaunes » de fin d'année dernière ne comprend pas les mesures qui correspondent selon le Gouvernement à l'anticipation d'engagements initialement séquencés sur la période 2019-2022 (prime d'activité, désocialisation des heures supplémentaires). Le montant des compensations n'inclut pas le report de la baisse de l'impôt sur les sociétés qui, s'il permet de faire des économies en milieu de quinquennat, est neutre à compter de 2022. Il inclut en revanche les nouvelles compensations prévues au titre des mesures issues du grand débat national, pour un montant de 1,4 milliard d'euros, correspondant au montant global des compensations intégré par le Gouvernement à la trajectoire budgétaire 2017-2022 actualisée (4 milliards d'euros), minoré de l'économie temporaire lié au report d'un an de la suppression complète de la taxe d'habitation (2,6 milliards d'euros), ce dernier étant sans effet sur le déficit 2023.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les chiffrages du Gouvernement et de la Cour des comptes)

<sup>1</sup> « La dette publique de la France : un poids du passé, un défi pour l'avenir », rapport d'information n° 566 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 31 mai 2017, pp. 127-143.

Autrement dit, le Gouvernement préfère **profiter des conditions de taux historiquement favorables pour financer des mesures de pouvoir d'achat à crédit**, plutôt que de redresser la situation des comptes publics et d'accroître le potentiel de croissance de l'économie française.

**Si l'attention portée au pouvoir d'achat est légitime, il s'agit malheureusement d'une stratégie de courte vue**, dès lors que la croissance constitue la seule véritable source de pouvoir d'achat à long terme, ainsi que l'avait démontré votre rapporteur général à l'automne dernier<sup>1</sup>.

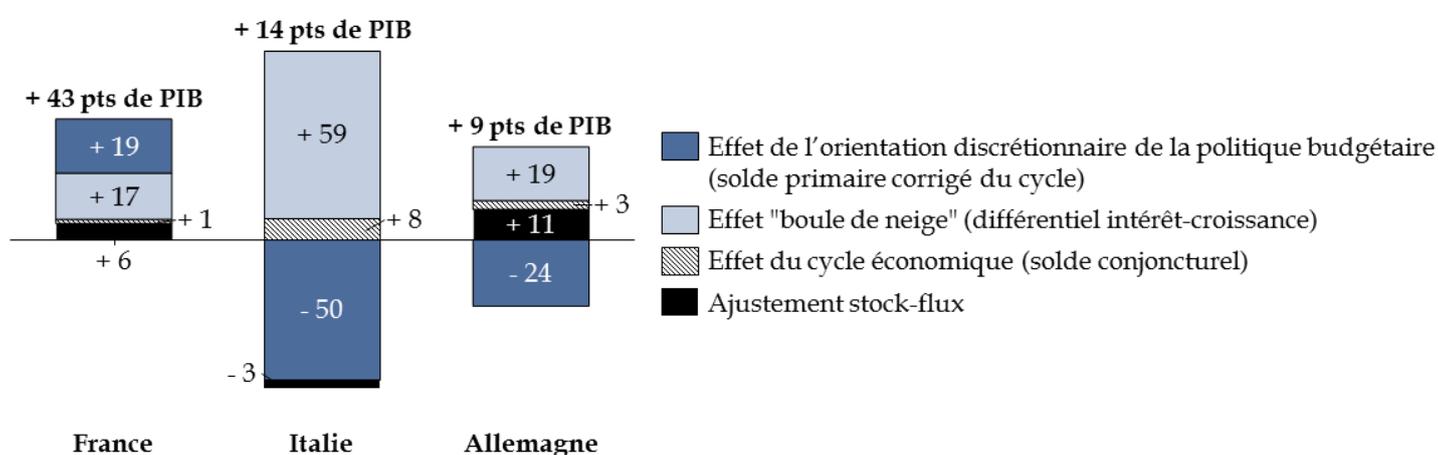
Ce choix est d'autant plus inquiétant qu'il **renoue avec deux travers anciens de la politique budgétaire française**.

D'une part, la France **n'a jamais réalisé les efforts nécessaires pour reconstituer des marges de manœuvre budgétaires** lorsque le contexte macroéconomique y était favorable.

Ainsi, contrairement à la situation allemande ou italienne, l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire française n'a pas permis de contenir l'endettement au cours des vingt dernières années mais en a au contraire renforcé la dynamique.

### Décomposition de l'évolution du ratio d'endettement entre 1995 et 2017

(en points de PIB)



Note de lecture : la hausse de 43 points du ratio d'endettement de la France entre 1995 et 2017 tient pour 19 points à l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire (accumulation de déficits primaires corrigés du cycle), pour 17 points à un effet « boule de neige » défavorable (différentiel intérêt-croissance positif), pour 6 points à l'ajustement stock-flux et pour 1 point à l'effet du cycle économique. À l'inverse, l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire a contribué à réduire l'endettement en Allemagne et en Italie.

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

<sup>1</sup> Rapport général n° 147 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de finances pour 2019 (tome 1), fait au nom de la commission des finances et déposé le 22 novembre 2018, pp. 42-53.

D'autre part, **l'accroissement de la dette publique ne s'est pas traduit par un effort particulier en faveur des dépenses favorables au potentiel de croissance de l'économie**, ainsi que l'avait déjà souligné votre rapporteur général dans un précédent rapport consacré à cette question<sup>1</sup>.

Alors que la France est le pays de l'OCDE au sein duquel le poids de la dépense publique est le plus important, **elle reste proche de la moyenne pour les dépenses les plus utiles à la croissance**.

### Position de la France au sein de l'OCDE pour différentes catégories de dépenses

(en points de PIB, sauf indication contraire)

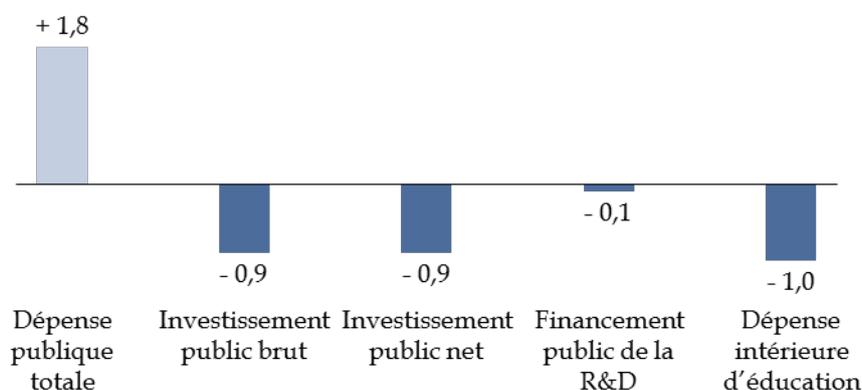
	Classement OCDE	Part dans le PIB	Écart au pays comparable le plus dépensier	Année de référence
Dépense publique totale	1 <sup>ère</sup>	56,4	/	2017
Investissement public	13 <sup>ème</sup>	3,4	- 1,2 pt (Suède)	2017
Financement public de la R&D	8 <sup>ème</sup>	0,8	- 0,2 pt (Corée)	2015
Dépense publique en matière d'éducation	11 <sup>ème</sup>	3,4	- 1,2 pt (Norvège)	2016

Source : commission des finances du Sénat (d'après : *Études économiques de l'OCDE sur la France (2019)* ; *Perspectives de l'OCDE sur la science la technologie et l'industrie - base de données* ; OCDE, *Regards sur l'éducation 2018*)

En outre, **la part des dépenses utiles à la croissance dans la richesse nationale a plutôt eu tendance à diminuer sur longue période**, alors que la dépense publique globale suivait la trajectoire inverse.

### Évolution du poids de différentes dépenses dans la richesse nationale entre 1995 et 2016

(en points de PIB)



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

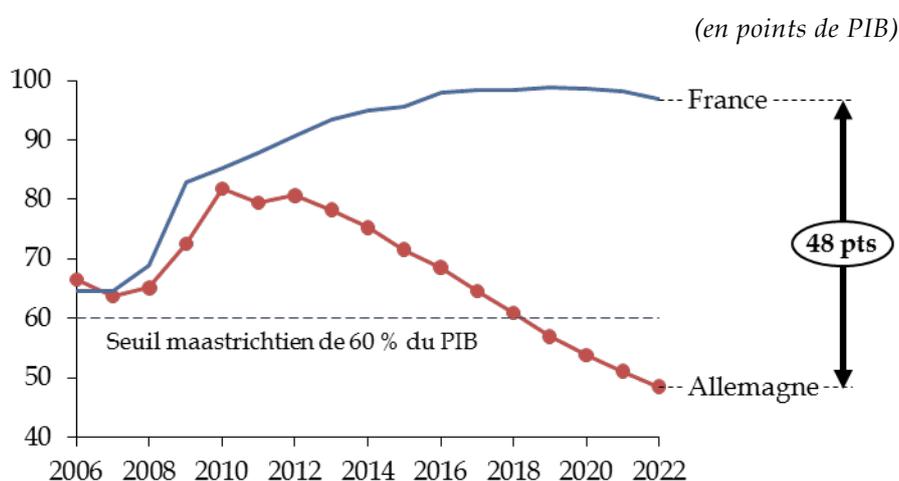
<sup>1</sup> « La dette publique de la France : un poids du passé, un défi pour l'avenir », précité, pp. 127-143.

Renouant avec ces travers, la politique budgétaire gouvernementale semble ainsi **naviguer à vue au gré des crises sociales, sans vision stratégique.**

De ce point de vue, la comparaison avec l'Allemagne, qui s'est résolument engagée à retrouver des marges de manœuvre budgétaires, est **particulièrement frappante.**

Ainsi, le différentiel de taux d'endettement avec la France atteindrait **48 points de PIB** à l'issue du quinquennat.

### Comparaison de l'évolution prévisionnelle du ratio d'endettement de la France et de l'Allemagne

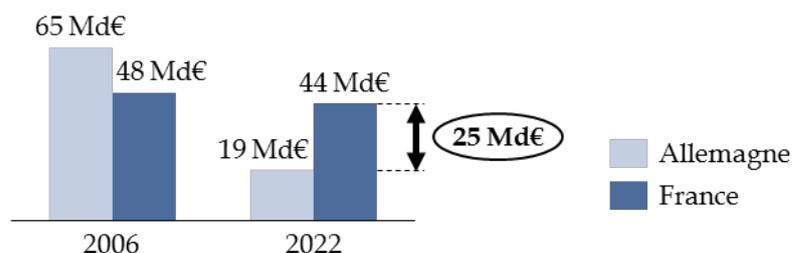


Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'exécution, de la trajectoire gouvernementale et des prévisions d'avril 2019 du FMI pour l'Allemagne)

Cela se traduirait par un écart important de charge d'intérêts, estimé par le FMI à **25 milliards d'euros** en 2022, soit autant que le budget de l'État consacré à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation.

### Évolution anticipée du montant annuel des intérêts payés sur la dette

(en milliards d'euros)



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

L'Allemagne pourrait ainsi mener sans difficulté une politique budgétaire de relance si une nouvelle crise survenait, tout en finançant dès à présent des mesures susceptibles de soutenir l'activité et de redresser son potentiel de croissance. À l'inverse, non seulement l'endettement de la France a été d'utilité limitée pour la croissance, mais il pourrait restreindre la capacité du Gouvernement à faire face à un prochain ralentissement économique.



## SECONDE PARTIE

# LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE ET LA MAQUETTE DE PERFORMANCE

### 1. Une maquette budgétaire stabilisée

Pour la deuxième année consécutive, il n'est proposé qu'une évolution très limitée de la nomenclature des missions et des programmes.

Pour mémoire, la loi de finances initiale pour 2019 avait, d'une part, supprimé le programme 168 « Majoration de rentes » de la mission « Engagements financiers de l'État », devenu sans objet, et, d'autre part, créé les programmes « Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines » et « Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État » au sein de la mission « Action et transformation publiques », afin de financer des projets de réforme de l'action publique ou de mobilité des agents publics, sous la forme d'appels à projets. Elle avait également procédé au renommage de certains programmes.

La nomenclature budgétaire proposée pour 2020 par le rapport du Gouvernement relatif au débat d'orientation des finances publiques ne connaît que des **modifications à la marge**. Elle prévoit ainsi la **création** du programme « **Administration territoriale de l'État** », dans la mission « Administration générale et territoriale de l'État », par **fusion** du programme « **Administration territoriale** » de la même mission et du programme « **Moyens mutualisés des administrations déconcentrées** » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

D'après les indications données par le tome 2 de ce rapport, cette fusion « *traduit le double objectif de rationalisation des dépenses publiques et de renforcement de l'action de l'État au niveau départemental, afin de rapprocher le citoyen de l'action publique* ».

