

# 1

## La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018)

### PRÉSENTATION

*Selon les dernières prévisions du Gouvernement, le déficit public devrait passer sous le seuil des 3 points de PIB en 2017, à 2,9 points de PIB. Il baisserait de 0,5 point de PIB par rapport à 2016. Il serait supérieur à l'objectif fixé en loi de finances pour 2017 (2,7 points de PIB), en raison notamment de la sous-estimation des dépenses qu'avait relevée la Cour dans son audit de juin 2017. Il serait inférieur à l'estimation, à politique inchangée, de l'audit (3,2 points de PIB), grâce aux mesures de freinage de la dépense prises à l'été, à des économies imprévues sur la charge d'intérêts et le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne et, surtout, à d'importantes plus-values de recettes.*

*Pour 2018, le Gouvernement prévoit un déficit de 2,8 points de PIB, en réduction très limitée par rapport à 2017. Le déficit structurel, qui corrige le déficit effectif de l'impact de la conjoncture, de nouveau favorable, et de celui, exceptionnel, des remboursements de la taxe à 3 % sur les dividendes, à la suite de son annulation par le Conseil constitutionnel, ne s'améliorerait également que de 0,1 point de PIB. La dette publique rapportée au PIB continuerait d'augmenter, à rebours de celle de l'ensemble des autres membres de la zone euro.*

*Après une présentation de la situation des finances publiques en 2017 et des risques, pour certains d'une nature inhabituelle, qui entourent encore cette prévision (I), la Cour examine la prévision pour 2018 et les aléas qui l'affectent en matière de recettes comme de dépenses (II). Elle analyse ensuite la trajectoire de finances publiques tracée pour les années 2018 à 2022 dans la loi de programmation des finances publiques, en examinant plus particulièrement les hypothèses de croissance et de solde*

*structurel, l'objectif d'évolution de la dépense et le partage des soldes entre grandes catégories d'administrations publiques (III).*

*Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 23 janvier 2018.*

---

## **I - En 2017, un retour possible du déficit public en dessous de trois points de PIB, grâce à des plus-values importantes de recettes**

Les déficits publics effectif et structurel de la France se seraient réduits en 2017, grâce notamment à d'importantes plus-values de recettes (A). Mais ils restent élevés, en particulier comparés aux autres pays de la zone euro (B).

### **A - L'évolution spontanée des recettes à l'origine d'une amélioration sensible du solde public prévisionnel**

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoyait un déficit de 2,7 points de PIB, objectif révisé à 2,8 points de PIB dans le programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne en avril 2017. Sur la base des éléments dont elle disposait en juin dernier, la Cour avait estimé que, sans mesures de redressement, le déficit public risquait de s'élever à 3,2 points de PIB. Selon la dernière prévision du Gouvernement, le déficit public pourrait finalement s'établir à 2,9 points de PIB, sous l'effet principalement de rentrées fiscales nettement meilleures que prévu jusqu'en juin.

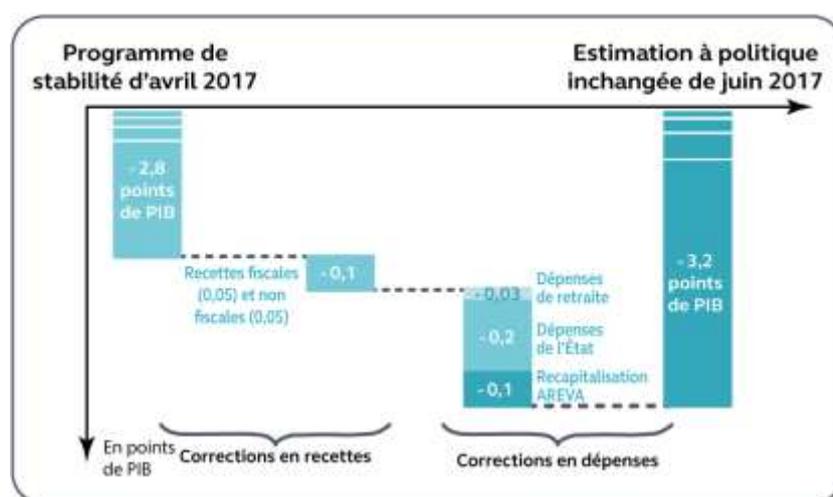
#### **1 - L'audit des finances publiques avait relevé une nette sous-estimation des dépenses publiques**

L'audit réalisé par la Cour en juin 2017 avait mis en évidence plusieurs éléments d'insincérité dans l'élaboration du projet de loi de finances pour 2017, puis du programme de stabilité d'avril 2017. Il avait conduit à estimer que, sur la base des prévisions économiques disponibles

en juin 2017 et, à politique inchangée, le déficit pourrait atteindre 3,2 points de PIB contre 2,8 points de PIB selon la prévision du programme de stabilité (graphique 1), en raison d'une légère surestimation des recettes et d'une forte sous-estimation des dépenses.

L'audit reprenait les hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité, et en particulier la prévision de croissance de l'activité de 1,5 % pour 2017. Celle-ci avait en effet été jugée « plausible » dans l'avis du Haut conseil des finances publiques d'avril 2017<sup>4</sup> – alors même que les prévisions de la plupart des économistes étaient alors inférieures à celle présentée par le Gouvernement<sup>5</sup>.

**Graphique n° 1 : estimation du déficit public en juin 2017  
(en points de PIB)**



Source : Cour des comptes (audit des finances publiques de juin 2017)

<sup>4</sup> Avis n° HCFP-2017-1 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2017 à 2020, du 11 avril 2017.

<sup>5</sup> Le « *Consensus Forecasts* », une publication de la société *Consensus Economics* qui collecte tous les mois les prévisions macroéconomiques des principaux services d'études économiques français, affichait en mars 2017 un taux de croissance de l'activité de 1,3 % en moyenne pour la France.

La Cour avait également considéré que l'hypothèse d'élasticité<sup>6</sup> des prélèvements obligatoires à la croissance qui ressortait du programme de stabilité était pertinente au regard des informations disponibles au printemps.

Elle avait en revanche estimé que les recettes issues du service de traitement des données rectificatives (STDR) et les recettes non fiscales étaient surestimées de 0,1 point de PIB au total.

Les prévisions de dépenses publiques concentraient les principaux risques. La Cour estimait les dépassements attendus par rapport au programme de stabilité sur les dépenses entre 6 et 7 Md€, soit environ 0,3 point de PIB, portant principalement sur les dépenses de l'État.

Ces dépassements sur les dépenses de l'État concernaient en premier lieu les crédits des ministères, à hauteur de 4,8 Md€ en hypothèse médiane, soit un dépassement de 3,1 Md€ par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI), la cible de dépenses inscrite dans le programme de stabilité ayant été abaissée de 1,7 Md€ par rapport à la loi de finances initiale. Par ailleurs, elle relevait que des économies sur la charge d'intérêts et le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne étaient prévisibles, pour 1,2 Md€ au total.

Ensuite, alors que la recapitalisation d'AREVA avait été supposée totalement neutre sur le montant des dépenses en comptabilité nationale dans le programme de stabilité, la Cour estimait qu'elle risquait de dégrader le déficit public à hauteur de 2,3 Md€. En effet, la recapitalisation de l'entreprise AREVA SA (y compris l'indemnisation des actionnaires minoritaires) ne pouvait être assimilée à une prise de participation d'un investisseur avisé du secteur privé, si bien que, en comptabilité nationale, la dépense correspondante devait être enregistrée en dépense publique.

Enfin, la prévision de dépenses de retraite intégrait, à hauteur de 750 M€, un impact de la réforme du cumul emploi-retraite qui n'était pas justifié.

Au total, la Cour estimait que, sans mesures nouvelles de redressement, le surcroît de dépenses publiques s'élèverait à 0,3 point de PIB par rapport à la prévision du programme de stabilité.

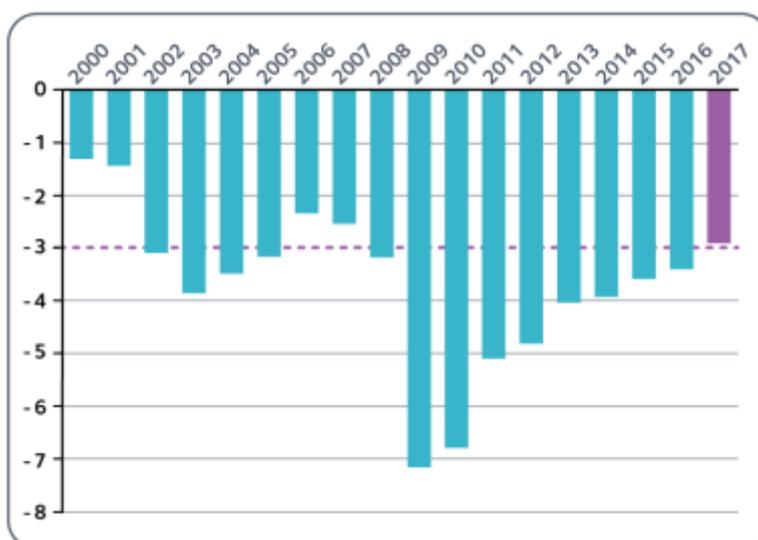
---

<sup>6</sup> L'élasticité d'une recette publique à son assiette mesure la progression de cette recette en pourcentage, lorsque son assiette augmente de 1 %, à législation inchangée. Si une hausse de 1 % de l'assiette fait augmenter une recette publique de 2 % (resp. 0,5 %), l'élasticité sera ainsi de 2 (resp. 0,5). On peut également calculer une élasticité apparente de l'ensemble des recettes publiques au PIB en évaluant de combien elles augmentent quand le PIB augmente de 1 %.

## 2 - L'amélioration de la conjoncture économique réduit le déficit prévisionnel

Le déficit prévisionnel est estimé en loi de finances rectificative (LFR) du 28 décembre 2017 à 2,9 points de PIB (graphique 2), soit une amélioration de 0,3 point de PIB (c'est-à-dire de l'ordre de 7 Md€) par rapport à l'estimation présentée en juin dans l'audit des finances publiques.

