

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2019)

PRÉSENTATION

Selon la dernière prévision du Gouvernement, le déficit public s'établirait à 2,7 points de PIB en 2018, comme en 2017. Mesuré en termes structurels, c'est-à-dire en neutralisant l'impact des facteurs exceptionnels et de la conjoncture économique, le solde structurel serait lui aussi stable par rapport à 2017.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 prévoyait une augmentation du déficit public, à 2,8 points de PIB, en raison notamment de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations qui accroît le déficit de manière temporaire et exceptionnelle.

Des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages, d'un montant important, ont été prises en toute fin d'année 2018. Elles ont conduit à dégrader le déficit public, désormais prévu par le Gouvernement à 3,2 points de PIB en 2019. Le déficit structurel serait au mieux stable et la dette publique rapportée au PIB augmenterait de nouveau, contrairement à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques.

Les perspectives de finances publiques pour 2019 sont affectées d'une fragilité toute particulière. En effet, seule une partie des mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages a été intégrée à la loi de finances. Le respect de la prévision de solde public du Gouvernement suppose donc que les mesures contenues dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales votées en fin d'année 2018, qui accroissent le déficit de 3,7 Md€, soient compensées par les économies et les recettes supplémentaires que le Gouvernement a annoncées, mais qui demandent encore à être traduites en dispositions législatives ou réglementaires. De plus, le scénario macroéconomique du Gouvernement, qui reste celui présenté en septembre 2018 lors du dépôt du PLF, ne tient compte ni de l'impact macroéconomique des mesures prises en fin d'année, ni, en sens inverse, de la dégradation de la conjoncture survenue depuis lors en Europe.

Ce chapitre analyse tout d'abord la situation des finances publiques en 2018 (I), puis la prévision pour 2019 (II).

Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 22 janvier 2019.

I - En 2018, les déficits effectif et structurel demeureraient élevés

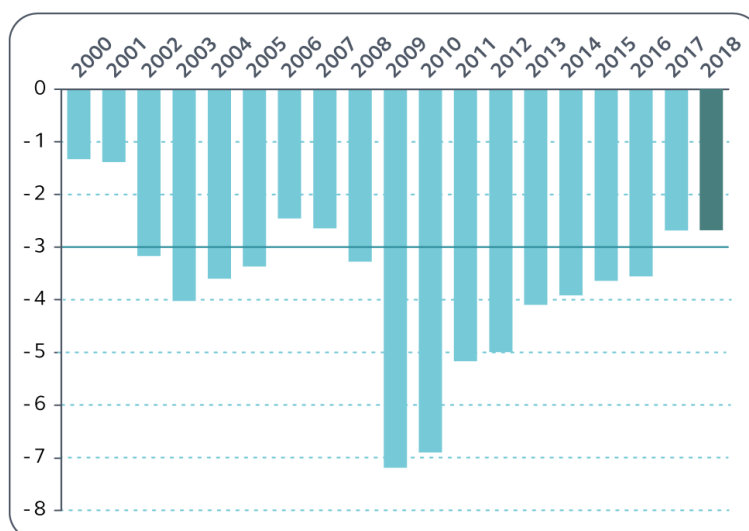
Dans sa dernière prévision, associée à la loi de finances initiale (LFI) pour 2019, le Gouvernement table sur un déficit public de 2,7 points de PIB en 2018. Cette prévision, très proche de celle de la loi de finances initiale, est plus dégradée (de 0,4 point de PIB) que l'actualisation qu'en avait faite le Gouvernement dans le Programme de stabilité d'avril 2018. Elle est également plus élevée de 0,1 point de PIB que celle du projet de loi de finances (PLF), du fait d'un ajustement à la baisse des prévisions de rentrées fiscales et sociales.

A - Le déficit effectif serait proche de celui de 2017

Selon la dernière prévision du Gouvernement, après huit années de baisse ininterrompue, le déficit public s'établirait en 2018 à 2,7 points de PIB, soit le même niveau qu'en 2017.