La nomenclature budgétaire projetée prévoit également<sup>1</sup> le renommage du programme « Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France » en « Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France », dans la mission « Prêts à des États étrangers ».

---

<sup>1</sup> Source : [fichier « Missions, programmes, objectifs, indicateurs »](#) publié sur le site [performance-publique.budget.gouv.fr](http://performance-publique.budget.gouv.fr).

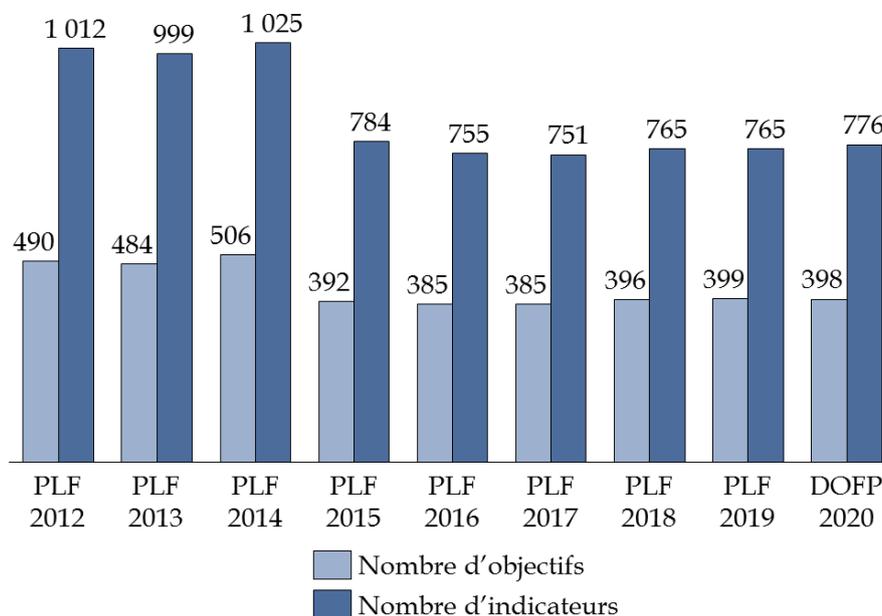
Enfin, selon les informations obtenues par votre rapporteur général et contrairement à certaines indications antérieures du Gouvernement<sup>1</sup>, un programme budgétaire ne sera pas créé en 2020 pour la préfiguration du service national universel, qui sera financé dans une action spécifique du programme 163 « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

## 2. Un accroissement du nombre des indicateurs de performance justifié par une amélioration du dispositif qui reste à démontrer

**La maquette de performance en 2020 devrait être marquée par une augmentation du nombre d'indicateurs (+ 11 par rapport à 2019).**

Le Gouvernement explique cette hausse par l'adaptation du dispositif aux transformations portées dans le cadre du plan Action Publique 2022. **En effet, la maquette intègrerait en 2020 des indicateurs rendant compte de la « transparence et de la qualité des services publics ».**

### Évolution du nombre d'objectifs et d'indicateurs de performances du budget de l'État (2012-2020)



Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2020

<sup>1</sup> [Audition de M. Gabriel Attal](#), Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, le 5 mars 2019, devant la commission de la culture et la commission des affaires étrangères du Sénat.

En outre, le Gouvernement indique que le dispositif présentera, à titre d'expérimentation, **des indicateurs permettant de mesurer l'impact des politiques publiques sur « la promotion des droits des femmes et de l'égalité femmes/hommes ».**

Le tableau *infra* retrace les principaux éléments statistiques relatifs à l'évolution de la maquette de performance en 2020.

### Évolution des objectifs et indicateurs de performance du budget de l'État depuis 2016

Budget général uniquement					Total Budget de l'Etat					
PLF 2016	PLF 2017	PLF 2018*	PLF 2019	DOFP 2020	Catégorie d'indicateur	PLF 2016	PLF 2017	PLF 2018*	PLF 2019	DOFP 2020
	Avec PIA						Avec PIA			
46%	47%	49%	50%	49%	<b>Efficacité</b> pour le citoyen	45%	46%	48%	49%	48%
20%	19%	19%	17%	18%	<b>Qualité</b> pour l'utilisateur	19%	19%	18%	17%	17%
34%	34%	32%	32%	33%	<b>Efficience</b> pour le contribuable	36%	35%	34%	34%	35%

Budget général uniquement					Total Budget de l'Etat					
PLF 2016	PLF 2017	PLF 2018	PLF 2019	DOFP 2020	Catégorie d'indicateur	PLF 2016	PLF 2017	PLF 2018	PLF 2019	DOFP 2020
31	32	32	32	32	Nombre de missions	49	51	51	51	51
122	121	124	125	124	Nombre de programmes	173	174	174	179	177
<b>322</b>	<b>321</b>	<b>331</b>	<b>334</b>	<b>335</b>	<b>Nombre d'objectifs</b>	<b>385</b>	<b>385</b>	<b>396</b>	<b>399</b>	<b>398</b>
2,6	2,7	2,7	2,7	2,6	Nombre d'objectifs par programme	2,2	2,2	2,3	2,2	2,1
<b>654</b>	<b>649</b>	<b>658</b>	<b>658</b>	<b>676</b>	<b>Nombre d'indicateurs</b>	<b>755</b>	<b>751</b>	<b>765</b>	<b>765</b>	<b>775</b>
2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	Nombre d'indicateurs par objectif	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
83	44	39	17	19	Dont nombre d'indicateurs modifiés	87	48	54	17	24
<b>13%</b>	<b>7%</b>	<b>6%</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>Taux d'indicateurs modifiés</b>	<b>12%</b>	<b>6%</b>	<b>7%</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>
22	17	27	21	25	Dont nombre d'indicateurs nouveaux	22	21	34	22	27
<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>Taux d'indicateurs nouveaux</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>
<b>84%</b>	<b>90%</b>	<b>90%</b>	<b>94%</b>	<b>93%</b>	<b>Taux d'indicateurs non modifiés</b>	<b>85%</b>	<b>91%</b>	<b>88%</b>	<b>95%</b>	<b>93%</b>

Note : suite à une erreur matérielle dans le tableau du Gouvernement, le nombre d'indicateurs prévus dans la maquette pour 2020 n'est pas de 775 mais bien de 776 comme indiqué *supra* dans le présent rapport.

Source : rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2020

**Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2020 devrait comporter 92 indicateurs de missions contre 93 en 2019.**

**Votre rapporteur général rappelle au Gouvernement que l'évolution de la maquette de performance restera sans effet si les problèmes qu'il a identifiés sur les derniers exercices se répétaient.**

Ainsi, dans son rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018<sup>1</sup>, il apparaît notamment que **moins de 65 % des sous-indicateurs des missions du budget général étaient exploitables faute de renseignement en prévision et en réalisation.**

---

<sup>1</sup> [Rapport n° 625 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.](#)

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES (26 JUIN 2019)

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 26 juin 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalablement au débat d'orientation des finances publiques, sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous recevons maintenant, comme chaque année, M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.

Ce rapport préliminaire de la Cour, établi en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), est supposé conjoint au dépôt du rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, que nous attendons toujours – mais qui semble ne devoir pas tarder. L'exercice présente cette année un caractère particulier, puisque ce rapport est publié en même temps que ceux sur la situation de la sécurité sociale et des finances publiques locales.

Je remercie le Premier président d'avoir bien voulu venir devant notre commission pour nous en présenter les principales conclusions et orientations. Cet éclairage nous sera particulièrement utile pour préparer le débat d'orientation des finances publiques, qui se tiendra le 11 juillet dans notre hémicycle. Il est accompagné de M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour, ainsi que par les magistrats qui ont préparé les rapports de la Cour. Notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales, que nous avons convié, vous prie de l'excuser de ne pouvoir être présent parmi nous.

**M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.** – Merci de votre accueil. Je suis entouré du président Raoul Briet, de Jean-Michel Thornary, président de la formation inter-juridictions « finances publiques locales » et de Jean-Pierre Laboureix, président de section à la sixième chambre, ainsi que de plusieurs autres magistrats qui ont contribué aux trois rapports.

Nous vous présentons ce matin un produit « trois en un », puisque le rapport habituel sur la situation et les perspectives des finances publiques paraît en même temps que deux autres travaux, l'un sur la situation financière de la sécurité sociale et l'autre sur celle des collectivités

territoriales. Ces deux publications ne traitent que de l'année 2018 et complètent les analyses que nous avons formulées dans le rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2018, que je suis venu présenter à votre commission le 15 mai dernier.

Comme je m'y étais engagé devant vous l'année dernière, ces trois documents vous permettent de disposer avant l'été de toutes nos observations sur 2018, ceci avant votre débat d'orientation budgétaire programmé le 11 juillet. Pour mémoire, jusqu'à présent, l'analyse de la Cour sur l'exécution financière des comptes locaux et sociaux d'une année ne paraissait qu'à l'automne de l'année suivante.

Avec ces rapports, vous disposez donc d'une vision complète des finances publiques de notre pays, pour l'année écoulée et pour les trois suivantes. Cette vision est panoramique, puisqu'elle intègre l'ensemble des administrations publiques, mais, sous certains aspects, il s'agit aussi d'une image encore un peu floue, tant la trajectoire de nos finances publiques a fluctué au cours des derniers mois et peut encore susciter des interrogations.

Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques comporte trois volets.

Le premier traite de la situation de notre pays en 2018. La Cour note une amélioration incontestable des indicateurs de nos finances publiques. Elle formule néanmoins deux réserves. D'abord, cette embellie demeure modeste et en partie d'origine conjoncturelle. Ensuite, les progrès réalisés n'ont guère réduit l'écart qui sépare la situation de notre pays de celle de la grande majorité des pays de la zone euro.

Dans le deuxième volet de ce rapport, la Cour analyse la plausibilité de la trajectoire financière retenue pour 2019. Si cette trajectoire nous paraît réalisable, elle devrait cependant conduire la France à s'éloigner encore de la majorité de ses partenaires et des engagements pris au niveau européen.

Enfin, le troisième volet du rapport concerne les perspectives de nos finances publiques pour les années 2020 à 2022. Depuis la loi de programmation adoptée en janvier 2018, la Cour constate que les ambitions de notre pays en matière de redressement des comptes publics ont été revues à la baisse. Encore peu documentée, la trajectoire de nos finances publiques devrait donc maintenir notre pays dans une situation de relative fragilité, le laissant exposé au risque d'un ralentissement conjoncturel ou d'un choc financier.

Commençons par 2018.

La Cour rend compte d'une amélioration incontestable des grands indicateurs de nos finances publiques. J'en citerai quatre. D'abord, et pour la deuxième année consécutive, le déficit effectif de notre pays s'est réduit, de 0,3 point de PIB par rapport à 2017. Ensuite, un effort de maîtrise de la dépense a été effectué : sa croissance a ainsi été inférieure à celle enregistrée

en 2017 et, en moyenne, à celle des années 2011 à 2016. Le rapport note également qu'en 2018, tant les dépenses publiques que les prélèvements obligatoires, rapportés à notre richesse nationale, ont légèrement reculé ; ils atteignent respectivement 56 % et 45 % du PIB. Enfin, pour la première fois depuis 2007, notre dette publique a cessé d'augmenter plus vite que notre PIB : en 2018, elle s'établit ainsi à 98,4 points, comme en 2017.

Ce constat d'amélioration doit toutefois être nuancé. D'abord parce que cette amélioration demeure modeste et qu'elle trouve en partie son origine dans des facteurs conjoncturels. Ainsi, le déficit structurel français - c'est-à-dire le solde qui exclut ces facteurs conjoncturels ou exceptionnels - ne s'est, lui, réduit que de 0,1 point de PIB. Et, si l'on neutralise l'effet de la recapitalisation d'Areva sur les comptes 2017, l'effort structurel réalisé par la France en 2018 - c'est-à-dire la part de l'amélioration de nos comptes qui peut être réellement attribuée à l'action des pouvoirs publics - a même été légèrement négatif.