**Graphique n° 2 : le solde des administrations publiques de 2000 à 2017 (en points de PIB)**

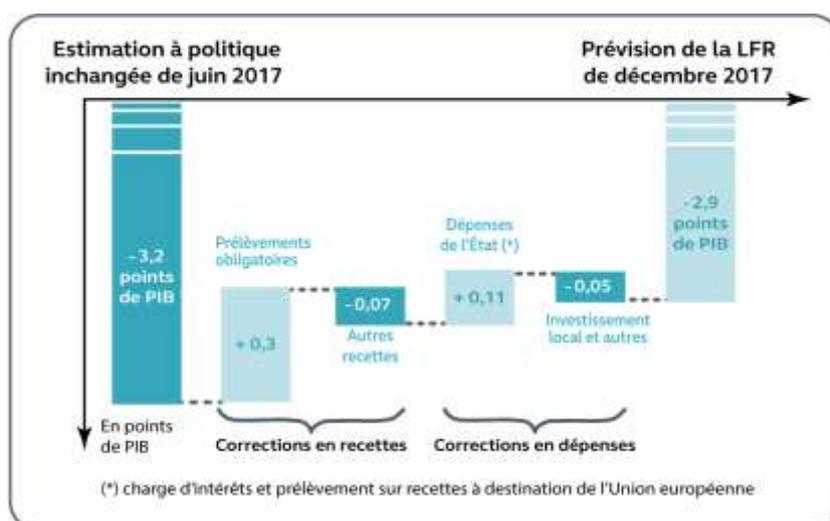


Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2016 et de la prévision du Gouvernement pour 2017

La réduction du déficit public pour 2017 par rapport à l'audit résulte essentiellement de recettes supérieures à la prévision, d'environ un quart de point de PIB, qui tiennent notamment à la nette amélioration de la conjoncture, en France et dans le reste de la zone euro. En particulier, la prévision de prélèvements obligatoires associée à la LFI pour 2018 est supérieure de 6,3 Md€, soit près de 0,3 point de PIB, à ce que laissaient attendre les données conjoncturelles et les rentrées fiscales enregistrées au printemps. De plus, les informations communiquées par le ministère de l'action et des comptes publics à la mi-janvier 2018 font état d'une amélioration supplémentaire des recettes fiscales de l'État (notamment concernant l'impôt sur les sociétés et la TVA).

Depuis le printemps 2017, la conjoncture s'est en effet améliorée et les prévisions de croissance ont globalement été révisées en hausse : le Gouvernement tablait, au moment du dépôt du PLFR de fin 2017, sur une croissance de 1,7 % au lieu de 1,5 % dans le programme de stabilité d'avril<sup>7</sup>. Le Haut conseil des finances publiques a estimé prudente cette prévision de 1,7 %<sup>8</sup>. Les dernières prévisions de novembre 2017 de la Commission européenne<sup>9</sup> et de l'OCDE, de décembre 2017 de la Banque de France et de l'Insee tablent ainsi toutes sur une croissance au moins égale à 1,8 % en 2017.

**Graphique n° 3 : estimation du déficit public en 2017 en loi de finances rectificative (en points de PIB)**



Source : Cour des comptes

<sup>7</sup> Hypothèse identique à celle du consensus des économistes tel qu'il est recensé par le « *Consensus Forecasts* ».

<sup>8</sup> Avis n° HCFP-2017-6 relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017 du 10 novembre 2017.

<sup>9</sup> Une fois corrigée des jours ouvrés pour la rendre conforme aux autres prévisions.

L'amélioration des recettes prend toutefois pour l'essentiel la forme d'une révision à la hausse de leur rendement à croissance du PIB en valeur inchangée<sup>10</sup>. Ainsi, alors que le programme de stabilité anticipait une croissance spontanée (c'est-à-dire hors impact des mesures nouvelles) des prélèvements obligatoires à peine supérieure à celle du PIB, celle-ci lui est très sensiblement supérieure dans la dernière loi de finances rectificative : l'élasticité des prélèvements obligatoires, prévue à un peu plus de 1 dans le programme de stabilité, a été relevée à près de 1,4 pour 2017, soit un niveau qui n'a pas été atteint depuis 2001<sup>11</sup>. Le surcroît de recettes correspondant, qui porte principalement sur les recettes de TVA, de prélèvements sociaux et les droits de mutation à titre onéreux, s'élève ainsi à 8,0 Md€.

Depuis l'audit, la prévision de prélèvements obligatoires a été réduite de près de 3,0 Md€ du fait de la réduction attendue du rendement du STDR, conformément au diagnostic de la Cour, et de la révision de l'impact des mesures nouvelles<sup>12</sup>. De plus, la prévision de recettes non fiscales a été réduite de 0,7 Md€ supplémentaires par rapport à la révision en baisse de 1,5 Md€ que l'audit avait considérée nécessaire<sup>13</sup>.

Le Gouvernement a par ailleurs tiré les conséquences de l'invalidation par le Conseil constitutionnel, le 6 octobre 2017, de la contribution à 3 % sur les dividendes distribués, après la décision de la Cour de justice de l'Union européenne en mai 2017 qui avait déjà invalidé l'imposition des redistributions de dividendes provenant de filiales d'autres États-membres de l'Union : il a introduit, dans la première loi de finances rectificative pour 2017, une mesure de surtaxe à l'impôt sur les sociétés, pour un rendement de 4,9 Md€ en 2017, qui visent à compenser quasi intégralement le surcoût en 2017 entraîné par cette invalidation.

---

<sup>10</sup> La prévision de croissance du PIB en valeur est en effet pratiquement inchangée (2,5 % au moment du PLF 2018 contre 2,4 % dans le programme de stabilité d'avril 2017), car la prévision de prix du PIB a de son côté été révisée à la baisse.

<sup>11</sup> L'élasticité pourrait néanmoins finalement se révéler plus faible, si les données de PIB aujourd'hui disponibles sur les trois premiers trimestres venaient à être révisées à la hausse, comme c'est possible en phase d'amélioration de la conjoncture.

<sup>12</sup> Notamment du fait de la neutralisation de l'effet en comptabilité nationale de mesures d'anticipation de certaines recettes (acomptes de C3S, TVS et TASCOM), de hausses des taux des impôts locaux décidées nettement plus faibles qu'anticipé et de la révision de l'impact de nombreuses autres mesures.

<sup>13</sup> Cette moins-value concerne essentiellement les procédures de soutien financier au commerce extérieur (-0,4 Md€) et les amendes et condamnations pécuniaires prononcées par l'Autorité de la concurrence (-0,2 Md€).

La prévision de dépenses est un peu plus basse, d'environ 1,5 Md€ (0,06 point de PIB) que l'estimation de l'audit.

Des ouvertures nettes de crédits pour les ministères ont été effectuées par la LFR du 28 décembre 2017 à un niveau très proche de celui anticipé dans l'audit (soit un dépassement de 4,7 Md€ par rapport au programme de stabilité). Des ouvertures nettes de crédit moins importantes que supposé dans l'audit ont été effectuées sur certaines missions, grâce notamment aux mesures d'économies prises à l'été (baisse de 5 € du montant des aides personnalisées au logement et diminution importante des contrats aidés au second semestre), mais ce surcroît d'économies par rapport à celles qui avait été estimées plausibles dans l'audit a été compensé par des ouvertures de crédit supplémentaires sur d'autres missions.

Des facteurs extérieurs à l'action des pouvoirs publics sont venus réduire la dépense d'environ 0,14 point de PIB : le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et la charge d'intérêts sont, comme c'était déjà le cas les deux dernières années, plus faibles que prévu au printemps (-1,5 Md€ et -1,0 Md€ respectivement) ; de plus, l'évolution des prix de gros de l'électricité en Europe a permis d'effectuer des économies sur le compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (à hauteur de 0,9 Md€).

À l'inverse, les données disponibles concernant les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale ont conduit le Gouvernement à réviser en hausse leurs dépenses par rapport aux estimations retenues au moment de l'audit (respectivement +1,4 Md€ et +0,5 Md€, soit au total 0,08 point de PIB).

Enfin, comme retenu dans l'audit de juin, la recapitalisation d'AREVA a été prise en compte par le Gouvernement à hauteur de 2,3 Md€.

### **3 - Le retour du déficit public sous trois points de PIB en 2017 est possible, sous réserve du traitement en comptabilité nationale du contentieux sur la taxe à 3 %**

Comme tous les ans, des incertitudes significatives pèsent encore, à la fin du mois de janvier, sur les comptes des collectivités territoriales : les remontées comptables des collectivités territoriales aujourd'hui disponibles à fin janvier 2018 fournissent une image imparfaite de leurs comptes pour 2017, en particulier pour leurs dépenses d'investissement.

Par ailleurs, si les résultats provisoires de l'exécution budgétaire de l'État communiqués par le Gouvernement sont meilleurs qu'anticipé en LFR, du fait notamment de plus-values de recettes fiscales importantes, le résultat en comptabilité nationale ne sera pas disponible avant la notification par l'Insee des chiffres de déficit public en mars 2018. Or, aux incertitudes habituelles qui s'attachent à de nombreuses opérations (dépenses militaires, charge d'intérêts par exemple) s'y ajoutent cette année d'autres d'une ampleur inhabituelle, portant sur le traitement des différents volets de la recapitalisation d'AREVA et sur celui du coût de l'invalidation de la taxe à 3 % sur les dividendes.

En effet, la décision du Conseil constitutionnel a pour effet d'accroître le montant des restitutions potentielles aux entreprises : estimées en juin au moment de l'audit, puis en septembre par le Gouvernement, à 5,7 Md€ (sans impact sur l'exercice 2017) sur la base de la seule décision de la Cour de justice de l'Union européenne de mai 2017, il devrait atteindre 10 Md€ après la décision du Conseil constitutionnel. Cette décision devrait également conduire à un remboursement accéléré aux entreprises de la taxe ainsi censurée.

Selon l'analyse qui sera faite de la date à laquelle le remboursement aux entreprises de cette taxe doit être enregistré en comptabilité nationale, le coût net pour les administrations publiques de ces remboursements et de la surtaxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés, votée en loi de finances rectificative en 2017, serait quasi nul, ou pourrait atteindre 5 Md€ (cf. encadré).

Dans le premier cas, la prévision du Gouvernement d'un déficit public inférieur au seuil de trois points de PIB en 2017 sera probablement atteinte. Dans le second cas, le passage sous ce seuil en 2017 serait plus incertain.

**L'enregistrement en comptabilité nationale des remboursements aux entreprises de la taxe à 3 % sur les dividendes**

L'enregistrement en comptabilité nationale des contentieux entre les administrations et des contribuables qui sont réglés en la faveur de ces derniers par une décision judiciaire doit être effectué au moment où les bénéficiaires disposent, individuellement, d'un droit automatique et incontestable au versement correspondant. Lorsqu'un examen des demandes individuelles par les services administratifs est nécessaire afin de savoir si elles sont recevables et déterminer le montant du remboursement correspondant, la dépense ou la recette est enregistrée à la date où cet examen a eu lieu.

Par conséquent, si les comptables nationaux considèrent que le montant du remboursement auquel les entreprises ont droit ne peut être arrêté sans une instruction et une liquidation au cas par cas par les services fiscaux, alors ce sera la date de remboursement aux entreprises qui déterminera la date d'enregistrement en comptabilité nationale de ce contentieux. Le coût net pour les administrations publiques de ces remboursements (5 Md€ environ) et de la surtaxe à l'impôt sur les sociétés (4,9 Md€) votée en loi de finances rectificative en 2017 serait alors quasi nul en 2017, comme l'estime le Gouvernement. Ce coût net serait en contrepartie de plus de 4 Md€ (0,2 point de PIB) en 2018, le reliquat de remboursements (5 Md€ environ) excédant largement le rendement résiduel de la surtaxe à l'IS (0,6 Md€).