Les éléments disponibles au 22 janvier 2019 laissent penser que cette prévision devrait être atteinte. Les résultats de l'exécution budgétaire communiqués par le Gouvernement sont même plus favorables que ce qui était inscrit dans la prévision. Leur traduction en comptabilité nationale ne sera toutefois pas disponible avant la fin mars 2019. Par ailleurs, les résultats comptables partiels disponibles sur les collectivités territoriales sont cohérents avec la prévision du Gouvernement, mais, compte tenu des données qui restent à collecter, le résultat définitif est encore, à ce stade de l'année, incertain. Il en est de même concernant les comptes de l'ensemble des administrations de sécurité sociale pour lesquelles les données, incomplètes, disponibles sur le régime général sont elles aussi cohérentes avec la prévision du Gouvernement.

Graphique n° 1 : le solde des administrations publiques de 2000 à 2018 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2017 et de la prévision du Gouvernement pour 2018.

B - Le déficit structurel ne se réduirait pas

Le solde effectif et son évolution sont pour une part liés à la conjoncture économique. Ils sont aussi affectés par des facteurs exceptionnels qui modifient le solde d'une année sans conséquence à long terme sur le solde public. Il en a été ainsi en 2017 du remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes, dû à l'invalidation par le Conseil constitutionnel de cette taxe, et de la surtaxe d'impôt sur les sociétés introduite pour en compenser le coût pour les finances publiques. Il en sera de même en 2019 du remplacement du crédit d'impôt sur la compétitivité et l'emploi (CICE) par un allègement de cotisations, qui se traduit sur la seule année 2019 à la fois par des versements importants de CICE, au titre des salaires de 2018 et des années antérieures, et par la baisse de cotisations sur les salaires de 2019.

Le solde structurel est celui qui serait enregistré hors facteurs exceptionnels et si l'activité économique était à son niveau « potentiel » (cf. encadré).

Les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public

Les variations annuelles du solde effectif des administrations publiques sont affectées par les mesures nouvelles, généralement 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 l'effet de ces fluctuations pour en déduire le solde « structurel » calculé en pratique en suivant les étapes ci-dessous :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations conjoncturelles du PIB, et calcul de l'écart de production, soit la différence 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 (élasticité⁴ proche de 1) ; compte tenu du ratio des dépenses publiques au PIB (un peu plus de 50 points), le solde conjoncturel est approximativement égal à la moitié de l'écart de production ;
- évaluation des facteurs exceptionnels et temporaires qui affectent le solde effectif ;
- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et la somme de ces facteurs exceptionnels et temporaires et de sa composante conjoncturelle.

Lorsque la conjoncture est défavorable (comme à la fin des années 2000), le solde structurel est ainsi moins dégradé que le solde effectif ; inversement, lorsqu'elle est favorable (comme à la fin des années 1980 ou des années 1990), le solde structurel est plus dégradé que le solde effectif.

⁴ L'élasticité d'une recette publique à son assiette mesure la progression de cette recette, en %, lorsque son assiette augmente de 1 %, à législation donnée. Si une hausse de 1 % de l'assiette fait augmenter une recette publique de 2 %, l'élasticité sera ainsi de 2. On peut également calculer une élasticité apparente de l'ensemble des recettes publiques au PIB en évaluant de combien elles évoluent quand le PIB varie de 1 %.

Selon le Gouvernement, le déficit structurel serait de 2,3 points de PIB (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 1 : décomposition du solde public en 2016, 2017 et 2018

En % du PIB	2016	2017	2018
Solde effectif	- 3,5	- 2,7	- 2,7
= Composante conjoncturelle	- 0,9	- 0,3	- 0,1
+ Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1	- 0,1	- 0,2
+ Solde structurel	- 2,6	- 2,3	- 2,3

Source : Cour des comptes à partir de la LFI pour 2019 et des informations fournies par le ministère de l'économie et des finances.