Autre élément qui nuance cette amélioration, l'année 2018 illustre l'écart croissant entre l'état de nos comptes publics et celui des comptes de la plupart de nos partenaires européens. Au sein de la zone euro, la France se distingue en effet par des niveaux de déficit et de dette particulièrement élevés. Ainsi, en 2018, l'Espagne est le seul pays connaissant un déficit structurel supérieur au nôtre, tandis que Chypre est le seul pays faisant état d'un déficit effectif supérieur au nôtre.

Mais, plus encore que le niveau de tel ou tel indicateur, c'est la trajectoire des comptes de notre pays qui paraît singulière : alors même qu'en 2010, le déficit structurel français était plus élevé que celui de la zone euro, le rythme d'amélioration de notre solde structurel a été inférieur à celui de nos partenaires. En d'autres termes, alors même que nous partions de plus loin, et que nous aurions donc dû consentir des efforts plus importants, nous avons consenti des efforts plus modestes que nos voisins. Attention, nous raisonnons ici en moyenne et la situation de chaque pays de la zone euro varie : entre 2015 et 2018, l'Italie a au contraire connu une dégradation de son solde structurel.

L'évolution comparée de la dette publique française conduit aux mêmes constats : la France est l'un des rares pays de la zone euro où le ratio de dette sur PIB n'a pas encore amorcé sa décrue. Songeons, à l'inverse, à l'Allemagne, qui a engagé un effort de désendettement tel qu'il lui permet aujourd'hui de revenir au niveau de dette qu'elle connaissait avant la crise de 2008. Désormais, près de quarante points de PIB séparent les ratios de dette de nos deux pays ; ils étaient pourtant proches il y a seulement dix ans, tous deux légèrement au-dessus de 60 % - montant dont l'Allemagne s'approche à nouveau, alors que la France tangente les 100 %.

Enfin, l'année 2018 est marquée par de fortes divergences entre les trajectoires des administrations publiques. C'est un constat que nous avons aussi été conduits à formuler dans le rapport sur l'exécution du budget de l'État le mois dernier.

D'un côté, il y a l'État, dont le solde en comptabilité nationale s'est dégradé à hauteur de 3,8 milliards d'euros par rapport à 2017, sous l'effet de mesures fiscales qui ont réduit ses recettes de 16,5 milliards d'euros. De l'autre, il y a les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales, qui dégagent une capacité de financement, c'est-à-dire un excédent.

Je ne reviendrai pas sur la situation de l'État, puisque les conditions d'exécution de son budget en 2018 ont été détaillées dans le rapport que nous lui avons consacré il y a quelques semaines. Je souhaite en revanche dire quelques mots de la situation financière des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, en m'appuyant sur les deux rapports publiés ces derniers jours.

Notez qu'ils ont été réalisés en comptabilité budgétaire, alors que le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques a été établi, lui, en comptabilité nationale.

Je commencerai par la situation des collectivités territoriales et de leurs établissements. Le rapport met en évidence deux éléments significatifs en 2018.

D'abord, la Cour constate que la contrainte financière pesant sur les collectivités s'est desserrée. Ainsi, après deux années consécutives de baisse et une stabilisation en 2017, les transferts de l'État ont légèrement augmenté en 2018, d'1,8 milliard d'euros par rapport à 2017, à périmètre constant et hors l'impact de la réforme de la taxe d'habitation. Cette hausse résulte notamment de l'arrêt de la réduction des concours financiers de l'État, mise en œuvre au titre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

Dans le même temps, les collectivités territoriales ont bénéficié d'une augmentation de leurs ressources fiscales de 3,1 milliards d'euros, qui repose principalement sur le dynamisme de leurs bases. Enfin, en 2018, l'impact des décisions de l'État sur les budgets locaux a été moins important que les années précédentes.

Le second élément relevé par la Cour porte sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités. Leur croissance a en effet été limitée à 0,4 %, soit une évolution très inférieure à la cible fixée dans la loi de programmation, qui était de 1,2 %.

De même, les 322 collectivités concernées par le dispositif de contractualisation mis en place par le Gouvernement semblent avoir respecté les cibles d'évolution des dépenses de fonctionnement prévues dans leurs

contrats. Toutefois, la plupart des budgets ayant été construits, voire votés, avant la mise en place de ce dispositif de contractualisation, il est trop tôt pour apprécier la contribution effective qu'il a pu avoir sur la maîtrise de la dépense. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet en septembre ou octobre.

Avec des ressources plus élevées et des dépenses mieux maîtrisées, les collectivités locales ont donc pu dégager des marges de manœuvre. Celles-ci ont été principalement utilisées pour accroître les dépenses d'investissement ; toutes collectivités confondues, ces dépenses ont en effet progressé de 4,9 % entre 2017 et 2018. La situation est néanmoins contrastée selon les catégories de collectivités ; et le rapport dont vous disposez propose une analyse détaillée pour chacune d'entre elles - communes, départements, régions.

J'en viens aux observations formulées par la Cour sur la situation de la sécurité sociale en 2018. J'en retiens trois. Premièrement, l'année dernière, les comptes sociaux se sont rapprochés de l'équilibre. Le déficit du régime général et du fond de solidarité vieillesse (FSV) a atteint 1,2 milliard d'euros, contre plus de 5 milliards d'euros en 2017. Mais ce retour à l'équilibre demeure à confirmer, à concrétiser, d'autant que la résorption observée en 2018 tient pour moitié à des facteurs conjoncturels, liés notamment au dynamisme de la masse salariale. Deuxième observation : la Cour relève une accélération de la croissance des dépenses sociales, qui a atteint 2,4 % à champ constant. Cette progression, plus élevée qu'en 2017, correspond à un surcroît de dépenses de 9 milliards d'euros.

Certaines branches ont connu d'ailleurs une croissance plus marquée ; c'est le cas de la branche vieillesse, dont les dépenses ont crû de 2,9 % en 2018, contre 1,6 % en 2017. Cette augmentation a été portée par les effets en année pleine des revalorisations engagées fin 2017 et par une hausse des effectifs de départs à la retraite. Pour parvenir à un équilibre durable des comptes de la sécurité sociale, les efforts de maîtrise des dépenses devront donc être poursuivis.

Troisième observation, la Cour a analysé l'exécution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), qui représente la moitié des dépenses du régime général. Il a été respecté pour la neuvième année consécutive. Depuis cinq ans, il a ainsi permis de contenir la progression annuelle des dépenses de santé en-deçà de 2,5 %. Mais cette tendance masque des évolutions différentes selon les catégories de dépenses de santé. À ce titre, la maîtrise des dépenses de soins de ville, hors médicaments, apparaît encore imparfaite, le rapport relevant leur progression significative en 2018. Ces évolutions contrastées s'expliquent notamment par le caractère variable des pressions qui sont exercées sur les dépenses de santé et sont accentuées par les difficultés de prévision des dépenses hospitalières. Elles illustrent en tout cas, plus généralement, comme nous avons souvent eu

l'occasion de le dire, l'intérêt d'une plus grande responsabilisation des acteurs du système de santé.

Comme pour le rapport sur la situation des finances publiques locales, ces analyses seront approfondies à l'automne dans le cadre du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

J'en viens aux conclusions de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques pour l'année 2019. Vous le savez, la trajectoire établie dans le projet de loi de finances pour 2019 a été corrigée à l'issue des annonces intervenues en réponse au mouvement des gilets jaunes. Des mesures nouvelles ont ainsi été intégrées lors de la discussion du projet de loi de finances et d'autres ont été adoptées dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales le 19 décembre 2018, après le vote de la loi de finances.

Pour mémoire, parmi les mesures prises en loi de finances figurent notamment une moindre recette liée à l'annulation de la hausse de la fiscalité des produits énergétiques, l'augmentation de la prime d'activité ou encore l'élargissement du chèque énergie et de la prime à la conversion. La suppression d'une niche fiscale sur les bénéficiaires intragroupes vise, en sens inverse, à apporter une recette supplémentaire, estimée à 400 millions d'euros.

Pour sa part, la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales s'est traduite par deux diminutions de recettes, à hauteur de 2,4 milliards d'euros, s'agissant de la défiscalisation et de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, et d'1,5 milliard d'euros, à la suite de l'annulation de la hausse de la CSG pour les retraités les plus modestes. En compensation, l'adoption du projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques pourrait rapporter dès 2019 une recette estimée par le Gouvernement à 400 millions d'euros.

Pour tenir compte de ces mesures nouvelles, la prévision de déficit public établie à 2,8 points de PIB dans le projet de loi de finance a été dégradée à 3,1 points. Pour une part substantielle - 0,8 point - la hausse observée entre 2018 et 2019 est cependant transitoire et résulte de la transformation du CICE en baisses de charges.

Quelle appréciation la Cour porte-t-elle sur la cible de solde public pour 2019, telle que définie dans le programme de stabilité ? Nous l'estimons plausible, quoiqu'affectée d'un léger risque de dépassement. Le rapport fait ainsi état de risques susceptibles d'affecter les prévisions économiques formulées par le Gouvernement. Selon les premières estimations dont nous disposons, ces risques sont modérés pour la croissance, mais plus significatifs s'agissant de l'inflation et de la masse salariale, qui pourraient être moins élevées qu'attendu.

S'agissant des prévisions de dépenses, le rapport met en évidence des risques d'ampleur limitée. Pour l'État, la Cour identifie des risques de dépassement de la cible des dépenses pilotables de l'ordre de 4 milliards d'euros; c'est un montant plus élevé que celui que nous avons relevé à la même époque l'année dernière, puisqu'il atteignait alors, à méthodologie constante, 1,9 milliard d'euros.

Des économies sur le budget de l'État à hauteur d'1,5 milliard d'euros ont été annoncées pour financer les mesures de soutien au pouvoir d'achat décidées en décembre 2018, durcissant ainsi la cible de dépenses pilotables. Mais, six mois après cette annonce, ces mesures n'ont pas encore été précisées et aucun texte n'est venu concrétiser cet engagement. Or, pour tenir cet objectif d'économies, des mesures d'annulation significatives pourraient être prises au cours de la gestion 2019, pouvant alors remettre en cause les efforts entrepris par le Gouvernement à compter de 2017 - efforts salués par la Cour! - pour procéder à une budgétisation plus sincère des dépenses.

Malgré ces réserves, et en dépit des risques que je viens de mentionner, l'objectif de dépense contenu dans le programme de stabilité reste atteignable, grâce aux marges potentielles susceptibles d'être dégagées sur un périmètre plus large que la dépense pilotable de l'État, notamment grâce à une charge d'intérêts moins élevée que prévu et grâce à la réserve de précaution.

Bien que plausible, donc, la prévision de déficit pour 2019 soulève néanmoins deux questions.

D'abord, dans la trajectoire retenue par le Gouvernement, le déficit structurel français ne s'améliorerait que de 0,1 point de PIB en 2019, c'est-à-dire, à peu près les mêmes proportions qu'en 2018.

Cela contrevient aux engagements européens pris par notre pays puisque, dans le cadre du volet préventif du Pacte de stabilité, avec un déficit structurel supérieur à son objectif de moyen terme, la France est censée le réduire de plus de 0,5 point de PIB par an. Le Pacte autorise toutefois une déviation de 0,25 % en moyenne sur deux ans, mais, en l'état actuel des prévisions, après 2018, la France aura consommé la totalité de cette marge. Je rappelle cependant que les textes européens ne prévoient pas d'imposer des sanctions automatiques aux pays qui se trouveraient dans cette situation ; il y en a d'ailleurs quelques autres.

La deuxième question que pose cette trajectoire concerne l'augmentation de la dette publique. Après une stabilisation en 2018, celle-ci devrait reprendre sa croissance en 2019, de 0,5 point de PIB, à rebours de l'évolution engagée par la plupart de nos partenaires en zone euro. Si elle tient pour partie à l'impact de la transformation du CICE en baisses de cotisations sociales, cette tendance confirme également la lenteur des progrès réalisés par notre pays pour rétablir ses comptes publics.

J'en viens aux perspectives des finances publiques pour les années 2020 à 2022.

L'analyse de la Cour s'appuie sur la trajectoire figurant dans le programme de stabilité remis à la Commission européenne en avril dernier et sur les annonces du Président de la République intervenues peu après, à l'issue du Grand débat national.

Quatre enseignements peuvent en être tirés. D'abord, la Cour constate que la trajectoire formulée dans le programme de stabilité en avril est sensiblement moins ambitieuse que celle qui figurait dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, promulguée en janvier 2018.