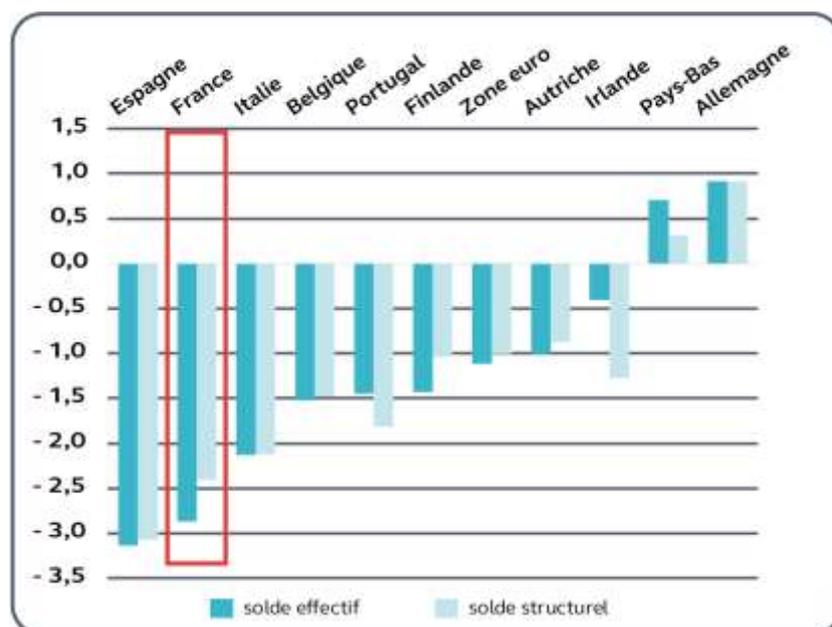
Si au contraire les comptables nationaux considèrent que la décision du Conseil constitutionnel permet de déterminer de manière automatique et incontestable le montant dû aux entreprises, la date de la décision du Conseil constitutionnel sera retenue. Les remboursements enregistrés en comptabilité nationale seraient alors de 10 Md€ en 2017 et le déficit public en serait ainsi, toutes choses égales d'ailleurs, dégradé de 5 Md€, soit 0,2 point de PIB, par rapport à la prévision du Gouvernement. En sens inverse, le déficit de 2018 ne serait pas affecté par ces remboursements et serait donc réduit de 0,2 point de PIB par rapport à la prévision du Gouvernement.

## **B - Des déficits effectif et structurel plus élevés que dans la quasi-totalité des autres pays européens**

Malgré le passage possible de son solde public en dessous de trois points de PIB, le France continuerait de connaître une situation plus dégradée que celle de la quasi-totalité de ses partenaires européens.

Ainsi, selon les dernières prévisions de la Commission européenne de novembre 2017, le déficit public de la France (2,9 points de PIB comme pour le Gouvernement) serait supérieur de 1,7 point à celui de la moyenne de la zone euro (1,2 point de PIB) en 2017 et seule l'Espagne continuerait d'avoir un déficit public plus élevé que la France au sein de la zone euro (graphique n° 4).

**Graphique n° 4 : soldes publics prévus en 2017 dans la zone euro (en points de PIB)**



Source : Prévion d'automne 2017 de la Commission européenne (AMECO)

Une partie de ces écarts peut provenir de positions différentes dans le cycle : l'écart de production, c'est-à-dire l'écart entre le PIB effectif et son niveau potentiel, est plus creusé en France que dans le reste de la zone euro et certains de nos partenaires, comme l'Allemagne, auraient même, contrairement à la France, un écart de production positif.

Mais les déficits structurels, qui corrigent les déficits effectifs de la position de l'économie dans le cycle (cf. encadré), indiquent également une position plus dégradée de la France par rapport à ses partenaires : en 2017, le déficit structurel de la France, estimé par la Commission européenne à 2,4 points de PIB, serait plus élevé de 1,5 point de PIB que celui de la zone euro (0,9 point de PIB) et, de nouveau, seule l'Espagne aurait un déficit structurel plus élevé, rapporté au PIB, que la France (3,1 points de PIB).

Parmi les pays qui dépassent le seuil de 60 points de PIB de dette, la France est par ailleurs celui dont la dette publique rapportée au PIB augmente le plus en 2017 (0,4 point de PIB selon les prévisions de la Commission), tandis que, dans le même temps, la dette publique moyenne de la zone euro rapportée au PIB diminuerait de 1,8 point.

### **Les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public**

Les variations annuelles du solde effectif des administrations publiques sont affectées par les mesures nouvelles votées par le Parlement en loi de finances ou à l'occasion d'autres textes législatifs, mais aussi par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il faut corriger ce solde effectif de cet effet des fluctuations de l'activité pour en déduire le solde « structurel » calculé en pratique en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations du PIB, et calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent quasiment comme le PIB (élasticité proche de un) ;
- évaluation des facteurs exceptionnels qui conduisent à affecter de manière significative et purement temporairement le déficit public ;
- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et la somme de sa composante conjoncturelle et de l'impact des mesures exceptionnelles ainsi recensées.

L'évolution des dépenses publiques en volume serait en 2017 proche de celle des années précédentes. Les mesures de limitation des dépenses prises au cours de l'été ont permis de contenir leur dynamique, mais n'auraient pas suffi à ramener l'évolution des dépenses (+0,9 % en volume en 2017) en deçà du rythme moyen observé sur ces dernières années (0,9 % en moyenne sur la période 2012-2016). Ce rythme serait par ailleurs resté nettement supérieur à celui observé en moyenne sur la période 2012-2016 dans la zone euro (0,4 % en volume).

Par ailleurs, l'effort structurel en dépense, qui vise à mesurer l'impact de l'action des pouvoirs publics sur les dépenses, sera resté pratiquement nul en 2017 en dépit du retard pris par la France par rapport à la plupart des autres pays européens dans sa convergence vers l'objectif de moyen terme (OMT) de solde public structurel.

✱

Le déficit public peut repasser sous les trois points de PIB en 2017, mais, même si le retour sous ce seuil se confirme, cette amélioration du solde public s'accompagne de nombreuses fragilités. Ainsi, la réduction du déficit est principalement imputable à l'amélioration de la conjoncture

accompagnée d'importantes plus-values de recettes qui ne sont pas reproductibles chaque année. Malgré les mesures de redressement prises à l'été et de bonnes surprises sur la charge d'intérêts et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, la croissance des dépenses devrait atteindre près de 1 % en volume, comme les années précédentes. La France continue ainsi d'avoir une situation de ses finances publiques et une trajectoire de dette plus dégradées que la quasi-totalité de ses partenaires européens.

## **II - En 2018, un objectif de déficit public en très faible réduction**

En 2018, le Gouvernement prévoit une réduction très faible du déficit (0,1 point de PIB), qui s'établirait à 2,8 points de PIB, résultant d'un déficit de 3,4 points de PIB pour les administrations publiques centrales en partie compensé par un excédent de 0,1 point de PIB pour les administrations publiques locales et un excédent de 0,5 point de PIB pour les administrations publiques de sécurité sociale. La loi de finances intègre en effet une forte baisse des prélèvements obligatoires (A) et suppose un ralentissement, modéré, des dépenses, dont la réalisation est de plus incertaine (B). En tout état de cause, la réduction du déficit structurel serait très modeste (C) et la dette publique ne baisserait toujours pas (D).

### **A - Une prévision de recettes raisonnable, marquée par un montant élevé de baisses des prélèvements**

Dans son avis du 24 septembre 2017<sup>14</sup>, le Haut conseil des finances publiques a estimé raisonnables les prévisions de croissance du PIB (+1,7 %), d'inflation (+1,1 % de hausse de l'indice des prix à la consommation) et de progression de la masse salariale privée (+ 3,3 %) retenues par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2018. Les prévisions effectuées depuis lors ont confirmé ce diagnostic. En particulier, les prévisions de croissance de novembre 2017 de la

---

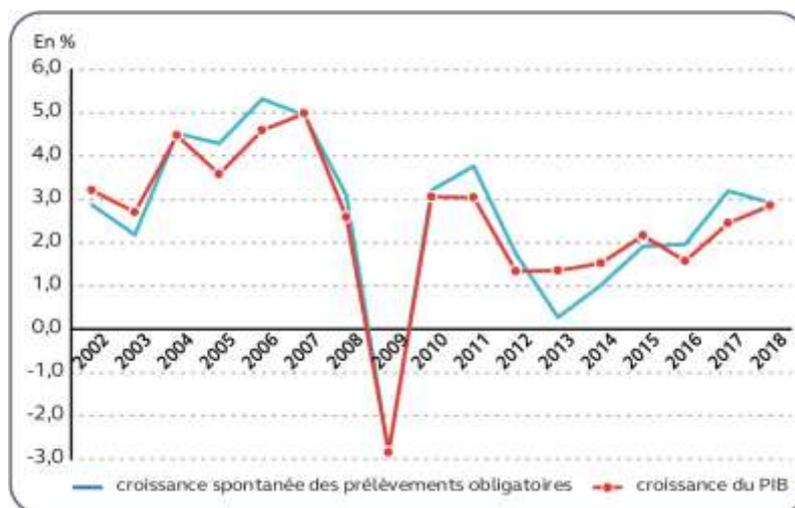
<sup>14</sup> Haut conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-4, relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018, 24 septembre 2017.

Commission européenne, de l'OCDE ou de décembre 2017 de la Banque de France s'établissent à 1,7 % ou 1,8 % pour 2018.

De même, le Haut conseil des finances publiques a estimé prudente la prévision de croissance spontanée de prélèvements obligatoires, au regard de la prévision de croissance en valeur du PIB. Elle est en effet prévue égale à celle du PIB (graphique 5), alors qu'elle devrait lui être supérieure en 2017, après l'avoir déjà été en 2016. Or, en phase d'amélioration de la conjoncture (comme par exemple entre 2004 et 2006, cf. graphique n° 5), il est fréquent, même si ce n'est pas systématique, que la croissance spontanée des recettes dépasse pendant plusieurs années consécutives celle du PIB et ce pourrait donc être à nouveau le cas en 2018.

Les derniers résultats de l'exécution budgétaire 2017 devraient en outre se traduire par une majoration des recettes fiscales en 2018.