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Selon les évaluations du Gouvernement, le déficit structurel ne se réduirait pas par rapport à 2017. Généralement dénommée « effort en dépense », la contribution des dépenses à la réduction du solde structurel s'élèverait à 0,2 point de PIB. Elle serait compensée par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires d'un montant équivalent.

Les dépenses, une fois déduite la hausse de l'indice des prix à la consommation hors tabac (+1,6 %), se seraient stabilisées en volume, soit une évolution sensiblement inférieure à celle, de 0,6 %, prévue en loi de programmation des finances publiques (LFPF). Ce résultat a été obtenu grâce notamment à un pilotage strict des dépenses de l'État et de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM). Il doit néanmoins être relativisé car il ne provient pas d'une évolution des dépenses moins rapide que prévu en LFPF, mais d'une hausse plus forte qu'attendu des prix à la consommation.

De plus, ce surcroît d'inflation est imputable presque intégralement à la hausse des prix des produits pétroliers (en moyenne sur l'année 2018 par rapport à 2017). En conséquence, lorsque l'on utilise les prix du PIB (en hausse, plus modérée, de 0,9 % en 2018) pour mesurer l'évolution en volume de la dépense publique, celle-ci progresse de 0,7 %. L'effort en dépense, qui repose sur cette dernière définition de la croissance du volume de la dépense, est ainsi limité à 0,2 point de PIB, inférieur à celui prévu en LFPF (0,4 point de PIB).

Il convient à cet égard de noter qu'un surcroît d'inflation imputable aux prix des produits pétroliers est généralement défavorable dès la première année aux finances publiques (cf. encadré).

Impact d'un surcroît d'inflation sur les finances publiques

Une hausse uniforme des prix est favorable au solde des administrations publiques (APU) à court terme. En effet, elle se traduit de manière assez immédiate par une augmentation des recettes publiques, de nombreuses recettes fiscales et sociales croissant avec l'indice des prix à la consommation, alors que les dépenses publiques ne sont que très peu affectées à court terme, les dépenses, notamment celles de l'État, étant largement contraintes par les budgets votés. La charge d'intérêts fait toutefois exception, du fait des obligations indexées sur l'inflation. L'impact positif sur le solde public est réduit ensuite, du fait notamment des mécanismes d'indexation susceptibles de s'appliquer à un certain nombre de postes de dépenses (notamment les prestations sociales et les retraites) et de l'ajustement, plus ou moins marqué, des autres dépenses à la hausse des prix. À moyen terme, cet impact, qui dépend notamment de l'importance des mécanismes d'indexation des dépenses et des barèmes fiscaux, est incertain.

En revanche, un surcroît d'inflation qui trouve son origine dans une augmentation des prix du pétrole a, de manière générale, un impact négatif sur le solde public dès la première année. Si une telle hausse des prix entraîne bien une augmentation directe de certaines recettes (en particulier celles de la TVA sur les produits pétroliers), elle pèse en revanche sur les recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) du fait de la diminution du volume de la consommation des ménages en produits pétroliers. De plus, les recettes d'impôt sur les sociétés sont pénalisées par la baisse des bénéfices qui résulte de la hausse du prix d'achat des produits pétroliers par les entreprises. Elle entraîne enfin une hausse des charges d'intérêts.

L'impact sur le solde public d'une hausse des prix pétroliers reste défavorable les années suivantes : si les recettes sont poussées à la hausse par l'augmentation générale des prix, elles sont en revanche pénalisées par la réduction de l'activité qui en résulte, et la hausse de la dépense due à l'augmentation de l'inflation pèse sur le solde. Selon le modèle Mésange de l'Insee et du Trésor, cet impact est nettement accru par rapport à celui enregistré la première année.

Avec un déficit structurel de 2,3 points de PIB, la France reste très éloignée de l'objectif de moyen terme (OMT) de solde structurel fixé à - 0,4 point de PIB par les lois de programmation des finances publiques de 2014 et de 2018, en application des règles européennes adoptées en 2012 (qui imposent un déficit structurel inférieur à 0,5 point de PIB).