Ainsi, dans le document présenté à la Commission européenne, les ambitions françaises en matière de réduction du déficit public pour 2022 ont été fortement revues à la baisse. Alors que l'amélioration du solde effectif prévue entre 2018 et 2022 était de 2,5 points de PIB dans la loi de programmation de janvier 2018, elle a été réduite de moitié dans le programme de stabilité transmis en avril 2019. Quant au solde structurel, il n'atteindrait pas - 0,8 point de PIB en 2022, comme prévu par la loi de programmation, mais - 1,3 point, selon le programme de stabilité.

Cette révision, qui rend par ailleurs caduque la trajectoire présentée dans la loi de programmation, a trois origines : des hypothèses de croissance plus prudentes – ce dont on peut se réjouir –, une accentuation des efforts de baisses des recettes et, en sens inverse, une atténuation des efforts en dépenses. La cible de dépense hors charge d'intérêts a ainsi été révisée dans le programme de stabilité, en hausse d'un peu plus de 0,5 point à l'horizon 2022.

Mais, au-delà de ces chiffres, la Cour fait état de deux sources de préoccupation plus globales.

D'abord, ainsi conçu, ce programme conduit à reporter en fin de période, à l'horizon 2021 et 2022, l'essentiel des efforts de rétablissement des comptes de notre pays. Ensuite, ce document ne fait plus référence aux travaux du comité « Action publique 2022 » ou à tout autre programme d'action chiffrée sur la dépense. Or, les perspectives d'allègements supplémentaires des prélèvements obligatoires devront s'accompagner d'efforts d'autant plus vigoureux sur la dépense, sauf à renoncer aux objectifs de baisse du déficit et de la dette.

Le second enseignement de ce rapport porte sur le fossé grandissant qui sépare la France de ses partenaires européens, dont beaucoup ont prévu de poursuivre, voire d'amplifier, leurs efforts de redressement. À titre d'exemple, la réduction de la dette publique prévue par la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas entre 2017 et 2022 devrait atteindre 8 points de PIB en moyenne, contre seulement 1,6 point en France. Cet écart fragilise la

position de notre pays face à ses partenaires qui, eux, s'astreignent à une discipline budgétaire plus stricte.

Troisième enseignement de ce rapport, la trajectoire présentée dans le programme de stabilité a été depuis remise en cause par les annonces intervenues à la fin du mois d'avril, à l'issue du Grand débat national, car l'impact des mesures nouvelles qui ont été annoncées n'a pas été intégré à ce document.

Les annonces formulées par le Président de la République représentent pourtant un montant de 6,5 milliards d'euros, dont la compensation intégrale dès 2020 grâce à des suppressions de niches fiscales et sociales demeure incertaine et sera vraisemblablement très incomplète. On rappellera par exemple que l'effort cumulé au titre des années 2016 à 2018 en matière de suppression de niches fiscales ne dépassera pas 300 millions d'euros.

En intégrant l'impact de ces mesures nouvelles, les soldes effectifs et structurels de notre pays pourraient être dégradés, de 0,1 point à 0,3 point de PIB par rapport au programme de stabilité, selon l'ampleur des compensations finalement opérées. Toutes choses égales par ailleurs, le ratio de dette sur PIB pourrait alors ne se réduire que de 0,1 point en 2020, voire augmenter très légèrement.

Quatrième et dernier enseignement, la Cour considère que la divergence de situations entre administrations publiques constitue un facteur supplémentaire de fragilité pour notre trajectoire.

C'est une observation que nous avons déjà formulée l'année dernière dans notre rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques ; je l'ai dit, nous l'avons réitérée il y a quelques mois dans le rapport sur l'exécution du budget de l'État pour 2018.

Nous le faisons à nouveau aujourd'hui car la divergence de trajectoires entre administrations publiques devrait s'accroître. Ainsi, sur l'ensemble de la période 2018-2022, le solde des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale devrait être en amélioration continue. À l'inverse, celui des administrations publiques centrales, c'est-à-dire, en grande partie, celui de l'État, resterait très déficitaire. *In fine*, le déficit de l'État serait même supérieur au déficit global de l'ensemble des administrations publiques, qui bénéficierait des excédents dégagés par les administrations publiques locales et celles de sécurité sociale.

Cette divergence tient en partie au fait que l'État compense sur son budget propre les baisses de prélèvements obligatoires opérées sur l'ensemble du périmètre des administrations publiques. Or, il est difficile à l'État d'équilibrer les baisses de recettes qu'il prend en charge - pour lui et pour les autres ! - à travers une action sur les seules dépenses qui le concernent.

Aussi, si l'on veut remédier durablement à cette situation et, donc, réduire le déficit des administrations publiques, il convient non seulement de veiller à ce que les baisses de prélèvements soient proportionnées à des efforts de réduction des dépenses, mais aussi à ce que ces efforts soient répartis sur l'ensemble du champ des administrations publiques, et non sur le seul périmètre de l'État.

Car, avec un tel déséquilibre entre les trajectoires de nos administrations publiques, c'est la solidité de la trajectoire globale de notre pays qui peut être affectée.

Toutes choses égales par ailleurs, l'amélioration progressive du solde des administrations publiques locales pourrait par exemple conduire celles-ci à augmenter leurs dépenses, notamment d'investissement, ou à diminuer leurs prélèvements. Ce choix limiterait alors leur excédent, ce qui pèserait donc sur le déficit public. Aussi, dès lors que l'on entendrait consolider la trajectoire globale de finances publiques, les conditions du partage actuel des recettes et des charges entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales devraient, à ce moment-là, faire l'objet d'un réexamen.

Que déduire de ces quatre enseignements ? À travers eux, la Cour lance un appel à la vigilance et à la prudence, car, je l'ai dit, la situation de nos comptes publics reste fragile, sensible, et l'écart qui nous sépare de la plupart de nos partenaires européens ne cesse de se creuser.

Surtout, avec de tels niveaux de dette et de déficit, notre pays dispose de très peu de marges de manœuvre pour faire face à d'éventuels aléas de conjoncture. Si, demain, l'une des crises que nous avons connues ces dernières décennies se reproduisait, notre pays n'aurait jamais été si peu armé pour y faire face.

De ce point de vue, les taux d'intérêt très bas grâce auxquels notre dette peut aujourd'hui être facilement financée ne doivent pas nous faire perdre toute lucidité.

Même en période de taux bas, le maintien d'un ratio de dette sur PIB très élevé est porteur de risques au regard de la grande fragilité de nos finances publiques. L'histoire récente montre en effet que les hausses de taux peuvent affecter brutalement des pays lourdement endettés, entraînant alors une charge difficile à supporter, même si, à court terme - mais pas indéfiniment - les taux devraient rester bas.

Vous l'avez compris, à travers son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour formule un message de prudence. Si des résultats positifs ont incontestablement été observés en 2018 et si la trajectoire 2019 est atteignable, le rétablissement de nos finances publiques est encore loin d'être achevé. D'ici 2022, il risque même d'être encore retardé.

Le mouvement de baisse des prélèvements obligatoires voulu par les pouvoirs publics, que nous observons ces derniers mois, ne doit pas conduire notre pays à renoncer aux objectifs de baisse des déficits et de la dette. Au regard du niveau très élevé de notre endettement et de l'écart qui nous sépare de nos partenaires européens, il implique au contraire un effort soutenu et continu sur la dépense et, plus précisément, sur la dépense primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêts. En l'état actuel de nos observations, cet effort sur la dépense reste modeste et, surtout, il nous paraît trop peu documenté donc incertain, en particulier pour les années 2020, 2021 et 2022.

Pour le dire plus simplement, notre pays doit cesser de s'abandonner à l'un de ses travers, celui de toujours reporter à plus tard les efforts à fournir. Car si la faiblesse des taux dont nous bénéficions a pu rendre relativement indolore l'accumulation de dette, il serait imprudent d'escompter que cette situation se prolonge indéfiniment.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Disposer des trois rapports en même temps est précieux pour mieux préparer la loi de finances. L'analyse du ministre de l'action et des comptes publics, que nous avons reçu récemment, diffère quelque peu de la vôtre, laquelle est plutôt en phase avec celle de notre commission : déficit effectif plus élevé que les autres pays, déficit structurel singulièrement plus élevé et, surtout, absence de diminution de la dette, à rebours des autres pays. Sur le long terme, c'est inquiétant.

Vous avez parlé de marges de manœuvre. L'une d'entre elle découle de l'hypothèse de taux d'intérêt retenue par le Gouvernement. Dans le programme de stabilité, le scénario de remontée des taux d'intérêt était conservateur par rapport à celui des prévisionnistes. La semaine dernière, nous avons emprunté pour la première fois à des taux négatifs sur dix ans. Le scénario du Gouvernement est donc encore plus surévalué qu'à l'époque. N'y a-t-il pas là la constitution d'une sorte de réserve de précaution ? À l'avenir, ne faudrait-il pas revoir les prévisions de taux d'intérêt pour qu'elles soient en ligne avec les principales estimations disponibles ?

François Hollande avait déclaré que la finance, c'était l'ennemi mais, dans la pratique, cela l'avait beaucoup aidé au cours de son mandat ! Avec des taux d'intérêt négatifs, la finance procure un « anesthésiant » extraordinaire qui nous fait oublier que notre dette va approcher les 100 % du PIB et que nous avons un différentiel de 40 points avec l'Allemagne. On peut toujours dire que 80 %, 100 % ou 120 %, cela ne fait pas une grande différence. Mais on ne sait pas si les taux d'intérêt vont remonter. Et en termes de coûts, nous payons beaucoup plus que l'Allemagne : en fin de quinquennat, la différence était estimée à 34 milliards d'euros par le FMI, soit la moitié du produit de l'impôt sur le revenu, pour une dépense totalement inutile. Il faut faire des réformes de structure.

Sur la masse salariale, l'objectif de réduction pour l'État était fixé à 50 000 emplois. Cet effort n'a pas été fait, et il est toujours repoussé à l'année suivante. La Cour dit que cet objectif paraît ambitieux, mais atteignable. Comment ? Sur quelles missions le Gouvernement peut-il diminuer les effectifs ? Doit-il ponctionner les opérateurs de l'État, dont on a peu parlé, mais sur les effectifs desquels la Cour a peut-être une analyse particulière ?

La dégradation annoncée des comptes sociaux pour 2019 semble remettre en cause la reprise de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Il s'agit de 15 milliards d'euros, et la Cades doit s'éteindre en 2024, ce qui paraît de moins en moins réaliste. À quelles conditions cet objectif vous paraît-il tenable ?

**M. Vincent Éblé, président.** – Vous avez montré l'évolution de l'effort structurel depuis 2012, avec des sommets en début de période – 1,3 point de PIB en 2013 – et, en 2016 et 2017, un effort quasi-nul, à 0,1 point ou 0,2 point de PIB. Avez-vous une appréciation particulière ? Votre propos était légèrement inquiet au regard de cette situation. On constate en effet un relâchement de l'effort structurel, alors que nous sommes sortis de la procédure pour déficit excessif, mais nous ne sommes pas loin du seuil qui nous y replacerait...

Par ailleurs, de nombreux économistes, comme Olivier Blanchard, estiment impératif de réviser les règles budgétaires européennes, qui seraient trop strictes compte tenu du niveau des taux d'intérêt, et de profiter des taux bas pour investir. Cela pourrait par exemple passer par une exclusion des dépenses d'investissement d'une règle en dépense européenne qui viendrait se substituer à l'ensemble des règles budgétaires existantes. Partagez-vous cette opinion ?

**M. Didier Migaud.** – Le scénario d'évolution des taux d'intérêt présenté par le ministère de l'action et des comptes publics a-t-il été trop pessimiste ? Je n'emploierais pas le terme « conservateur », mais plutôt celui de « prudent ». L'évolution de la courbe des taux d'intérêt dans la loi de programmation et dans le programme de stabilité est une remontée progressive des taux d'intérêt, jusqu'à 3,2 % en 2022. En 2019, en tout cas, cela ne se réalise pas, ce qui donne des marges de manœuvres supplémentaires au Gouvernement. Si les taux ne remontent pas en 2020, cela fera environ 4 milliards d'euros de marge supplémentaire. Lorsque vous établissez un scénario de finances publiques, il vaut mieux être prudent... En tous cas, c'est le conseil que donne la Cour. S'il y a des bonnes surprises, il faut les intégrer pour les faire contribuer au redressement des comptes publics et ainsi à la réduction de notre endettement. Le Gouvernement vous fera sans doute des propositions de scénarios différents dans la prochaine loi de programmation pour tenir compte de la réalité constatée en 2019 et de ce qu'on peut anticiper en 2020, compte tenu des interventions des gouverneurs

de banques centrales dans le monde. Il est évident aussi que les bonnes surprises doivent permettre de faire mieux que l'objectif fixé !