**Graphique n° 5 : croissance spontanée des prélèvements obligatoires et croissance du PIB en valeur (en %)**



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee et du rapport économique social et financier des années 2003 à 2017

Des mesures viennent toutefois nettement diminuer le rendement des prélèvements obligatoires, pour un montant net estimé par le Gouvernement à 9,9 Md€. Celles-ci, dont les principales sont présentées dans le tableau 1, traduisent les réformes importantes apportées par le nouveau Gouvernement à la structure des prélèvements obligatoires, mais aussi les décisions prises par le Gouvernement précédent, notamment en loi de finances pour 2017, et le contrecoup de la surtaxe exceptionnelle à

l'IS votée en projet de loi de finances rectificative pour 2017. Ces mesures représentent notamment 4 Md€ de baisse de prélèvements directs sur les ménages, plus de 11 Md€ de baisse de prélèvements directs sur les entreprises (dont plus de 4 Md€ sont liés au contrecoup de la surtaxe exceptionnelle à l'IS décidée par la LFR du 1<sup>er</sup> décembre 2017 : hors cet impact, la baisse ressort à 7 Md€) et 6 Md€ environ de hausse de la fiscalité indirecte. L'épuisement progressif des rentrées du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), fermé le 31 décembre 2017, conduira par ailleurs à réduire les prélèvements obligatoires de 0,6 Md€ en 2018.

**Tableau n° 1 : principales mesures affectant les prélèvements obligatoires en 2018**

Mesure	Rendement (+) ou coût (-)
<b>Prélèvements directs sur les ménages</b>	
<i>transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière</i>	-3,2 Md€
<i>instauration d'un prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux</i>	-1,3 Md€
<i>prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique</i>	-1,5 Md€
<i>élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile</i>	-1,0 Md€
<i>hausse de 1,7 % du taux de la CSG, en partie compensée par une baisse du taux de cotisations salariales</i>	+4,5 Md€
<i>première tranche de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages</i>	-3,0 Md€
<b>Prélèvements directs sur les entreprises</b>	
<i>baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS)</i>	-1,2 Md€
<i>suppression de la contribution de 3 % sur les revenus distribués</i>	-1,9 Md€
<i>hausse de 6 à 7 % du taux du crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité (CICE)</i>	-1,7 Md€
<i>suppression de la taxe additionnelle à l'IS votée en LFR1 pour 2017</i>	-4,2 Md€
<b>Fiscalité indirecte</b>	
<i>hausse de la fiscalité énergétique</i>	+3,4 Md€
<i>hausse de la fiscalité sur le tabac</i>	+1,7 Md€

Source : Cour des comptes à partir des informations de la LFI

Note : les rendements présentés dans ce tableau sont calculés sans prendre en compte des éventuels changements de comportement des ménages et des entreprises en réaction à ces mesures.

Faute d'information exhaustive sur l'assiette taxable, le rendement de certaines de ces mesures est incertain. C'est le cas du remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) : les contribuables qui sont aujourd'hui redevables de l'ISF, mais dont le patrimoine taxable est inférieur à 2,57 M€, ne déclarent en effet que le montant total de leur patrimoine et pas sa composition, si bien que l'information manque pour déterminer ceux d'entre eux dont le seul patrimoine immobilier dépasse le seuil de l'IFI (1,3 M€). C'est le cas également de l'introduction du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux, s'agissant des revenus de l'assurance-vie qui entrent dans le champ de l'imposition alors qu'ils n'étaient jusque-là pas soumis à l'impôt sur le revenu.

Mais les incertitudes qui entourent la prévision de l'effet de ces deux mesures restent modérées. L'incertitude principale porte sur le montant total des remboursements de la taxe à 3 % sur les dividendes qui seront demandés par les entreprises, mais surtout sur leur date d'enregistrement en comptabilité nationale. Dans l'hypothèse où celle-ci porterait intégralement sur 2017, le déficit public serait, toutes choses égales d'ailleurs, plus creusé de 0,2 point de PIB en 2017 et plus faible d'un montant équivalent en 2018, soit, à autres hypothèses inchangées, un déficit de 3,1 points de PIB en 2017, au lieu de 2,9, et de 2,6 points de PIB en 2018 au lieu de 2,8.

## **B - Un ralentissement des dépenses à la réalisation incertaine**

La LFI pour 2018 vise un ralentissement du volume des dépenses de l'ensemble des administrations publiques (+0,6 % après +0,9 % en 2017). Ce ralentissement proviendrait de l'État et ses opérateurs (+0,3 % après +1,0 %) et des collectivités locales (+0,2 % après +1,7 %), alors que les dépenses des administrations de sécurité sociale accéléreraient un peu (+0,9 % après +0,6 %), du fait de la reprise du dynamisme des dépenses de retraite.

### **1 - État : une hausse modérée des dépenses, des économies ciblées sur les aides au logement et les contrats aidés**

Comme le recommandait la Cour, les « normes » de dépenses définies sur le budget de l'État ont été redéfinies dans le cadre de la loi de

finances pour 2018. Désormais, la « norme » porte sur les dépenses pilotables, c'est-à-dire celles qui sont maîtrisables annuellement par l'État, et un « objectif de dépense » a par ailleurs été défini, couvrant l'ensemble des dépenses de l'État, à l'exception de celles qui relèvent des deux premiers programmes d'investissements d'avenir, et les impôts et taxes affectées à des opérateurs.

Les dépenses relevant de la norme de dépenses pilotables sont prévues en hausse de 5,1 Md€ par rapport à la LFI pour 2017 et de 2,1 Md€ par rapport à la LFR du 28 décembre 2017. Cette hausse recouvre l'augmentation spontanée de certaines dépenses « de guichet », dont la budgétisation a été améliorée et rendue plus sincère que les années précédentes (allocation aux adultes handicapés, prime d'activité, hébergement d'urgence notamment) et la hausse des dépenses portant sur des missions considérées comme « prioritaires » (*Défense, Écologie, Développement et mobilité durables, Enseignement scolaire, Recherche et enseignement supérieur, Justice, Solidarité, Insertion et égalité des chances*, etc.).

À l'inverse, la baisse des aides personnalisées au logement (APL) inscrite en loi de finances conduit à une réduction de 1,0 Md€ des crédits de la mission *Cohésion des territoires* et la diminution annoncée du nombre d'emplois aidés permet une baisse de 1,5 Md€ des crédits de la mission *Travail et emploi*. Ces baisses traduisent une réorientation importante des politiques mises en œuvre jusqu'alors. Par ailleurs, les effectifs de l'État et de ses opérateurs s'inscriraient en légère diminution par rapport à 2017 (-1 600 ETP).

Certains crédits restent insuffisants au regard des montants qu'il est aujourd'hui raisonnable de prévoir. Tel est le cas notamment des crédits alloués aux opérations extérieures qui, bien que budgétés en hausse par rapport à 2017, à 650 M€, restent nettement insuffisants au vu des montants consommés les années précédentes (plus de 1 Md€).

Par ailleurs, pour la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, des crédits ont, pour la première fois cette année, été inscrits à hauteur de 300 M€ pour couvrir les refus d'apurements communautaires, mais il n'est pas certain qu'ils suffisent à couvrir l'ensemble des dépenses afférentes.

Le montant de la réserve de précaution, bien que fixé à un taux plus bas que les années précédentes (3 % en 2018, contre 8 % en 2017), devrait permettre d'absorber ces dépassements. L'objectif inscrit en loi de finances pour 2018 sur le champ de la norme de dépenses pilotables apparaît donc atteignable, à condition que les éventuelles dépenses nouvelles qui

pourraient être décidées en cours d'année restent d'ampleur limitée, et que les économies prévues sur les dépenses de logement et les politiques de l'emploi soient effectivement réalisées.

Des économies sur la charge d'intérêts sont par ailleurs de nouveau probables. Comme les années précédentes, la loi de finances s'appuie sur une hypothèse de remontée des taux d'intérêt assez marquée : elle prévoit que les taux à trois mois remontent à -0,5 % en fin d'année 2017, puis -0,1 % en fin d'année 2018, et les taux à 10 ans à 1,1 % fin 2017, puis 1,85 % fin 2018. Il s'agit là d'une hypothèse prudente, notamment pour les taux à 10 ans : contrairement à cette prévision, leur niveau de fin d'année 2017 (moins de 0,7 % en décembre) était sensiblement inférieur au niveau prévu. La prévision pour fin 2018 se situe ainsi au-dessus de la prévision moyenne des économistes interrogés par la revue « *Consensus Forecasts* ». Avec cette prévision, la charge d'intérêts pour l'ensemble des administrations publiques serait plus faible de près d'1 Md€.

Comme ces dernières années, une incertitude forte entoure la prévision du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne : d'une part, une poursuite des difficultés rencontrées par la Commission à exécuter son budget pourrait de nouveau conduire à un moindre prélèvement ; d'autre part, l'approche de la fin du cadre financier annuel (qui couvre la période 2014 à 2020) pourrait entraîner, comme c'est le cas habituellement à ce stade, le déblocage des fonds non consommés et donc une hausse plus forte que prévu du prélèvement.

## **2 - Sécurité sociale : des économies d'une ampleur significative à réaliser sur le champ de l'ONDAM**

Dans la prévision du Gouvernement, les dépenses des administrations de sécurité sociale accéléreraient, leur croissance en volume passant de 0,6 % en 2017 à 0,9 % en 2018. Cette accélération reflète le retour à un flux de départs en retraite tiré par les seules évolutions démographiques, alors que les départs de ces dernières années avaient été réduits par le recul progressif des âges de la retraite et du départ au taux plein.

La réalisation de la prévision suppose à l'inverse une stabilisation des dépenses de l'Unédic et une maîtrise accrue des dépenses de santé.

La stabilité des dépenses de l'Unédic est plausible à législation inchangée. La prévision du Gouvernement suppose en effet que la hausse de l'allocation moyenne du fait de l'augmentation des salaires sera

compensée par le rendement attendu des mesures d'économies contenues dans la convention de l'Unédic de mars 2017 (-0,45 Md€) et une baisse du nombre d'allocataires sous l'effet de l'amélioration en cours du marché du travail<sup>15</sup>.

La maîtrise de l'évolution de l'ONDAM pour 2018 est exigeante. Son taux de croissance est légèrement supérieur à celui de 2017 (+2,3 % après +2,2 %). Mais le Gouvernement estime que l'évolution « tendancielle » serait plus élevée (4,5 % en 2018 contre 4,3 % en 2017), du fait notamment de l'arrivée de traitements innovants particulièrement onéreux. La construction de l'ONDAM intègre l'effet de la hausse du forfait hospitalier et, de nouveau, des mesures qui facilitent le respect de l'ONDAM sans pour autant contribuer à réduire la dépense publique (débudgétisations, baisses de cotisations de certaines professions médicales), pour un montant total de 0,5 Md€ en 2018, contre près d'1 Md€ en 2017<sup>16</sup>. Une fois ces mesures neutralisées, les économies nécessaires pour respecter l'ONDAM sont plus élevées en 2018 (près de 3,7 Md€) qu'en 2017 (près de 3,1 Md€).

### **3 - Collectivités territoriales : une prévision volontariste de baisse en volume des dépenses de fonctionnement**

Pour les administrations publiques locales, la prévision associée à la loi de finances table sur un nouveau ralentissement de l'ensemble de leurs dépenses (+0,2 % en volume en 2018 après +1,7 % en 2017).