De plus, la stabilité prévue du solde structurel s'écarte de nos engagements européens. En effet, ces derniers demandent à un pays qui, comme la France, se situe dans le volet préventif du pacte de stabilité (en raison d'un déficit effectif en dessous du seuil de 3 points de PIB, d'une dette supérieure à 60 points de PIB et d'un déficit structurel supérieur à son

objectif de moyen terme) de réduire son déficit structurel de 0,6 point de PIB par an⁵. Cette règle stricte est toutefois assortie de certaines marges : une réduction moindre, de 0,1 point seulement de réduction sur un an ou de 0,35 point par an en moyenne sur deux ans, est ainsi permise. Avec la stabilité prévue en 2018, le solde structurel ne satisferait pas aux règles européennes, même une fois ces marges prises en compte.

C - La dette publique rapportée au PIB progresserait encore légèrement, à la différence des autres pays européens

Selon la prévision pour 2018 associée au projet de loi de finances, la dette publique rapportée au PIB aurait encore augmenté pour atteindre 98,7 points de PIB. La dette des administrations de sécurité sociale et celle des collectivités locales se seraient réduites, au contraire de celle de l'État (tableau n° 2).

Tableau n° 2 : dette publique par sous-secteur des administrations publiques (en % du PIB)

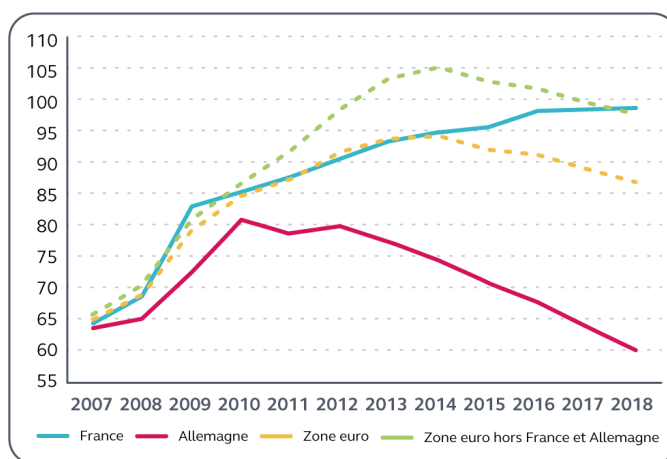
	2016	2017	2018
Administrations publiques centrales	79,1	79,9	81,1
Administrations publiques locales	9,0	8,8	8,5
Administrations de sécurité sociale	10,1	9,9	9,1
Ensemble des administrations publiques	98,2	98,5	98,7

Source : Rapport économique social et financier pour 2019.

Note : en raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être légèrement différente du total.

La dette publique de la France est ainsi restée en 2018 sur une trajectoire divergente de celles de l'Allemagne et de la zone euro : la dette publique allemande qui, rapportée au PIB, baisse continûment depuis 2012, devrait être revenue au seuil de 60 points de PIB en 2018 ; celle du reste de la zone euro diminue depuis 2015 et serait passée en dessous de celle de la France en 2018.

⁵ Les textes européens stipulent que l'effort doit être strictement supérieur à 0,5 point de PIB, ce qui signifie, selon l'interprétation de la Commission et du Conseil européen, un effort au moins égal à 0,6 point de PIB.

Graphique n° 2 : dette publique (en points de PIB)

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee et d'Eurostat jusqu'en 2017, de la prévision du Gouvernement et de la Commission européenne pour 2018 (base de données Ameco).

Note : le reclassement par l'Insee, en septembre 2018, de SNCF-Réseau en administration publique relève le ratio de la dette publique de 1,6 point de PIB à compter de 2016.

*

**

Au total, malgré une croissance encore relativement favorable (1,7 % selon le Gouvernement, 1,5 % selon l'Insee), supérieure aux estimations existantes de la croissance potentielle (1,25 % selon le Gouvernement), le déficit public comme le déficit structurel ne se seraient pas réduits en 2018. La dette rapportée au PIB aurait continué d'augmenter, à rebours de la trajectoire constatée chez une grande majorité de nos partenaires.