Sur la masse salariale et la dépense en 2019, nous pensons que l'objectif est atteignable. Si les effectifs ne diminuent pas, il n'y plus de marge de manœuvre pour des mesures catégorielles. Il y a quelques risques de dépassement en matière de dépenses en 2019, mais la réserve de précaution et les quelques marges supplémentaires données par une charge de la dette moins importante qu'anticipé devraient permettre de respecter l'objectif, à condition que l'ensemble des autres engagements soient respectés.

Effectivement, en 2012 et 2013, l'effort structurel a été beaucoup plus important. Il s'explique par des augmentations d'impôts. Il est toujours plus facile d'obtenir des résultats structurels en augmentant les impôts qu'en essayant de peser sur la dépense. Lorsqu'on a abandonné l'idée d'augmenter les prélèvements obligatoires, et qu'on a même plutôt amorcé leur réduction, la réduction du déficit structurel ne pouvait reposer que sur la réduction des dépenses - ce qui est plus difficile. Le résultat a été une augmentation de la dette.

En 2007, nous étions pratiquement au même niveau que l'Allemagne, autour de 60 % d'endettement. Aujourd'hui, la France est presque à 100 %, quand l'Allemagne est revenue vers les 60 %. C'est une différence de 40 points de PIB ! Il faut poursuivre les réformes de structure, et la Cour souligne régulièrement les marges de progrès qui existent, en termes d'efficacité et d'efficience.

Dans la période actuelle, beaucoup de théories économiques sont quelque peu bouleversées. L'idée que la croissance effective ne peut pas dépasser durablement la croissance potentielle, par exemple, reçoit un démenti aux États-Unis, voire même en Allemagne. Les concepts d'effort structurel, de déficit structurel, de croissance potentielle ou d'écart de production sont remis en cause. Il peut sembler séduisant de tirer parti des taux bas, voire négatifs, pour emprunter et investir. Tout dépend de la situation du pays en question. En France, le niveau de l'investissement public rapporté au PIB est au-dessus de la moyenne européenne. Remettre en cause la séparation entre dépenses d'investissement et de fonctionnement est plus facile pour les collectivités territoriales. Avec l'État, c'est plus difficile, et la LOLF identifie les dépenses d'investissement, qui peuvent être envisagées largement : après tout, qu'est-ce que l'éducation sinon un investissement ? D'ailleurs, l'investissement n'est pas bon en soi : encore faut-il qu'il soit utile et qu'on puisse en apprécier la pertinence.

La France ne manque pas de moyens d'investir, mais force est de constater que sa dette n'est pas le résultat d'investissements tellement plus importants que dans d'autres pays, mais le résultat de dépenses courantes. Après les crises, nous n'avons pas investi dans des proportions extrêmement

importantes de façon supplémentaire, mais nous avons augmenté les dépenses courantes. On peut regretter que l'Allemagne, qui en a la capacité, n'investisse pas suffisamment pour avoir un effet d'entraînement sur d'autres pays de l'Union européenne.

**M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes.** – Ce qui est prévu par le programme de stabilité, en termes d'évolution de la masse salariale, est dans la continuité de ce qu'on a constaté dans la période précédente : un peu plus de 1 % d'évolution annuelle de la masse salariale des administrations publiques prises dans leur ensemble. Il n'y a donc pas de raison de considérer que c'est inatteignable. Dans la loi de programmation des finances publiques, il n'y avait pas d'objectifs chiffrés de réduction de 120 000 postes, mais il y avait un chiffre de 50 000 postes, mentionné uniquement pour l'État. Ce qu'on connaît du budget 2018 et du budget 2019 nous permet d'apprécier la difficulté à atteindre cet objectif – à ceci près que la connaissance de l'évolution des effectifs des opérateurs publics est très imparfaite et très tardive. Même problème avec les collectivités locales : si l'on sait comment a évolué la masse salariale des collectivités territoriales, nous n'avons pas d'éléments statistiques solides pour apprécier l'évolution des effectifs. S'il n'y a pas de baisse d'effectifs dans les administrations publiques, l'objectif de 1 % sera très difficile à tenir, puisqu'il sera intégralement consommé par le GVT et les mesures catégorielles connues. Respecter l'objectif du programme de stabilité sans baisse significative des effectifs prive de toute marge de manœuvre pour des mesures catégorielles nouvelles et pour des mesures de revalorisation générale. Or les hypothèses d'inflation sont celles d'une accélération dans les trois prochaines années.

**M. Jean-Pierre Laboureix, conseiller maître à la Cour des comptes.** – Le transfert de dette à la Cades est régi par des règles très précises qui sont fixées dans une loi organique : tout transfert de dette doit être accompagné d'un transfert de recettes équivalent, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. La dernière opération de transfert a eu lieu en 2010. Au total, la dette sociale transférée s'élevait à 260 milliards d'euros. Le plafond était saturé depuis 2016. L'amortissement fonctionne bien, avec, chaque année, 15 milliards d'euros de prélèvements obligatoires affectés à la Cades et deux milliards d'euros prélevés sur le fonds de réserve des retraites. Il reste un peu moins de 100 milliards d'euros de dettes à amortir d'ici 2024.

La question qui se pose est celle des déficits qui s'accumulent à l'Acoss. Dans la mesure où le plafond des dettes transférables à la Cades est atteint, l'Acoss est obligé de constater les déficits, même s'ils sont en réduction, et ses dettes s'accumulent. On comptait ainsi, fin 2018, 23 milliards d'euros de déficits accumulés portés par l'Acoss et financés par des billets de trésorerie à court terme. Ces déficits devaient faire l'objet d'un transfert à la Cades dans la loi de financement de la sécurité sociale pour

2019 à hauteur de 15 milliards d'euros : il était prévu l'affectation d'1,5 milliard d'euros de CSG en 2020, 3,5 milliards en 2021, 5 milliards en 2022, permettant d'apurer l'essentiel des déficits. Or tout l'équilibre de la loi de financement reposait sur une trajectoire de retour à l'équilibre et même à l'excédent. C'est cet aspect qui est fragilisé par le nouveau cadrage macroéconomique du programme de stabilité d'avril 2019. Selon le compte tendancier de la commission des comptes de la Sécurité sociale du 11 juin dernier, on devrait enregistrer un nouveau déficit de la Sécurité sociale en 2019, de l'ordre de 1,7 milliard d'euros, si l'État compense la totalité des mesures d'urgence, voire de 4,4 milliards d'euros, si l'État ne compense pas. Or, si la Sécurité sociale se retrouvait en déficit en 2019, l'État ne pourrait pas affecter 1,5 milliard d'euros de CSG à la Cades en 2020, car cela aggraverait davantage le déficit. Mais on peut envisager d'affecter d'autres recettes n'affectant pas l'équilibre de la Sécurité sociale, sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

**M. Jean-François Husson.** – Si, comme le dit le dicton, « il n'est de pire pauvreté que la dette », on peut s'inquiéter pour la France... Je voudrais évoquer la dette écologique, qui est de plus en plus importante aux yeux des Français. J'ai compris que le Gouvernement voulait faire des enjeux écologiques et sociaux des axes majeurs de l'acte II du quinquennat. Des investissements dans les grands enjeux écologiques ne seraient-ils pas bienvenus ? Il est urgent de réduire notre déficit énergétique, qui s'élève à 40 milliards d'euros, alors que le déficit de notre balance extérieure s'élève à 60 milliards d'euros. Les collectivités territoriales, qui sont des acteurs de proximité, ne sont-elles pas des partenaires fiables dans cette stratégie ?

**M. Claude Raynal.** – Vous avez évoqué les risques de dérapage par rapport aux prévisions. Il me semble toutefois que le problème n'est pas tant celui d'un éventuel dérapage par rapport à une trajectoire que le fait d'avoir proposé, dès le début, des mesures inacceptables pour la population : hausse de la fiscalité sur les carburants et de la CSG sur les retraites, non-revalorisation des pensions, *etc.* L'art de la politique n'est-il pas justement de trouver le bon équilibre entre les attentes de la population et la stratégie économique ?

Vous notez que l'épargne brute des collectivités territoriales augmente, parallèlement à une stabilisation des dépenses de fonctionnement. Dans le même temps, l'investissement local augmente. Mais l'objectif de la réforme était de réduire l'endettement des collectivités. Où en est-on sur ce point ?

La Cour fait aussi état de ses inquiétudes sur le solde des administrations publiques locales, craignant des décisions unilatérales des collectivités territoriales pour baisser les impôts locaux – mais cela ne paraît guère probable, dans le contexte actuel chaque collectivité sera plutôt tentée de conserver ses ressources – ou d'augmenter l'investissement. Souhaitez-vous un mécanisme de plafonnement ?

**M. Philippe Dallier.** – Une fois n'est pas coutume, je serai d'accord avec Claude Raynal. Il faut se méfier de ce que l'on annonce : en 2012, le Gouvernement de l'époque nous annonçait le retour à l'équilibre des comptes publics pour 2015, on sait ce qu'il en est advenu. En 2017, on nous annonçait l'équilibre pour 2022... Plus on avance, plus le retour à l'équilibre s'éloigne !

Le Gouvernement a annoncé que les ressources des bénéficiaires des APL seraient prises en compte de manière simultanée aux versements. Cette mesure devait rapporter 1,2 milliard d'euros en année pleine. Il semblait donc déjà étrange d'inscrire dans le projet de loi de finances pour 2019 un montant de 900 millions d'euros alors que la mesure entrait en vigueur en juillet la première année... Aujourd'hui on sait que les caisses d'allocations familiales ne sont techniquement pas capables de mettre en place le système. Il manquera donc 900 millions d'euros sur les APL en 2019. En avez-vous tenu compte ?

Pour 2020, la question est d'une autre ampleur, puisqu'il manquera peut-être sept ou huit milliards d'euros. Ma question porte en effet sur la disparition complète de la taxe d'habitation pour 80 % des Français. On sait bien que si le Gouvernement a finalement décidé de la supprimer pour tout le monde, c'est parce qu'il craignait une censure du Conseil constitutionnel. Le Gouvernement a donc annoncé un étalement de la suppression de la part restante qui commencera à partir de 2021. Le Conseil constitutionnel ne risque-t-il pas de considérer que ce décalage de trois ans est excessif ?

**M. Marc Laménie.** – Il serait utile de disposer d'une information précise sur les emplois dans les opérateurs de l'État et dans les autorités indépendantes. On manque de chiffres en la matière. Il serait aussi utile de posséder des données sur la répartition des efforts entre les trois fonctions publiques. On constate des suppressions de postes dans les administrations locales alors que les effectifs dans les administrations centrales ne baissent pas.

**M. Michel Canévet.** – Vous avez mis en perspective l'évolution de la France avec celle des autres pays. Quels sont les leviers d'action qui ont permis à ces pays d'améliorer leur situation ? Vous avez aussi noté un dépassement de notre trajectoire des finances publiques de 4,3 milliards d'euros en 2019 : comment se décompose-t-il ?

Le solde public s'améliore, grâce aux collectivités territoriales. L'effort de l'État n'est pas suffisant. Vous avez évoqué l'idée d'un financement proportionné de l'État en direction des collectivités. Les initiatives annoncées – le transfert d'une part de TVA aux départements et aux régions et de la taxe foncière au bloc communal – vous semblent-elles satisfaisantes ?

Cette semaine, la Banque de France a mentionné en tant que risque l'accroissement de la dette privée dans notre pays. N'est-ce pas un facteur de

risque très important ? Le contexte géopolitique peut aussi avoir une incidence économique et financière forte sur la situation des différents pays.

**M. Vincent Capo-Canellas.** - À combien chiffrez-vous l'effort de maîtrise des finances publiques qu'il faudrait accomplir en 2019 ? Vous nous avez dit que 4 milliards d'euros avaient été pris sur la réserve de précaution et qu'il y avait eu des gels de crédits. Le Gouvernement a laissé entendre qu'un certain nombre d'économies ne serait que constatées en PLFR. Et puis, il y a les 4 milliards d'euros pris sur les taux.

**M. Didier Migaud.** - Ce chiffre de 4 milliards d'euros vaut pour 2020. Cette année, il ne s'agit que de 400 millions d'euros.