Ce ralentissement proviendrait tout d'abord des dépenses d'investissement<sup>17</sup> (+3,0 % en volume après +5,0 %). Compte tenu de la position dans le cycle électoral communal (quatrième année de mandature), qui s'accompagne généralement d'une hausse sensible de l'investissement des communes, et d'un potentiel important de rattrapage après trois années

---

<sup>15</sup> La prévision de l'Unédic est moins favorable que celle du Gouvernement : elle retient une réduction nettement plus limitée du déficit (-0,5 Md€ contre -1,7 Md€), traduisant à la fois un moindre dynamisme des recettes et un niveau plus élevé des dépenses d'indemnisation. L'Unédic s'appuie toutefois sur des hypothèses macroéconomiques très prudentes : elles sont moins favorables que celles du Gouvernement, à la fois sur l'emploi et les salaires, alors même que celles-ci avaient été jugées prudentes par le Haut conseil des finances publiques dans son avis précité.

<sup>16</sup> Avis du Comité d'alerte n° 2016-3 et n° 2017-3 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

<sup>17</sup> Investissement en valeur, au sens de la comptabilité nationale (formation brute de capital fixe et subventions d'équipement), divisé par l'indice des prix à la consommation hors tabac.

de baisse inhabituellement forte, la croissance de l'investissement pourrait être sous-estimée en 2018.

Le ralentissement prévu des dépenses des collectivités territoriales résulterait également d'un effort marqué sur les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales : la prévision associée à la loi de finances suppose une baisse inédite de 0,6 % en volume, après une augmentation de 0,5 % en 2017.

Le Gouvernement prévoit que les collectivités territoriales vont non seulement bénéficier de l'impact favorable sur leurs dépenses sociales de l'amélioration de la conjoncture, mais aussi continuer leurs efforts de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, et ce malgré la stabilisation des concours financiers de l'État, après trois années de baisse marquée.

Le Gouvernement estime notamment que les mécanismes prévus à l'article 24 de la loi de programmation des finances publiques sont susceptibles d'inciter les collectivités à la poursuite de cette maîtrise. Cet article prévoit la mise en œuvre d'une procédure de contractualisation avec de l'ordre de 300 collectivités ou groupements les plus importants, portant sur des objectifs de dépenses de fonctionnement (progression de 1,2 % en valeur modulée à la hausse ou à la baisse en fonction de la croissance de leur population, de leur revenu par habitant et de la croissance de leurs dépenses de fonctionnement au cours des années 2014 à 2016) et de réduction de leur besoin de financement. Un mécanisme de sanction est institué pour les collectivités locales qui dépasseraient leur objectif sous la forme d'une reprise financière, pouvant aller jusqu'à 75 % ou 100 % de ce dépassement, selon qu'elles auront ou non conclu un contrat avec le représentant de l'État.

Compte tenu notamment des difficultés de mise en œuvre que peut comporter tout dispositif nouveau, le risque que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales soient plus dynamiques que prévu en 2018 est élevé. À titre d'illustration, le maintien de leur croissance en volume au rythme attendu pour 2017 (+0,5 %) se traduirait par un surcroît de dépenses de 2 Md€ en 2018.

### **C - Une réduction très faible du déficit tant effectif que structurel**

Au total, la réduction du déficit public visée pour 2018 est atteignable, mais elle pourrait être obtenue par un surcroît de recettes par rapport à la prévision compensant des dépenses plus fortes que prévu.

La réduction visée serait en tout état de cause très faible, à 0,1 point de PIB, et le déficit atteindrait encore, selon le Gouvernement, 2,8 points de PIB. Les déficits publics de 2017 et 2018 resteraient donc très proches du seuil « maastrichtien » de trois points de PIB.

Cet objectif paraît d'autant plus modeste que la croissance prévue est soutenue par rapport aux dernières années (+1,7 % en 2018), et sensiblement supérieure aux estimations disponibles de la croissance potentielle (de l'ordre de 1,2 % pour le Gouvernement comme pour les organisations internationales).

Exprimée en termes structurels, c'est-à-dire une fois corrigée de l'impact de la conjoncture, la réduction du déficit serait également très faible, de 0,1 point selon les estimations du Gouvernement.

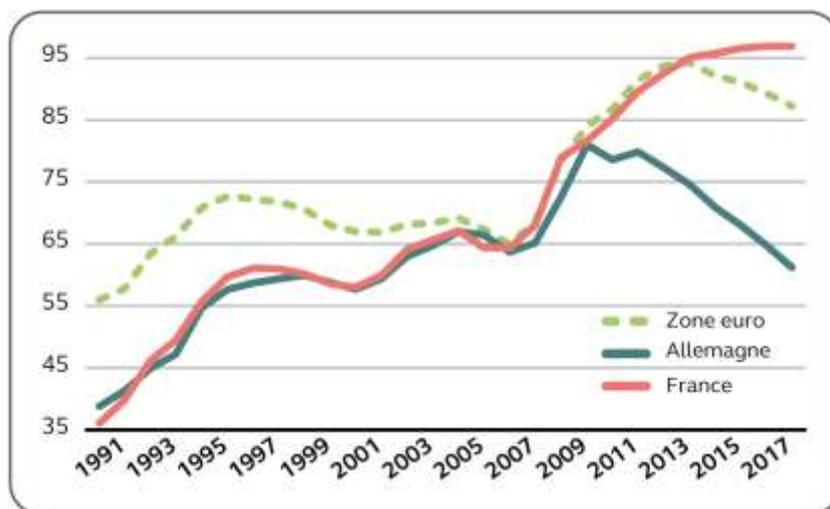
L'ajustement visé est ainsi nettement inférieur à celui de plus de 0,5 point de PIB que demandent les règles européennes à un pays qui, comme la France, présente encore un déficit structurel supérieur à l'objectif de moyen terme (OMT), c'est-à-dire un déficit structurel de 0,5 point de PIB, et une dette dépassant 60 points de PIB. La Commission européenne a ainsi considéré, dans son évaluation publiée le 22 novembre 2017, que la France présentait « un risque de non-conformité aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance » et elle a invité les autorités à « prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect des règles du Pacte budgétaire européen en 2018 ».

L'effort structurel, qui vise à mesurer la seule contribution de l'action des pouvoirs publics à la réduction du déficit, est estimé par le Gouvernement à un peu moins de 0,2 point de PIB. Il résulterait d'un effort en dépense de 0,4 point de PIB, partiellement compensé par des baisses de prélèvements obligatoires de 0,3 point.

## **D - Une dette publique rapportée au PIB qui ne baisserait toujours pas**

Le ratio de dette publique au PIB devrait croître encore légèrement en 2018. La divergence entre la trajectoire de dette publique de la France et celle de ses partenaires de la zone euro continuerait de s'accroître (graphique n° 6) : selon les dernières prévisions de la Commission européenne, la dette rapportée au PIB de la zone euro se réduirait, passant de 89,3 en 2017 à 87,2 points de PIB en 2018, et la France serait le seul pays de la zone euro où le ratio de la dette publique au PIB ne diminuerait pas.

**Graphique n° 6 : dette publique en France, en Allemagne et en zone euro (en points de PIB)**



Source : Cour des comptes, à partir des données et prévisions AMECO (Commission européenne)

\*

En 2018, le Gouvernement prévoit une amélioration très faible du solde public. Même si on corrige de l'impact des dépenses ponctuelles que constituent les remboursements de la taxe à 3 % sur les dividendes, l'amélioration prévue reste modeste (0,3 point de PIB) et pour une large part conjoncturelle. Compte tenu du montant important des baisses de prélèvements obligatoires entrant en vigueur en 2018, pour partie votées avant 2018, cet objectif repose toutefois sur un effort accru prévu sur les dépenses publiques, dont la réalisation est loin d'être acquise : il suppose que les économies importantes annoncées sur les APL et les contrats aidés soient effectives, que des économies d'ampleur significative sur l'ONDAM soient réalisées et, enfin, qu'un dispositif contractuel, jamais expérimenté, permette une baisse inédite en volume des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales.

### III - La trajectoire de moyen terme : un redressement tardif et s'appuyant sur des instruments fragiles

Le Gouvernement a présenté sa stratégie de finances publiques pour les cinq années à venir dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022, adoptée par le Parlement fin 2017.

Elle vise une réduction de 2,6 points de PIB du déficit public en 2022 par rapport à son niveau de 2017, résultant d'une baisse de 1,0 point du rapport des prélèvements obligatoires au PIB et de 3,6 points de celui des dépenses publiques au PIB<sup>18</sup> (cf. tableau n° 2).

La baisse du déficit, concentrée sur la fin de la période de programmation, est facilitée par une hypothèse de croissance optimiste à cet horizon (A). Elle s'appuie sur la prévision d'un effort réel sur les dépenses, insuffisant toutefois pour permettre le retour à l'équilibre structurel (B). Enfin, la programmation des finances publiques repose sur un pari fort : que les excédents des administrations de sécurité sociale et ceux, croissants, des administrations publiques locales permettront de compenser en partie les déficits persistants de l'État (C).

**Tableau n° 2 : la trajectoire de la loi de programmation  
(en points de PIB)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<u>Solde public,</u> <u>dont :</u>	-2,9	-2,8	-2,9	-1,5	-0,9	-0,3
- dépenses	54,7	54,0	53,4	52,6	51,9	51,1
- Prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,4	43,7	43,7	43,7
<u>Solde structurel</u>	-2,2	-2,1	-1,9	-1,6	-1,2	-0,8
<i>Effort en dépenses</i>	0,0	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6

Source : loi de programmation des finances publiques

<sup>18</sup> Les autres facteurs (recettes non fiscales, « clé de passage » des prélèvements obligatoires aux recettes en comptabilité nationale) contribueraient à améliorer de 0,1 point le solde public rapporté au PIB sur l'ensemble de la période.

## **A - Une baisse prévue du déficit public, concentrée sur les années 2020 à 2022 et facilitée par une hypothèse de croissance optimiste**

La loi de programmation des finances publiques présente plusieurs faiblesses dans sa construction.

Tout d'abord, la nette diminution du déficit effectif affichée (2,6 points de PIB par rapport à 2017, conduisant à un déficit limité à 0,3 point de PIB en 2022) repose sur une hypothèse de croissance optimiste sur la fin de période. La LPFP suppose en effet que l'économie française continuera de croître jusqu'en 2022 au même rythme que celui attendu en 2017 et 2018 (1,7 % à 1,8 % par an), soit une croissance continûment supérieure à la croissance potentielle. L'écart de production présenté dans la LPFP, devenu légèrement positif en 2020, atteint ainsi 1,1 point de PIB en 2022 : le Haut conseil des finances publiques a considéré que « l'hypothèse d'un écart de production positif en fin de période était plutôt optimiste ».

Si, à l'instar de la Commission européenne dans ses exercices de moyen terme, le Gouvernement avait retenu l'hypothèse, plus prudente, d'une stabilisation de l'écart de production à 0 à partir de 2020<sup>19</sup>, le déficit public, comme le ratio des dépenses publiques au PIB, en serait relevé de 0,6 point de PIB en 2022 (à respectivement -0,9 point et 51,5 points de PIB), et la dette publique rapportée au PIB de 2 points de PIB (à 93,4 points de PIB).

Ensuite, le déficit structurel, qui neutralise l'impact de cette conjoncture favorable, ne se réduirait que de 1,4 point de PIB sur la période et il resterait supérieur à l'objectif d'« équilibre structurel à moyen terme » (OMT) à l'horizon de la LPFP. L'ajustement prévu est ainsi chaque année nettement inférieur à 0,5 point de PIB (0,3 point de PIB en moyenne sur la période), alors que les engagements européens de la France nécessiteraient un ajustement strictement supérieur à 0,5 point de PIB. Ces règles autorisent certes, une année donnée, un ajustement moindre, mais à condition que l'écart soit compensé l'année suivante, ce que ne prévoit pas la LPFP. De plus, si la consolidation des finances publiques est susceptible d'avoir un impact négatif à court terme sur l'activité, la période de croissance économique soutenue retenue dans la prévision macroéconomique associée à la LPFP permettrait des efforts plus

---

<sup>19</sup> Soit une croissance effective égale à la croissance potentielle, de l'ordre de 1,3 %, sur les années 2020 à 2022.

importants de réduction des déficits structurels, car ils ne risqueraient pas alors de casser la croissance.

Enfin, l'amélioration des finances publiques est tardive : le déficit public affiché reste proche de trois points de PIB jusqu'en 2019 et ne commence réellement à baisser qu'à partir de 2020. Une telle situation ne laisse pas de marges pour rester en dessous du seuil de trois points de PIB en cas de choc conjoncturel défavorable ou d'aléas sur les recettes ou les dépenses, tels que les contentieux fiscaux imprévus qui ont marqué l'année 2017.

Cette trajectoire résulte pour partie du choix annoncé de transformer le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de charges à partir de 2019 : le déficit public est ainsi accru ponctuellement, lors de l'année 2019 de transition entre les deux dispositifs, de 0,9 point de PIB (cf. encadré)<sup>20</sup>. Si on neutralise ce surcoût temporaire, la baisse visée du déficit serait plus significative (0,4 point de PIB par an entre 2017 et 2019).

#### **La transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de charges**

La loi de programmation des finances publiques prévoit en 2019 la transformation du CICE en baisse de charges : les salaires inférieurs à 2,5 SMIC versés en 2019 par les entreprises ne donneront pas droit au CICE, mais à une exonération de cotisations sociales au même taux de 6 % que celui du CICE portant sur les salaires de 2018.

Cette transformation vise à rendre l'exonération de charges immédiate, donc plus lisible pour les entreprises et plus efficace. Elle a également l'avantage, sur un plan comptable, de faire coïncider l'enregistrement de son coût pour les finances publiques avec celui de la masse salariale sur lequel elle porte. Elle conduit toutefois à enregistrer en comptabilité nationale en 2019 à la fois le montant des créances de CICE présentées par les entreprises au titre des salaires de 2018 et les exonérations de cotisations sociales au titre des salaires de 2019. Le déficit public prévisionnel en comptabilité nationale en est ainsi accru, toutes choses égales d'ailleurs, de 20,6 Md€ en 2019, soit 0,9 point de PIB.

Le déficit public affiché dans la loi de programmation marque ainsi un léger ressaut en 2019 (2,9 points de PIB après 2,8 points de PIB en 2018), et baisse fortement en 2020, à 1,5 point de PIB, lorsque les seules exonérations de cotisations sociales affecteront les recettes.

<sup>20</sup> Mais son impact sur la dette publique sera, lui, durable.

La trajectoire de solde structurel affichée dans la loi de programmation est plus lisse, avec une amélioration de 0,3 point de PIB en 2019 (-1,9 point de PIB après -2,1 points)<sup>21</sup>, puis en 2020 (à -1,6 point de PIB). Dans son calcul du déficit structurel, le Gouvernement considère en effet que la modification de calendrier introduite par la bascule du CICE en exonération de charges a un caractère ponctuel et temporaire et qu'elle doit donc être neutralisée dans le calcul du solde structurel.

Si la prévision de croissance du Gouvernement se réalise, l'amélioration de la conjoncture sur les années 2016 à 2018 n'aura ainsi pas été mise à profit pour réduire significativement le déficit structurel. Si la croissance se révélait supérieure à la prévision, comme ce pourrait être le cas en 2018, cette amélioration ne devrait pas être mise à profit pour réduire encore l'effort porté sur les dépenses ou procéder à de nouvelles baisses de prélèvements obligatoires. Par le passé, les périodes de conjoncture favorable ont en effet souvent été mises à profit pour abaisser les impôts et accroître les dépenses : cela a notamment été le cas au début des années 2000, lorsque la croissance a temporairement été très élevée, ce qui a conduit les déficits à repasser très rapidement au-dessus de trois points de PIB, une fois cette phase de croissance forte passée. Il est donc crucial de tirer parti des périodes de croissance soutenue pour réduire drastiquement les déficits structurels et dégager les marges de manœuvre permettant d'utiliser l'outil budgétaire en cas de choc conjoncturel défavorable.

Conscient de la nécessité de ne pas utiliser les fruits d'un surcroît temporaire de croissance pour accroître durablement les dépenses ou réduire les prélèvements, le Gouvernement a fait voter un amendement à la loi de programmation qui prévoit que toute amélioration du solde public conjoncturel par rapport à la trajectoire de la LPFP soit conservée les années suivantes. Cet article prévoit toutefois également que, lorsqu'une amélioration du déficit structurel des administrations publiques est constatée par rapport à la trajectoire de la LPFP, au moins la moitié de l'écart est conservée. Cette disposition modère quelque peu les intentions affichées : elle autorise le « recyclage » partiel d'excédents dus à une plus-value temporaire de recettes (associée à une élasticité supérieure à 1) et ne protège pas en cas de révision volontariste des hypothèses de croissance potentielle, comme cela a pu être le cas par exemple à l'occasion du programme de stabilité d'avril 2015. En outre, la LPFP ne s'imposant

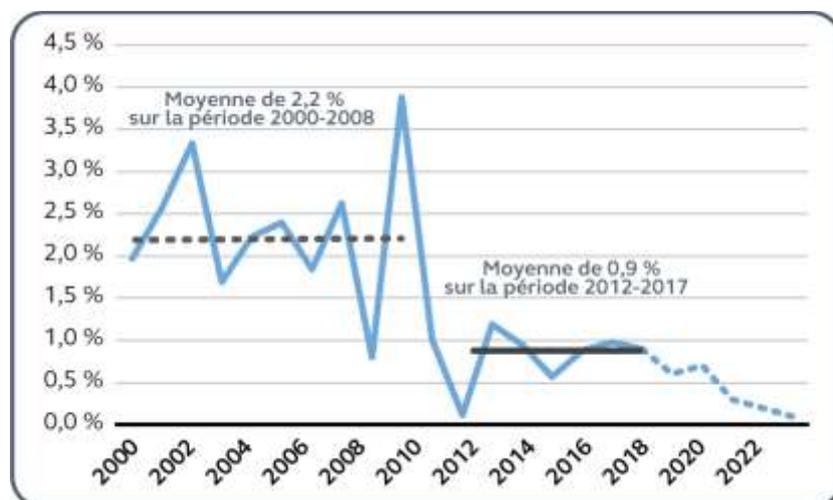
<sup>21</sup> En raison d'arrondis, un écart existe entre la variation du taux de prélèvements obligatoires affichée dans la LPFP et la différence qui peut être calculée entre les taux de PO également affichés.

pas aux lois de finances, il reste à vérifier que les dispositions de cet article s'appliqueront en pratique.

## **B - Un effort de réduction des dépenses publiques insuffisant pour assurer le respect des engagements européens de la France**

La trajectoire décrite par la LPFP vise un effort important sur les dépenses : sa croissance devrait fléchir progressivement, passant de 0,9 % de 2017 à 0,1 % en 2022. Elle serait ainsi très inférieure sur la période couverte par la LPFP à la moyenne des années 2000, mais également à celle enregistrée depuis 2011 (graphique 7). Un tel effort conduirait à une baisse sensible du ratio des dépenses au PIB, de 3,6 points de PIB par rapport à 2017, baisse qui ne serait toutefois plus que de 2,4 points de PIB une fois corrigée de l'impact favorable de la conjoncture, telle qu'elle est prévue dans la LPFP.

**Graphique n° 7 : croissance de la dépense publique en volume (en %)**



Source, cour des comptes, à partir des données de l'Insee et de la loi de programmation des finances publiques

L'effort de maîtrise des dépenses ainsi visé resterait toutefois inférieur à ceux accomplis par de nombreux pays européens qui sont parvenus à faire baisser leurs dépenses publiques en volume alors qu'ils

partaient de ratios initiaux plus faibles que celui de la France<sup>22</sup>. Or, comme l'a rappelé le rapport de la Cour des comptes « Situation et perspectives des finances publiques » de juin 2017<sup>23</sup>, la France a l'un des ratios de dépenses publiques au PIB les plus élevés d'Europe, sans que cela se traduise par une meilleure efficacité de l'action publique que dans de nombreux pays européens. Elle dispose donc de marges pour diminuer ses dépenses, sans dégrader ses performances économiques et sociales.

En application des engagements européens de la France, le déficit structurel devrait être réduit de plus de 0,5 point de PIB chaque année tant que la France n'a pas atteint son objectif de moyen terme, c'est-à-dire un déficit structurel ne dépassant pas 0,4 point de PIB. Or, alors que le déficit structurel reste supérieur à l'objectif de moyen terme tout au long de la trajectoire de la loi de programmation, sa réduction ne dépasse jamais 0,4 point de PIB par an. Malgré une stabilité prévue du taux de prélèvements obligatoires à partir de 2020, l'effort de freinage de la dépense affiché dans la loi de programmation est ainsi insuffisant à assurer le respect de ces engagements européens.

Cet effort ne laisse en outre pas de marges suffisantes pour faire face efficacement à un choc conjoncturel défavorable. Il est donc crucial que les efforts annoncés soient effectués voire amplifiés.

### **C - Le pari d'excédents importants des administrations publiques locales et de sécurité sociale compensant le déficit persistant de l'État**

La baisse visée du déficit public sur l'ensemble de la période de programmation s'accompagne d'un contraste entre, d'une part, l'État, qui enregistrerait toujours un déficit significatif à l'horizon de la LPFP, et, d'autre part, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales, qui connaîtraient sur la période des excédents importants (tableau 3). Du fait des transferts financiers importants qui existent entre administrations publiques, ces soldes ne peuvent pas être interprétés comme résultant des efforts respectifs des administrations concernées. Le contraste qui ressort de leur comparaison n'en est pas moins source de difficultés potentielles pour la gestion des finances publiques.