**M. Vincent Capo-Canellas.** - Cela change la donne. À combien chiffreriez-vous l'effort à fournir en cours d'année ?

**M. Philippe Dominati.** - On a toujours du mal à expliquer l'état des finances publiques à nos concitoyens, qui ne gèrent pas leur budget en pourcentage du PIB. Pourquoi ne pas expliquer la différence entre les recettes et les dépenses de manière plus pédagogique ? La notion de PIB reste obscure. Pourriez-vous décrire la réalité du déficit public dans notre pays ?

**M. Éric Bocquet.** - Un rapport d'avril 2010, dont les auteurs étaient Paul Champsaur, président de l'Autorité de la statistique publique, et Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), mentionnait « *l'insuffisante maîtrise de nos comptes publics* » et la « *nécessité d'une bien meilleure maîtrise de la dépense qu'il s'agisse de l'État, des collectivités locales et des régimes sociaux, deux secteurs où la trajectoire des dépenses apparaît globalement insoutenable* ». Les mêmes recommandations valent encore.

Les marchés financiers continuent à nous prêter de l'argent, alors que les banques refusent de prêter à leurs clients qui sont à découvert. Notre pays bénéficie même d'emprunts à taux négatif, alors qu'il est endetté depuis 44 ans. Je ne veux pas faire ma cigale communiste contre la fourmi libérale. Cependant, le Japon a une dette de 240 % de son PIB et les États-Unis sont à 100 % comme nous. L'Allemagne emprunte moins et les marchés financiers se précipitent pour racheter la dette française, qui est considérée comme de la bonne dette. Pourquoi continuent-ils à nous prêter ? Sont-ils incompetents, irresponsables, ou simplement philanthropes ?

**M. Bernard Delcros.** - Parmi les dépenses pilotables, votre rapport mentionne celles de certains opérateurs. Pourriez-vous nous préciser ceux que vous visez ? Et pour quel montant d'économies ?

Les dépenses d'investissement des collectivités locales ont augmenté de manière significative. Y a-t-il un lien direct entre la contractualisation mise en place dans les plus grandes collectivités de France et le niveau élevé de l'investissement ?

**Mme Christine Lavarde.** – J’apprécie l’honnêteté de la Cour des comptes, qui reconnaît que la trajectoire des finances des collectivités locales s’inscrit dans la durée. Leur poste principal de dépenses concerne le personnel. Selon votre rapport, ces dépenses ont baissé pour un tiers grâce au report de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Qu’en est-il des deux tiers restants ? Dans quelle mesure les emplois vacants expliquent-ils la forte baisse des crédits de personnel ?

Le budget principal est en faible croissance alors que l’on constate une croissance élevée sur les budgets annexes non soumis à la contractualisation. Le budget de la collecte des ordures ménagères fait apparaître une croissance des recettes de 3 %, alors que les dépenses augmentent de 6 %. L’écart est étonnant, d’autant que la loi de finances pour 2019 a reprecisé le cadre des budgets annexes.

**M. Julien Bargeton.** – Pendant 40 ans, on nous a expliqué que le prélèvement à la source n’était pas possible. Or, il a été mis en œuvre sans coup férir. La Cour des comptes peut-elle et veut-elle travailler sur la réforme de l’État en prenant en compte les évolutions en matière numérique, mais aussi d’intelligence artificielle et de robotisation ? Ne faudrait-il pas lancer un chantier qualitatif de réforme de l’État ?

**M. Charles Guené.** – Il est sans doute un peu tôt pour mesurer les effets de la contractualisation. Les dépenses réelles de fonctionnement ont été stabilisées à la baisse, à 0,4 %. En dehors des effets de la contractualisation, une large part de ces économies est issue de la mise en œuvre du protocole PPCR et du gel du point d’indice. Avez-vous intégré dans vos simulations le fait que ces deux éléments n’auront plus d’effet pour l’avenir ?

La prise en charge des mineurs non accompagnés a triplé entre 2014 et 2017, et augmenté de 15 % en 2018. Comment les départements feront-ils face à cette hausse dans le contexte d’une réforme de la fiscalité locale ?

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Le Gouvernement a annoncé des économies sur la suppression et la réduction de certaines niches fiscales bénéficiant aux entreprises. Quelles mesures prendra-t-il pour ne pas pénaliser le dynamisme des entreprises ? Et pour quel montant ?

La baisse du déficit structurel doit conjuguer une diminution de la dépense publique et une réduction des prélèvements obligatoires. Il semble impossible de réduire certaines dépenses d’équipement, insuffisantes, comme les crédits de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), que la loi d’orientation des mobilités (LOM) a d’ailleurs prévu d’augmenter à hauteur de 3,5 milliards d’euros.

La réduction de la dépense publique repose sur la masse salariale et sur l’organisation des services de l’État et de ses opérateurs. Il faut en même temps consolider la présence de ces services sur le territoire, de sorte que

l'équation est difficile à résoudre. N'est-il pas urgent de nous engager dans la voie annoncée par le Président de la République en début de mandat, celle de la suppression de 50 000 postes dans la fonction publique d'État ?

**M. Yannick Botrel.** – Je m'interroge sur la baisse des dépenses de fonctionnement des collectivités. N'y a-t-il pas un mouvement plus subtil à l'œuvre, à la faveur du transfert des compétences aux intercommunalités ? Ce mouvement est-il mesurable ?

**M. Didier Migaud.** – La dette écologique est selon certains encore plus dommageable que la dette financière. Ces deux dettes ne sont pas de même nature. Quand on parle d'investissements nécessaires pour l'écologie, il ne faut pas pour autant négliger la réalité de la dette financière qui pèsera sur les générations futures. Certains mouvements récents ont montré que ces questions étaient sensibles. L'enjeu est celui de la nature de l'investissement public en général et des choix que l'État et les collectivités locales doivent opérer. Tel sera l'enjeu des négociations à venir sur la répartition des compétences.

L'encours de dette des collectivités territoriales augmente légèrement en 2018, tout en restant maîtrisé. Du fait de l'augmentation de l'épargne dégagée, la capacité de désendettement des collectivités locales s'améliore de manière mécanique.

Toute la trajectoire des finances publiques repose sur le niveau de déficit de l'État et sur le niveau de déficit ou d'excédent pour la Sécurité sociale et les collectivités territoriales. Malgré les règles fixées par l'État, l'excédent dont bénéficient les collectivités territoriales peut ne pas être à la hauteur prévue dans la loi de programmation. C'est le cas quand les collectivités choisissent de diminuer les impôts, mais aussi d'investir davantage ou d'épargner moins. Les conséquences sur le déficit public sont là encore mécaniques.

Il était prévu de contemporanéiser les ressources dans l'attribution des APL. Cette mesure devait être mise en place en mai 2019 pour un gain de 640 millions d'euros.

**M. Philippe Dallier.** – Plutôt 900 millions d'euros.

**M. Didier Migaud.** – Le chiffre a été corrigé.

**M. Philippe Dallier.** – On nous disait 1,2 milliard d'euros en année pleine.

**M. Raoul Briet.** – La prévision a été abaissée de 900 à 640 millions d'euros, ce qui minore l'économie. Cependant, d'un point de vue global, d'autres facteurs jouent en sens inverse. L'économie sera plus faible, mais avec une portée plus importante en année pleine. Le risque reste circonscrit en 2019.

**M. Didier Migaud.** – Nous pourrions vous apporter des précisions d’ici la fin de l’année.

Pour ce qui est du risque constitutionnel, il serait malvenu que la Cour des comptes empiète sur la mission du Conseil constitutionnel. À chacun ses missions.

Le président Briet pourra vous apporter des réponses sur l’effort de maîtrise des dépenses publiques en 2019.

Monsieur Bocquet, notre discours reste inchangé depuis quelques années, car la situation a peu évolué. L’effort en matière d’efficience des comptes publics est un enjeu réel. On met souvent en rapport le niveau de la dépense publique et l’appréciation des politiques publiques. Il en résulte que nous sommes souvent sur le podium quand il s’agit de dépenser et beaucoup moins en matière de qualité de l’action publique. Des marges d’efficacité existent sans que nous nous y soyons suffisamment intéressés. Les citoyens demandent une action publique plus efficace. Il ne suffit pas qu’il y ait des services publics. Encore faut-il qu’ils soient efficaces. Le Parlement effectue un travail de contrôle et d’évaluation sur ce sujet. Cela reste une évolution récente.

Je constate comme vous que les marchés financiers continuent de faire confiance à la France. Nous bénéficions encore d’une crédibilité élevée car nous avons une bonne capacité de remboursement. Mais comparaison n’est pas raison, et je ne suis pas sûr qu’on puisse assimiler la situation de la France à celle du Japon, puisque la dette japonaise est essentiellement détenue par des Japonais. La situation des États-Unis, enfin, est différente, puisqu’ils sont dans une position de domination avec le *dollar*, ce qui leur donne des opportunités et des possibilités que nous n’avons pas. Les marchés financiers sont souvent court-termistes. Quand ça va, ils font confiance mais, au moindre grain de sable, ils peuvent se retourner très vite. Et on voit les conséquences qu’aurait une augmentation des taux d’intérêt dès lors que notre dette a considérablement augmenté.

Il est vrai que, rapportée au PIB, sa charge s’est réduite : elle est très sensiblement moins importante que dans les années 1980, par exemple, tout simplement parce que les taux d’intérêt sont beaucoup plus faibles. Mais pourrions-nous indéfiniment continuer à emprunter à des taux d’intérêt négatifs ? C’est contre-intuitif et, un jour ou l’autre, les marchés financiers en tiendront compte. Vous ne pouvez pas prêter de l’argent et payer pour que les gens vous l’empruntent... En tous cas, il n’est pas prudent de penser que la situation perdure. Mais je constate comme vous que la France continue d’emprunter à des taux extrêmement favorables, voire même négatifs, ce qui fait que les 400 millions d’euros dont je parlais peuvent aussi bien atteindre 500 ou 600 millions d’euros.

Nous vous devons un travail, dans le cadre de la procédure dite 58-2, sur la conduite des grands projets numériques de l’État : nous vous le

remettrons en juin 2020. Nous travaillons aussi à ce que, dans le prochain rapport public annuel, plusieurs chapitres soient consacrés à l'utilisation du numérique dans la réforme de l'État. Il y a là des sources d'économies, mais aussi la possibilité d'une meilleure réponse à l'usager des services publics. Nous devons accompagner les Français - en proportion relativement importante, puisqu'ils sont 13 millions - qui continuent d'avoir des difficultés avec l'utilisation des outils de technologie avancée. La France a un peu de retard sur la couverture 4G et la couverture très haut débit : en 2017, elle se plaçait au 23<sup>e</sup> rang des pays européens sur ce point. Des redéploiements de la dépense pourront intervenir.

**M. Raoul Briet.** - Il y a un risque de dépassement dont nous n'avons pas parlé, c'est celui de l'Unédic, vu le calendrier de mise en œuvre du plan d'économies actuel. Pour l'État, le risque de dépassement est estimé à 4,3 milliards d'euros, ce qui est sensiblement moins qu'en 2016 et 2017, mais sensiblement plus qu'en 2018. Ce risque est pour partie lié au fait que les 1,5 milliard d'euros d'économies annoncées pour financer les mesures d'urgence économiques et sociales de janvier n'ont pas été explicitées, et viennent donc durcir la contrainte sur 2019. Pour autant, il y a une réserve de précaution et, en exécution, de bonnes surprises peuvent se dégager. Ce sera donc vraisemblablement tendu. Sur le périmètre plus large des dépenses totales de l'État, il y a des économies quasi-certaines sur la charge d'intérêts qui arriveront, et d'autres économies, qui nous conduisent à considérer que le risque de non-atteinte n'est pas d'une intensité particulière.

Sur les emplois vacants, nous partageons vos interrogations et votre désarroi. Il y a un grand déficit collectif dans le pilotage de l'analyse des masses salariales des administrations publiques dans leur ensemble. C'est pourtant le premier poste de dépenses ! Des investissements intellectuels et techniques seraient nécessaires.

Quand on parle du Japon, il faut se rappeler que l'économie japonaise est stagnante depuis longtemps...

**M. Jean-Michel Thornary, conseiller maître à la Cour des comptes.** - Sur les collectivités territoriales, nous travaillons sur des comptes consolidés à la fin du mois de mars. Nos analyses portent donc sur des grandes masses et non sur des sujets spécifiques, comme la gestion des déchets ou des ordures ménagères.