---

<sup>22</sup> Voir sur ce point : Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, p. 49-78, La Documentation française, juin 2015, 229 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>23</sup> Cour des comptes, *op.cit.*, chapitre III.

**Tableau n° 3 : solde public par grandes catégories d'administrations publiques (en point de PIB)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Administrations publiques centrales</i>	-3,3	-3,4	-3,9	-2,6	-2,3	-1,8
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Administrations publiques locales</i>	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,7
<b>Ensemble</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,3</b>

Source : loi de programmation des finances publiques

Note : en raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être légèrement différente du total ; en 2019, le déficit public est temporairement creusé par le remplacement du crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité par une baisse de cotisations sociales

## 1 - L'État et ses opérateurs : un déficit persistant

La LPFP prévoit une baisse de 1,4 point de PIB entre 2017 et 2022 du déficit des administrations publiques centrales, qui correspondent pour l'essentiel à l'État et ses opérateurs. Leur déficit resterait toutefois encore proche de 2 points de PIB en 2022.

Cette prévision repose sur une hypothèse de croissance en volume de leurs dépenses de 0,6 % en moyenne sur la période de la LPFP. Cette hypothèse suppose toutefois un effort important et croissant sur les dépenses pilotables de l'État qui progresseraient de 0,6 % en 2018, avant de baisser de 0,4 % en 2019, puis de 1,0 % à partir de 2020. Un tel effort est en effet nécessaire pour compenser les hausses prévues de la charge d'intérêts et du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. L'effort prévu sur les dépenses pilotables est non documenté à ce stade, mais reposerait notamment, selon la LPFP, sur les résultats du processus « Action publique 2022 ». L'efficacité de ce processus est donc cruciale pour atteindre les objectifs de dépenses publiques inscrits dans la LPFP.

## 2 - Les administrations de sécurité sociale : un excédent nécessaire pour rembourser la dette sociale à l'horizon 2024

Selon la LPFP, les administrations de sécurité sociale verraient leur excédent passer de 0,2 point de PIB en 2017 à 0,8 point de PIB en 2019, niveau auquel il se stabiliserait ensuite. Les trois quarts environ de ces

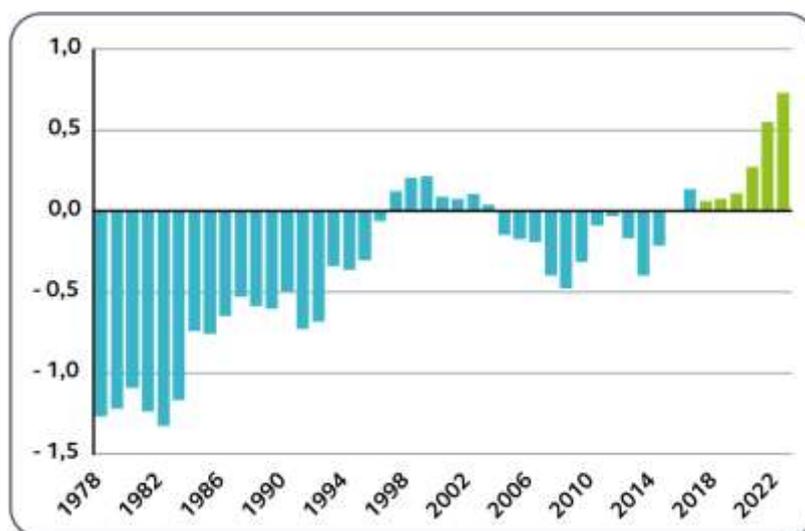
excédents proviendraient de la CADES, qui utilise ses excédents pour rembourser la dette sociale accumulée par le passé.

Le reste des administrations de sécurité sociale (régimes de sécurité sociale et Unédic principalement) dégagerait ainsi des excédents plus modérés. Ces excédents ne sont pour autant pas acquis. Pour le Régime général et le FSV, la dynamique des dépenses de retraite et de santé reste forte et la date de retour à l'équilibre de cet ensemble, régulièrement reportée ces dernières années, est incertaine. Le retour à l'équilibre de l'Unédic pourrait quant à lui être remis en question avec la mise en œuvre des réformes annoncées visant à étendre la couverture de l'assurance-chômage aux démissionnaires et aux travailleurs indépendants.

Pourtant, le retour des excédents au régime général et FSV, comme à l'Unédic, est d'autant plus nécessaire qu'ils portent une dette non négligeable à la fin de 2017 et que la constitution d'excédents en période de conjoncture favorable est indispensable pour pouvoir faire face aux chocs conjoncturels sans occasionner d'endettement persistant.

### **3 - Les collectivités territoriales : une accumulation peu vraisemblable d'excédents importants**

Les excédents des administrations publiques locales prévus par la LPFP, s'ils se réalisaient, auraient un caractère exceptionnel : depuis le début des années 1970, le solde des administrations publiques locales est en déficit la majorité du temps et son excédent n'a jamais dépassé 0,2 point de PIB sur la période (graphique 8) ; il faudrait remonter au début des années 1950 pour trouver trace d'un excédent équivalent à celui prévu pour 2022.

**Graphique n° 8 : soldes des administrations publiques locales  
(en point de PIB)**

Source : Insee sur les années 1978 à 2016, puis loi de programmation des finances publiques sur les années 2017 à 2022

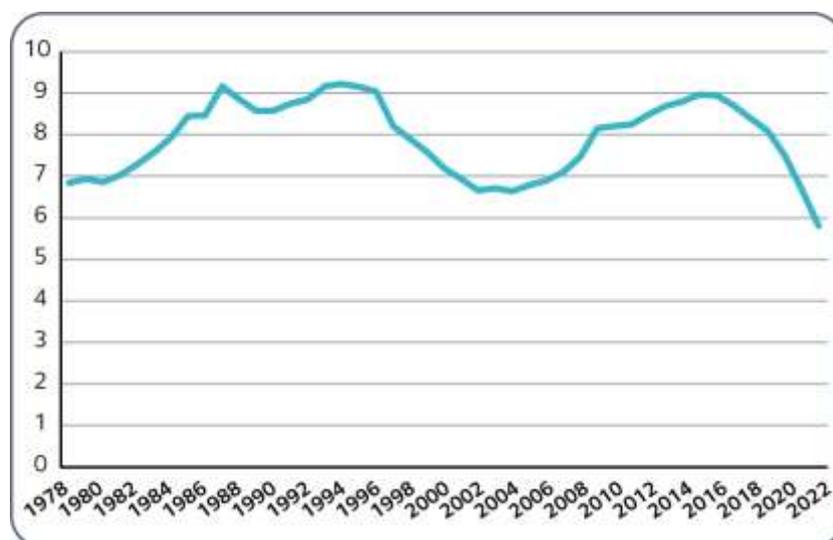
La stratégie du Gouvernement vis-à-vis des collectivités territoriales vise en effet à les faire contribuer à l'effort de réduction des déficits et de maîtrise des dépenses publiques, non pas par le biais de la baisse des dotations, comme ce fut le cas au cours des années 2015 à 2017, mais par celui d'une contractualisation avec les plus grandes d'entre elles. Cette contractualisation porterait sur un engagement à la fois de modération de leurs dépenses de fonctionnement (cohérente avec une hausse de +1,2 % en valeur par an pour l'ensemble des administrations publiques locales, soit une baisse en volume de 0,3 % en moyenne sur la période 2018-2022) et d'amélioration continue de leur capacité de financement.

Cette stratégie repose sur le pari que ces collectivités acceptent d'entrer dans cette logique contractuelle, alors même que de nombreux points de désaccord les opposent à l'État (sur le financement des aides sociales, l'impact des normes, etc.). Elle suppose que le mécanisme de correction destiné à sanctionner financièrement les dépassements par rapport aux objectifs sera appliqué avec rigueur aux collectivités qui dépasseront leur objectif, pour les inciter à entrer dans cette logique contractuelle.

De plus, la cible de déficit retenue dans la loi de programmation implique, non seulement que les collectivités territoriales autofinancent

intégralement leurs investissements, mais en outre que leur dette baisse continûment (graphique 9), alors même qu'elles sont fondées à financer en partie leurs investissements par endettement. Dans ce scénario, les collectivités territoriales pourraient même avoir, avant 2022, des excédents supérieurs au montant des emprunts arrivant à échéance au cours de l'année, ce qui les conduirait alors, soit à rembourser par anticipation des emprunts devant arriver à échéance ultérieurement, soit à accumuler de la trésorerie.

**Graphique n° 9 : dette des administrations publiques locales  
(en point de PIB)**



Source : Insee sur les années 1978 à 2016, puis loi de programmation des finances publiques sur les années 2017 à 2022

Les collectivités n'ont commencé que récemment à faire des efforts de maîtrise de leurs dépenses, après une longue période de hausse du poids de leurs dépenses dans le PIB, même une fois corrigée de l'impact des transferts de compétence dont elles ont bénéficié. Elles disposent donc de marges d'efficience pour leurs dépenses de fonctionnement comme d'investissement et il est légitime qu'elles contribuent à l'effort global de maîtrise des dépenses. Mais la stratégie annoncée conduit à une trajectoire de solde et de désendettement des collectivités territoriales qui apparaît peu vraisemblable. Pour que l'objectif fixé concernant la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques soit atteint, une révision de cette stratégie risque donc de s'imposer avant le terme de la loi de programmation.

\*

\*\*

La trajectoire de finances publiques présentée dans la loi de programmation des finances publiques est affectée de nombreuses fragilités. Si elle vise une réduction marquée du déficit public en 2022, c'est en partie grâce à des hypothèses de croissance favorables, si bien que cette loi de programmation ne prévoit pas d'atteindre l'objectif d'équilibre structurel à moyen terme en 2022. De plus, les efforts de réduction des déficits sont concentrés en fin de période et le déficit public prévu reste très proche du seuil de trois points de PIB en 2018 et 2019, ne laissant pas de marge de manœuvre au cas où la conjoncture se révélerait moins bonne que prévu. Enfin, le respect des objectifs de baisse des déficits publics repose, pour l'État, sur la mise en œuvre de réformes portant sur les dépenses dont les contours restent à définir, et, pour les collectivités territoriales, sur lesquelles l'État ne dispose pas de leviers d'action directs, sur la sanctuarisation d'excédents de plus en plus élevés, grâce à un dispositif de contractualisation avec les plus grandes d'entre elles, qui n'a jamais été expérimenté.

---

### CONCLUSION

---

*En 2017, selon la dernière prévision du Gouvernement et sous réserve du traitement en comptabilité nationale du contentieux sur la taxe à 3 % sur les dividendes, le déficit public devrait passer sous le seuil des 3 points de PIB (2,9 points de PIB, après 3,4 points de PIB en 2016) et rendre possible la sortie en 2018 de la procédure de déficit excessif.*

*Ce résultat, en léger retrait par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 (2,7 points de PIB), serait essentiellement obtenu grâce à l'amélioration de la conjoncture, qui s'est accompagnée d'un important surcroît de recettes, aux mesures de freinage de la dépense prises à l'été et à une nouvelle baisse de la charge d'intérêts et du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne. Ces facteurs ont permis de compenser pour une large part la nette sous-estimation des dépenses, notamment de l'État, mise en évidence par l'audit de juin 2017 et confirmée par les dispositions contenues en loi de finances rectificative.*

*Les mesures de freinage des dépenses prises au cours de l'été par le Gouvernement, si elles ont évité un dérapage supplémentaire des dépenses publiques, n'auront toutefois pas empêché la dépense de croître au rythme moyen des cinq années précédentes et la France continue de présenter une situation nettement plus dégradée que celle de la quasi-totalité de ses*

*partenaires de la zone euro. Le déficit public de la France resterait ainsi nettement supérieur à celui de l'ensemble de la zone euro, 1,2 point de PIB en 2017.*

*Pour 2018, le Gouvernement a privilégié la réduction des prélèvements obligatoires pour soutenir la compétitivité des entreprises et conforter le pouvoir d'achat, et ne vise qu'une réduction très faible (0,1 point de PIB) des déficits effectif et structurel. Pour autant, cette réduction suppose un ralentissement de la dépense publique qui n'est pas garanti. La prévision de dépenses des collectivités locales, notamment, suppose une baisse en volume de leurs dépenses de fonctionnement alors même que la pression qu'avait fait peser sur celles-ci la baisse des concours financiers de l'État aura disparu.*

*Comme à plusieurs reprises dans le passé, la phase actuelle d'amélioration de la conjoncture n'est pas mise à profit pour réduire vigoureusement le déficit public et engager une baisse durable du ratio de la dette au PIB, celui-ci étant prévu encore en légère augmentation en 2018. Les pouvoirs publics ne disposent ainsi que de peu de marge pour, en 2018, maintenir le déficit public en dessous de trois points de PIB et, à moyen terme, faire face à un ralentissement économique ou un éventuel choc conjoncturel défavorable.*

*Au-delà de 2018, la loi de programmation des finances publiques concentre l'effort de réduction des déficits publics sur les années 2020 à 2022, en comptant notamment sur le maintien d'une croissance soutenue, constamment supérieure à la croissance potentielle, pour faciliter la réduction du déficit effectif. Si elle vise un ralentissement progressif de la dépense publique, l'ampleur de celui-ci ne permet pas d'atteindre la réduction annuelle du déficit structurel compatible avec le respect des engagements européens de la France. Il ne permet pas non plus de ramener, à l'horizon de la loi de programmation, le solde structurel à l'objectif de moyen terme.*

*En outre, le respect des objectifs de baisse des déficits publics repose, pour l'État, sur la mise en œuvre de réformes sur les dépenses dont les contours restent à définir, et, pour les collectivités territoriales, sur la réalisation, peu vraisemblable, d'excédents de plus en plus élevés, auxquels la mise en place d'un dispositif nouveau de contractualisation avec les plus grandes d'entre elles est supposée conduire.*

*Pourtant, comme l'a régulièrement souligné la Cour, la France se caractérise par un niveau de dépenses publiques élevé, significativement supérieur à celui de ses principaux partenaires, sans que les résultats des*

*politiques mises en œuvre soient toujours à la hauteur des dépenses consenties.*

*Le Gouvernement a engagé un nouveau processus de revue des dépenses avec le dispositif « Action publique 2022 ». Il est indispensable qu'il conduise à des réformes structurelles mises en œuvre sans retard, pour améliorer significativement l'efficacité des dépenses publiques et baisser leur part dans le PIB, comme la loi de programmation le prévoit.*

*L'amélioration constatée de la situation économique n'autorise aucun relâchement. Elle doit au contraire aller de pair avec une action renforcée de maîtrise de la dépense publique pour que la France, en se conformant à ses engagements européens, retrouve des marges de manœuvre budgétaires et assure la soutenabilité de son endettement public.*

---



## Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics .....	60
--	----

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES  
FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES  
PUBLICS**

*Le Gouvernement entend rétablir l'équilibre des finances publiques françaises au cours des cinq prochaines années. La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 traduit cette ambition qui s'appuie sur une baisse de plus de 3 points du poids de la dépense publique dans la richesse nationale, combinée à une réduction d'un point du taux de prélèvements obligatoires. Ces évolutions doivent ainsi permettre de ramener en 5 ans le déficit public à un niveau proche de l'équilibre et de réduire de 5 points le poids de l'endettement public dans le produit intérieur brut.*

*Dans ce contexte, les analyses présentées par la Cour des comptes appellent certaines précisions et nuances.*

**I. S'agissant de la situation des finances publiques en 2017**

*La situation des finances publiques en 2017 est meilleure que celle anticipée par la Cour en juin dernier dans son audit effectué à la demande du Gouvernement. En effet, la dernière prévision du Gouvernement s'établit à -2,9 % du PIB contre -3,2 % prévu en juin. Les derniers éléments connus sur la situation d'exécution du budget de l'État laissent espérer une amélioration de cette prévision, qui reste soumise aux aléas traditionnels à ce stade de l'année ainsi qu'à l'attente de l'avis d'Eurostat sur le traitement de certaines opérations de 2017. Nous sommes confiants dans le fait que l'exécution 2017 devrait permettre de respecter la recommandation du Conseil du 5 mars 2015 selon laquelle la France doit corriger son déficit excessif en 2017 au plus tard.*

*La Cour estime que ce redressement repose avant tout sur une majoration des rentrées fiscales attendues du fait de l'amélioration de la situation macro-économique. Or, nous tenons à souligner que l'amélioration de la situation des finances publiques tient pour une large part à l'effort inédit d'économies réalisé en gestion. Ainsi, les trois décrets d'avance et d'annulation de juillet et novembre 2017 ont permis d'annuler plus de 4 Md€ de crédits auxquels se sont ajoutés environ 1 Md€ de mesures de maîtrise de la dépense sur les secteurs du logement et de l'emploi. Ainsi, l'effort réalisé sur la dépense de l'État depuis l'été a dépassé 5 Md€ en 2017, bien au-delà de ce que la Cour estimait possible en juin 2017.*

*La détermination du Gouvernement s'est aussi illustrée à la suite de l'annulation par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3 % sur les revenus distribués. En effet, le Gouvernement a immédiatement réagi en mettant en place une contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés pour les plus grandes entreprises, afin de compenser les effets de l'annulation sur le déficit 2017. Ce choix difficile mais nécessaire marque l'engagement du Gouvernement à l'atteinte d'un déficit public inférieur à 3 % de PIB.*

*L'ensemble de ces mesures devrait ainsi permettre à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif, ouverte à son encontre depuis 2009.*

## **II. S'agissant de l'année 2018**

*Le budget 2018 traduit le changement de méthode engagé par le Gouvernement. Ce budget sincère s'accompagne d'un abaissement du taux de mise en réserve initial de 8 % à 3 % permettant de mieux responsabiliser les gestionnaires publics qui programment leurs dépenses sur les crédits nets de cette mise en réserve.*

*S'agissant de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, la Cour semble s'interroger sur l'adéquation de la provision pour apurements inscrite en loi de finances initiale pour 2018 (300 M€) avec le total des litiges en cours. À ce stade, environ 200 M€ de refus d'apurement sont identifiés comme devant faire l'objet d'un paiement en 2018. La marge restante doit permettre de couvrir les éventuelles notifications supplémentaires en 2018. En effet, les autres litiges en cours n'en sont qu'à un stade préliminaire de la procédure contradictoire et ne pourraient pas donner lieu à des pénalités exigibles en 2018.*

*Plus généralement, la Cour formule une appréciation positive sur la prévision des recettes, laquelle est jugée « raisonnable » et nous l'en remercions. Son jugement est plus réservé s'agissant de la dépense publique alors même que les économies sur l'État et les administrations de sécurité sociale sont précisément documentées. Le Gouvernement est en outre confiant dans la capacité du mécanisme de contractualisation avec les collectivités territoriales à permettre une modération de leurs dépenses réelles de fonctionnement. Ce mécanisme pérenne, dont la conformité à la Constitution vient d'être confirmée par le Conseil constitutionnel, est le fruit d'une négociation approfondie menée dans le cadre de la Conférence nationale des territoires. Il repose sur des cibles fixées de manière réaliste et s'accompagne de possibilités de modulation visant à permettre d'adapter les cibles au profil de chaque collectivité et ainsi de susciter l'adhésion la plus forte possible.*

*En tout état de cause, la prévision 2018 sera actualisée sur la base de l'exécution 2017 à l'occasion de la présentation du programme de stabilité 2018-2021 en avril.*

*Enfin, si l'ajustement structurel apparaît modeste en 2018 (0,1 point de PIB potentiel), il est nécessaire de rappeler qu'il résulte d'un effort conséquent en dépenses (+0,4 point de PIB), qui permet de maintenir un ajustement positif tout en assumant des mesures importantes de baisse des prélèvements obligatoires (de 0,3 point de PIB), favorables à la croissance. En outre, un tel ajustement structurel ne contrevient pas aux règles du bras préventif du Pacte de stabilité et de croissance, dans la mesure où il reste compatible avec la marge de déviation de 0,5 point autorisée par les textes par rapport à la cible de 0,6 point de PIB potentiel inscrite dans la recommandation du Conseil du 11 juillet 2017.*

### **III. S'agissant de la trajectoire pluriannuelle de finances publiques**

*Le Gouvernement assume une stratégie de finances publiques reposant sur une baisse rapide des prélèvements obligatoires visant à redonner immédiatement du pouvoir d'achat aux ménages et favorisant l'investissement productif. Cette diminution de la pression fiscale est associée à un ralentissement graduel mais significatif de la dépense publique tout au long du quinquennat. La déclinaison des mesures structurelles documentées dans le cadre du processus « Action publique 2022 » doit contribuer à l'atteinte des cibles inscrites dans la loi de programmation des finances publiques à partir de 2020.*

*À cet égard, si l'amélioration du solde public est limitée jusqu'en 2019, cela s'explique principalement par l'importance des mesures ponctuelles et temporaires (coût du contentieux « 3 % dividendes » non couvert par la mesure exceptionnelle d'IS en 2018 et surtout double coût lié à la transformation du CICE en allègement de charges en 2019) qui n'ont toutefois pas d'impact sur l'ajustement structurel. En dehors de ces éléments, la trajectoire de rétablissement de l'équilibre de nos finances publiques est beaucoup plus régulière, avec notamment un ajustement structurel compris entre 0,3 et 0,4 point de PIB entre 2019 et 2022.*