Globalement, la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités est supérieure à ce que le Gouvernement avait proposé : c'est l'élément déterminant de l'évolution des comptes des collectivités sur 2018, qui atteint 0,4 % sur l'ensemble des collectivités et, si on se limite aux seules 322 collectivités signataires ou non-signataires des contrats, on est à - 0,3 %. Cette maîtrise des dépenses de fonctionnement est étonnante et très supérieure à ce qui était attendu. La Cour n'est pas en capacité de déterminer l'origine de cette maîtrise : contrats, baisses de dotations, stratégies

financières portées par les exécutifs locaux ? Sans aucun doute, il y a une conjonction de ces différents éléments.

La masse salariale est un des éléments les plus significatifs : celle du bloc communal a progressé de 0,8 % en 2018, celle des départements a baissé de 0,2 %, et celle des régions a augmenté de plus de 3 %. Le report des mesures sur le PPCR ne se reproduira pas en 2019. La question des emplois vacants fait aussi partie des éléments explicatifs, tout comme la baisse des contrats aidés. Mais nous ne disposons pas d'éléments précis sur les effectifs. Vous évoquez aussi les transferts de compétences. C'est un des éléments d'explication. Nous ne l'avons pas vu, à l'intérieur du bloc communal, entre communes et EPCI, mais nous l'avons noté entre départements et régions. Les transferts de compétences en matière de transport sont évidents : des effectifs ont basculé sur les régions, des achats de biens et services aussi... Troisième élément d'explication : les frais financiers ! L'argent a coûté beaucoup moins cher aux collectivités pendant l'année 2018.

Y a-t-il eu des échappatoires, par les budgets annexes notamment ? Nous avons noté une augmentation significative des budgets annexes des EPCI. Au niveau national, cela porte sur des masses peu significatives au regard de l'ensemble des budgets principaux. Pour les 322 collectivités pour lesquelles la question aurait pu se poser, cela fait partie des sujets qui sont susceptibles d'être évoqués dans les discussions entre les préfets et les collectivités. La référence est l'année 2017, et tout ce qui serait sorti du périmètre du fait d'une décision de la collectivité pourrait faire l'objet d'une analyse et d'une réintégration dans le périmètre du contrat.

Vous nous interrogez sur l'utilisation de l'épargne dégagée grâce à cette maîtrise de la masse salariale : comment se fait le partage entre l'investissement et le désendettement ? On constate une augmentation de l'investissement. Est-ce illogique ? Non, nous sommes à une période du cycle électoral où les dépenses d'investissement sont fortes. Elles resteront sans doute inférieures à celles du cycle électoral précédent. La reprise de l'investissement était déjà forte en 2017 sur le bloc communal. Elle reste forte sur le bloc communal et, après huit années de baisses consécutives, on a une reprise de l'investissement sur les départements. Cette situation n'est pas anormale, même si elle ne correspond pas totalement à l'objectif de désendettement que les pouvoirs publics s'étaient donné pour répondre aux questions de fond.

**M. Didier Migaud.** - Sur les niches fiscales et sociales, nous pensons qu'il y a des marges de manœuvre. Cela passe par un travail d'évaluation de chaque niche fiscale. Lorsque nous faisons nous-mêmes ces travaux d'évaluation, nous constatons des effets d'aubaine. Quelques ajustements pourraient donc être faits sur quelques dispositifs fiscaux, aussi bien pour les entreprises que pour les ménages. En ce qui concerne les entreprises, des niches fiscales ont été mises en place au vu du taux élevé d'impôt sur les sociétés ; dès lors que ce taux baisse, la pertinence de certains de ces

dispositifs fiscaux se discute. Dans le rapport sur l'exécution des lois de financement de la Sécurité sociale, en octobre prochain, il y aura un chapitre sur les niches sociales.

**M. Philippe Dominati.** -Comment expliquer à nos concitoyens que le déficit ne se traduit pas en pourcentage de PIB ? Pour la plupart de nos concitoyens, 1 % ou 2 %, cela semble facile à résoudre. Mais le déficit réel est de l'ordre de 20 %. Pourquoi ne le dites-vous jamais ?

**M. Didier Migaud.** - Nous le disons. Ces éléments figurent dans le rapport sur l'exécution du budget de l'État, dans lequel nous comparons le montant du budget de l'État à l'impôt sur le revenu, notamment. Cela donne quelques éléments de pédagogie pour nos concitoyens, et leur montre à quoi correspond l'endettement. Nous sommes obligés de raisonner par rapport au PIB pour respecter les critères internationaux. Tous ces chiffres figurent dans le rapport sur le budget de l'État, où nous donnons des éléments de comparaison entre le déficit et les dépenses courantes de l'État.

**M. Vincent Éblé, président.** - Merci.

## II. EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le mercredi 10 juillet 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 le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2020.**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La semaine dernière, nous examinons le projet de loi de règlement pour 2018. Après le passé, c'est l'avenir qui nous réunit ce matin, puisque nous débattons de l'orientation future de nos finances publiques.

Vous le savez, l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit qu'« en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques ». C'est le débat d'orientation des finances publiques (DOFP).

Supposé constituer une étape essentielle de la préparation du débat budgétaire de l'automne, le DOFP n'offre pourtant, cette année encore, qu'une très faible plus-value par rapport au programme de stabilité présenté en avril dernier, avec la prise en compte des conclusions tirées du grand débat national. À l'heure où nous parlons, nous n'avons toujours pas reçu le « tiré à part », qui détaille les crédits des ministères et les schémas d'emplois pour l'an prochain. Pour avoir des éléments sur le projet de loi de finances (PLF) à venir, il vaut mieux lire la presse – ce qui n'est pas très respectueux de la représentation nationale – où l'on apprend par exemple l'annonce d'une écotaxe sur les billets d'avion.

Mais commençons par le scénario macroéconomique.

Mon propos sera rapide, car ce scénario est inchangé par rapport au programme de stabilité. Le Gouvernement table sur une croissance de 1,4 % sur l'ensemble de la période 2019-2022. Des éléments conjoncturels permettent toutefois d'affiner quelque peu notre appréciation sur le scénario gouvernemental, que nous pouvons qualifier de crédible.

Du côté des mauvaises nouvelles, la croissance s'est limitée à 0,3 % au premier trimestre d'après l'Insee, alors qu'il faudrait 0,4 % pour atteindre les 1,4 % attendus à la fin de l'exercice. D'après l'estimation de la Banque de France révélée lundi, le deuxième trimestre serait encore plus décevant, avec 0,2 % de croissance, mais nous attendons encore les résultats d'exécution de l'Insee.

Qu'est-ce qui explique ce ralentissement ? C'est notamment le commerce mondial. En effet, si l'Insee continue de faire l'hypothèse d'une hausse de 2,7 % de la demande adressée à la France en 2019, la Banque de France est désormais plus pessimiste, puisqu'elle table sur un taux de 2 %. Les discussions entre les États-Unis et la Chine, le Brexit et la question de l'Iran constituent des éléments d'incertitude.

Du côté des bonnes nouvelles, les enquêtes de conjoncture de juin sont assez bien orientées.

Alors que le rythme auquel les ménages vont décider de consommer leurs gains de pouvoir d'achat sera décisif pour la croissance française, leur niveau de confiance est, pour la première fois depuis avril 2018, repassé au-dessus de sa moyenne de longue période. L'indice synthétique de confiance des ménages repasse dans le vert.

L'indicateur du climat des affaires, déjà élevé, continue lui aussi de s'améliorer.

Les moteurs « internes » de la croissance sont donc plutôt favorables.

Dans ce contexte, la prévision gouvernementale pour 2019 d'une croissance de 1,4 % reste légèrement supérieure au consensus, qui est de 1,3 %. Le scénario de croissance demeure donc crédible, à défaut d'être prudent.

Venons-en maintenant à la trajectoire budgétaire, qui apparaît, quant à elle, davantage encore dégradée par rapport au programme de stabilité d'avril dernier.

L'actualisation de cette trajectoire a pour objet de tenir compte des conclusions tirées par le Président de la République du grand débat national, pour un coût estimé à 6,4 milliards d'euros en 2020, dont 5 milliards d'euros au titre de la baisse de l'impôt sur le revenu pour les classes moyennes.

Contrairement à ce qui avait été initialement annoncé, le coût de ces mesures ne sera pas entièrement compensé. En effet, le montant des compensations pris en compte dans la trajectoire actualisée est limité à 4 milliards d'euros.

Le Gouvernement n'a pas répondu sur la nature exacte des mesures de compensation, se contentant d'indiquer que « les pistes de financement concernent notamment la révision de certaines niches fiscales sociales les plus inefficaces » - on ne sait pas lesquelles ! -, « des mesures de maîtrise de la dépense toutes administrations publiques confondues » - les collectivités sont sans doute concernées - et « le décalage à 2023 de la suppression intégrale de la taxe d'habitation ».

Le report à 2023 de la suppression complète de la taxe d'habitation pèsera sur la prochaine majorité gouvernementale, qui n'aura d'autre choix que de l'achever. Le même cas de figure s'était présenté avec les créations de

postes et les mesures catégorielles dans la fonction publique annoncées par François Hollande : leur coût budgétaire pèse sur la majorité suivante.

L'« ardoise » budgétaire s'élèvera ainsi à 2,6 milliards d'euros en 2023 pour la future majorité gouvernementale. Il n'est pas sérieux de procéder ainsi, surtout que nous ne sommes qu'en 2019.

L'absence de compensation intégrale des annonces présidentielles se traduit, en tout état de cause, par une nouvelle dégradation de la trajectoire budgétaire.

La trajectoire de déficit public est dégradée de 0,1 point à compter de 2020 par rapport au programme de stabilité 2019. Le déficit s'élèverait ainsi à 1,3 % en 2022, alors que le Gouvernement prévoyait initialement un excédent ! Plus on avance, plus le retour à l'équilibre des finances publiques s'éloigne...

S'agissant des autres objectifs budgétaires gouvernementaux, l'absence de compensation intégrale se traduit mécaniquement par un moindre désendettement. Ce dernier serait limité à 1,4 point de PIB à l'issue du quinquennat, soit cinq fois moins que ce qui était prévu l'an dernier. Et encore faut-il préciser que cet effort de désendettement repose en partie sur les recettes attendues de privatisations, dont certaines sont assez controversées...

L'inflexion de la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale à l'issue du quinquennat serait en revanche identique à celle prévue dans le cadre du programme de stabilité 2019.

En 2022, le poids des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale resterait sensiblement supérieur à celui observé avant la crise financière (+ 1,5 point) et s'établirait à un niveau comparable à 2012 (- 0,1 point). Le quinquennat Macron aura donc uniquement permis « d'effacer » le quinquennat Hollande.

Comme je l'avais souligné la semaine dernière, le choix du Gouvernement de reporter le redressement des comptes publics risque de fragiliser un peu plus encore la situation française au sein de la zone euro.

Tout d'abord, même si la France pourra sans doute une nouvelle fois compter sur la « bienveillance » des institutions européennes, il doit être souligné que la trajectoire budgétaire actualisée s'écarte un peu plus encore des règles budgétaires européennes, alors même qu'à l'issue de l'exercice 2018, le Gouvernement a déjà épuisé ses marges de manœuvre au regard de la règle de déficit structurel. Surtout, ce choix aura pour conséquence de nourrir la divergence de notre trajectoire d'endettement par rapport au reste de la zone euro. Il faut souligner l'effort remarquable du Portugal, qui avait été très touché par la crise. Seule l'Italie fait pire.

Encore faut-il préciser que le respect des objectifs du Gouvernement n'est nullement assuré.

Pour l'exercice en cours, la Cour des comptes a récemment fait état d'un risque de dépassement de 4 milliards d'euros sur la norme de dépenses pilotables de l'État. Depuis, l'annonce du report au 1<sup>er</sup> janvier 2020 de la « contemporanéisation » des aides au logement, dont le Gouvernement attendait 900 millions d'euros d'économies cette année, a encore renforcé l'incertitude.

Au-delà de l'État, peuvent également être soulignés un risque de dépassement portant sur l'Unedic et une incertitude sur l'ampleur de la reprise de l'investissement local.

À moyen terme, la principale faiblesse de la trajectoire budgétaire gouvernementale tient au fait que celle-ci concentre les efforts d'économies les plus significatifs sur les années 2021 et 2022. Je demande à voir, car ce n'est en général pas à la veille d'une élection présidentielle que l'on montre la plus grande rigueur...

L'incertitude est d'autant plus grande que les mesures de maîtrise de la dépense sont toujours aussi peu documentées.

Christine Lavarde a interrogé hier le Gouvernement sur le programme « Action publique 2022 ». Le Gouvernement paraît avoir renoncé à la suppression de 120 000 postes d'emplois publics à l'échelle du quinquennat. Dans ce contexte, comme je l'ai souvent dit, les décisions à venir en matière de retraite seront décisives pour asseoir la crédibilité de la trajectoire budgétaire. Les réponses assez sommaires de M. le secrétaire d'État ne nous ont pas rassurés.

Dans l'attente, on ne peut que partager les doutes du FMI, qui estime que le déficit public de la France se situera à 2,5 % du PIB en 2022, soit un niveau identique à celui atteint en 2018 et près de deux fois supérieur à la cible gouvernementale.

Au-delà de ces remarques finalement assez habituelles, je souhaitais que ce DOFP soit l'occasion de s'interroger plus largement sur la pertinence de la stratégie budgétaire gouvernementale, qui me paraît de plus en plus contestable. J'ai lu dans la presse que mon homologue à l'Assemblée nationale s'interrogeait également sur la crédibilité d'une trajectoire pour laquelle les économies ne sont pas documentées et les efforts repoussés en fin de quinquennat.

Vous le savez, la France bénéficie depuis plusieurs années, à l'image de la plupart des économies développées, de conditions de financement extrêmement favorables sur les marchés. Je devance la question d'Éric Bocquet : cela s'explique par une dette liquide, par l'importance du marché secondaire de la dette et par le fait que la dette est garantie par l'épargne des Français.

La remontée des taux anticipée année après année ne s'est jamais produite, permettant aux majorités successives de bénéficier d'importantes économies de constatation sur la charge d'intérêts.

Depuis 2017, la France bénéficie même d'un effet « boule de neige » positif, si bien qu'un léger déficit primaire serait suffisant pour infléchir son endettement. Cette situation devrait perdurer. Les leçons à tirer de ce nouveau contexte pour la conduite de la politique budgétaire ne sont pourtant pas univoques.

Schématiquement, deux lignes s'affrontent.

Pour certains, ces conditions de financement historiquement favorables doivent être mises à profit pour retrouver rapidement des marges de manœuvre budgétaires et renforcer la crédibilité de la politique budgétaire des pays très endettés tels que la France. La Cour des comptes rappelle ainsi que l'expérience historique montre que les taux peuvent remonter très rapidement, que les marchés peuvent soudainement se mettre à douter de la crédibilité de certains États et qu'il faut se préparer au prochain ralentissement économique.

Pour d'autres – je pense par exemple à Olivier Blanchard –, il faut à l'inverse profiter de ces conditions de taux pour soutenir la croissance par la mise en œuvre de dépenses productives.

L'effet attendu sur l'activité est alors double : à court terme, la dépense publique supplémentaire soutient transitoirement la demande par un effet multiplicateur ; à long terme, elle permet de redresser le potentiel de croissance de l'économie.

Un tel effet peut aussi être obtenu en diminuant certains impôts particulièrement nuisibles à la croissance, tels que l'impôt sur les sociétés.

Encore faut-il préciser que ces deux stratégies budgétaires ne sont pas forcément exclusives. Dans mon rapport sur la dette publique en 2017, j'avais ainsi souligné que « la réduction de la dette publique ne saurait constituer l'alpha et l'oméga de notre stratégie budgétaire » et qu'un tiers de l'effort de maîtrise des comptes publics devait permettre de financer des mesures susceptibles de redresser le potentiel de croissance de l'économie.

Il faudrait faire du « en même temps » : se désendetter et restaurer notre crédibilité budgétaire, tout en finançant des investissements productifs – lignes ferroviaires, recherche, etc. – grâce à des taux bas.

Malheureusement, la stratégie gouvernementale ne répond à aucune de ces préconisations.

Si le Gouvernement a effectivement multiplié les annonces coûteuses depuis l'an dernier, pour un montant qui peut être estimé à 25 milliards d'euros à horizon 2023, il s'agit pour l'essentiel de mesures de

pouvoir d'achat, insusceptibles de renforcer le potentiel de croissance de l'économie française.

Autrement dit, le Gouvernement préfère profiter des conditions de taux historiquement favorables pour financer des mesures de pouvoir d'achat à crédit, plutôt que d'accroître le potentiel de croissance de l'économie française.

Il s'agit malheureusement d'une stratégie de courte vue, dès lors que la croissance constitue la seule source de pouvoir d'achat à long terme.

Ce choix est d'autant plus inquiétant qu'il renoue avec deux travers anciens de la politique budgétaire française.

Premier travers : la France n'a jamais réalisé les efforts nécessaires pour reconstituer des marges de manœuvre budgétaires lorsque le contexte macroéconomique y était favorable. Nous aurions pu profiter du début du quinquennat, quand le taux d'élasticité des prélèvements obligatoires était extrêmement élevé, pour faire des efforts, mais tel n'a pas été le cas. L'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire française n'a pas permis de contenir l'endettement au cours des vingt dernières années mais, au contraire, en a renforcé la dynamique. Ce n'est pas le cas en Allemagne ni même en Italie, laquelle accumule les excédents primaires.

Second travers : l'accroissement de la dette publique ne s'est pas traduit par un effort particulier en faveur des dépenses favorables au potentiel de croissance de l'économie.

Alors que la France, notamment pour des raisons historiques et parce que nous avons des systèmes publics de santé et de retraite, est « championne du monde » de la dépense publique, elle reste en revanche proche de la moyenne pour les dépenses utiles à la croissance potentielle telles que l'investissement public, la recherche et développement ou l'éducation. La question de l'accompagnement de la transition écologique pourrait se poser dans les mêmes termes.

Pire encore, la part des dépenses utiles à la croissance dans la richesse nationale a plutôt eu tendance à diminuer sur longue période, alors que la dépense publique globale suivait la trajectoire inverse.

La comparaison avec l'Allemagne est particulièrement frappante.

Ainsi, le différentiel de taux d'endettement avec la France atteindrait 48 points de PIB à l'issue du quinquennat. Certains diront que la dette, ce n'est pas grave. Mais nous pouvons tous regretter que cela conduise à un écart important de charge d'intérêts, estimé par le FMI à 25 milliards d'euros en 2022, soit autant que le budget que l'État consacre à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. L'Allemagne pourrait ainsi mener sans difficulté une politique budgétaire de relance si une nouvelle crise survenait. À l'inverse, non seulement la France serait exposée à une

remontée des taux, mais elle n'aurait aucune marge de manœuvre en cas de crise.

En conclusion, le rapport préalable au DOFP présenté par le Gouvernement ne nous permet pas de disposer d'informations véritablement nouvelles sur le PLF pour 2020 - certains arbitrages ne sont certainement pas encore rendus -, faute de présentation de dispositifs précis. Tout juste nous informe-t-il des grandes lignes de la stratégie budgétaire du Gouvernement postérieurement au grand débat national, laquelle reste sujette à caution. Si les annonces se multiplient en matière de recettes - baisses d'impôt sur le revenu, écotaxe dans le transport aérien, mesures en matière de fiscalité locale -, nous en savons finalement encore très peu sur les mesures de maîtrise de la dépense publique. À mi-quinquennat, ce PLF pour 2020 s'annonce donc crucial.

Dans le cadre de nos derniers échanges avec le Gouvernement, il nous a été confirmé que le projet de loi de finances comprendrait une baisse de l'impôt sur le revenu, des mesures sur les niches des entreprises et un volet sur la suppression de la taxe d'habitation. Nous aimerions en savoir davantage.

**M. Philippe Dallier.** - Je remercie le rapporteur général de nous avoir éclairés, même s'il nous a plombé le moral !

Je voudrais avoir son avis sur deux questions que j'avais posées à Didier Migaud.

La première porte sur la taxe d'habitation. En 2020, celle-ci sera supprimée pour 80 % des Français ; 20 % continueront à la payer, avec une suppression progressive sur trois ans. N'y a-t-il pas là un risque de censure constitutionnelle ? S'il fallait avancer la suppression pour les 20 % restants, cela changerait la donne...

La seconde concerne la « contemporanéisation » des aides au logement. Didier Migaud m'avait répondu que la mesure devait entrer en vigueur dans les semaines suivantes ; le lendemain, on apprenait qu'elle était reportée à 2020. Il va donc bien manquer 900 millions d'euros dans le budget 2019. La Cour des comptes est tout de même assez mal informée...

**M. Marc Laménie.** - Merci pour ce travail d'information sur des sujets très techniques. En 2022, le montant des intérêts payés par la France sera de 44 milliards d'euros, soit un différentiel de 25 milliards d'euros avec l'Allemagne.

J'aimerais que le rapporteur général m'apporte des précisions sur la différence entre l'Allemagne et la France en termes d'évolution prévisionnelle du taux d'endettement sur la période 2017-2022.

**M. Claude Raynal.** – Merci pour ce rapport très précis. Il manque une information sur la réduction du déficit structurel requise par les règles budgétaires européennes. Le déficit nominal n'est pas la question aujourd'hui.

Il faut ramener le déficit structurel à l'objectif de 0,5 point de PIB que nous avons accepté.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – C'est 0,6 point de PIB !

**M. Claude Raynal.** – En période de croissance, on devrait faire un effort important. La croissance que nous avons connue en 2017 n'a pas servi à améliorer significativement les choses. Gérald Darmanin nous avait dit : « Vous allez voir ce que vous allez voir ! ». Il faut le lui rappeler...

Baisser les impôts, c'est bien ; si cela conduit à augmenter la dette, ce n'est pas glorieux... Nous pouvons nous retrouver sur ce point.

**M. Bernard Delcros.** – La compensation de la taxe d'habitation devrait consister en un transfert du foncier bâti vers le bloc communal, ou vers les communes. Ce mécanisme, qui sera voté dans le projet de loi de finances pour 2020, sera-t-il bien appliqué en 2021 ?

Sur la période 2021-2023, les contribuables continueront à payer la taxe d'habitation, alors que les collectivités seront compensées. L'État encaissera-t-il cet argent ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pour répondre à Philippe Dallier, le Conseil constitutionnel avait considéré qu'il n'était pas possible de supprimer la taxe d'habitation pour seulement 80 % des Français et qu'un étalement n'était envisageable que s'il était temporaire. Je ne peux vous dire s'il admettra un étalement jusqu'en 2023. La loi de finances sera déferée au Conseil constitutionnel, nous aurons la réponse à ce moment-là.

Sur les aides au logement, dont acte ! Le Sénat a toujours raison trop tôt !

Marc Laménie, nous payons davantage d'intérêts que l'Allemagne, peut-être parce que nos taux sont légèrement supérieurs, mais surtout parce que la masse de notre dette est beaucoup plus importante.

Sur le déficit structurel, Claude Raynal, l'effort minimal requis serait de 0,6 point de PIB. Or le Gouvernement n'a rien prévu de faire en 2020 !

Bernard Delcros, nous avons bien compris qu'il était prévu en quelque sorte de renationaliser la taxe d'habitation. Le mécanisme de compensation se ferait non pas par un dispositif de type fonds national de garantie individuel des ressources (FNGIR), mais par un coefficient correcteur.

On appliquerait un coefficient pour retrouver le niveau de recettes antérieur. Les bases continueront à évoluer. Sur le foncier bâti, les communes seront libres de fixer le taux. Il manque encore environ 1 milliard d'euros. Pour les départements, on utilisera la TVA, qui servira aussi à financer la part communale manquante.

La question des résidences secondaires est complexe : elles n'appartiennent pas uniquement à des retraités, mais également, par exemple, à des Français de l'étranger ou à des fonctionnaires logés, comme les gendarmes.

**M. Bernard Delcros.** – Le contribuable continuera à payer la même chose. L'État payera-t-il la différence ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il reste encore beaucoup d'incertitudes.

**M. Claude Raynal.** – Il subsiste encore de nombreuses inconnues s'agissant de la suppression de la taxe d'habitation, notamment l'année de référence. La TVA est la solution la plus favorable pour les communes ; une dotation de l'État, qui resterait inchangée, serait moins intéressante.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le Gouvernement envisage de donner une quote-part de TVA soit à toutes les communes, soit à certaines, les plus importantes.

Nous sommes certainement unanimes pour dire que la pire solution serait une compensation par dotation.

Je n'en doute pas, nous serons très actifs sur cette question !

**La commission a autorisé la publication de la communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sous la forme d'un rapport d'information.**