II - En 2019, un déficit effectif supérieur à 3 points de PIB, des prévisions de finances publiques particulièrement fragiles

Pour 2019, la trajectoire de finances publiques inscrite dans le projet de loi de finances (PLF) a été ensuite substantiellement corrigée, du fait des mesures d'urgence annoncées en réponse au mouvement des « gilets jaunes ». Les prévisions de solde et de dette publics en ressortent dégradées par rapport à 2018, mettant en évidence la fragilité de nos finances publiques et le caractère partiel du redressement opéré.

A - Les mesures décidées en fin d'année 2018 modifient la trajectoire de finances publiques

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 prévoyait une augmentation modérée du déficit public (+0,2 point de PIB, à 2,8 points de PIB), mais une réduction, modérée également (-0,3 point de PIB), du déficit structurel.

Depuis le dépôt du PLF, des mesures fiscales et sociales de soutien au pouvoir d'achat, d'un montant de l'ordre de 11 Md€, ont été décidées, en partie compensées par des hausses de recettes et des baisses de dépenses. Elles ont conduit le Gouvernement à porter à 3,2 points de PIB sa prévision de déficit.

1 - Un projet de loi de finances en ligne avec la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018

Le PLF, globalement cohérent avec la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018, présentait une dégradation du déficit public de 0,2 point de PIB, de 2,6 points de PIB initialement prévu en 2018 à 2,8 points de PIB en 2019. Hors diminution ponctuelle de recettes de 0,9 point de PIB liée à la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales et hors remboursements de la taxe de 3 % sur les dividendes, le déficit devait se réduire de 0,5 point de PIB.

L'impact de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisation

En comptabilité nationale, le CICE est comptabilisé l'année de la déclaration de la créance d'impôt sur les sociétés⁶. Ainsi, le CICE au titre des rémunérations versées en 2018 est pour l'essentiel comptabilisé en 2019. La baisse de cotisations sociales sur les rémunérations versées à partir du 1^{er} janvier 2019 aura quant à elle un impact dès 2019. Le déficit de l'année 2019 sera donc affecté à la fois par les déclarations de CICE au titre de 2018 et par la baisse de cotisations sociales de 2019.

Au total, cette opération réduit les prélèvements obligatoires sur les entreprises de 20,4 Md€ : 24,1 Md€ de baisse de cotisations sociales, en partie compensée par l'effet de l'abaissement du taux de CICE de 7 % à 6 % sur les salaires de 2018 (pour 1,7 Md€) et par l'impact mécanique de la baisse des cotisations sur les résultats des entreprises et donc sur l'impôt sur les sociétés (2 Md€ pour 2019).

⁶ À l'inverse, la comptabilité d'entreprise enregistre le CICE l'année de versement des salaires (c'est-à-dire en 2018 au titre des salaires versés en 2018).

Cette amélioration attendue traduisait pour partie le maintien d'une croissance économique (+ 1,7 %) supérieure à la croissance potentielle (+ 1,25 %) : le déficit conjoncturel se réduisait de 0,2 point de PIB. Elle reflétait également une amélioration de nature structurelle, le déficit structurel se réduisant de 0,3 point de PIB dans la prévision du Gouvernement.

Cette amélioration restait toutefois insuffisante pour assurer le respect des engagements européens de la France : compte tenu de la faiblesse de l'ajustement structurel opéré en 2018, ceux-ci demandaient une réduction du déficit structurel d'au moins 0,6 point de PIB⁷. Elle permettait juste de stabiliser la dette publique rapportée au PIB, malgré un programme de cessions d'actifs important. Elle était néanmoins cohérente avec la trajectoire d'assainissement des finances publiques tracée par la LFPF. Ce n'est plus le cas avec la loi de finances finalement votée qui incorpore le coût des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages prises en fin d'année 2018.

2 - Des mesures décidées en fin d'année aux conséquences importantes pour les finances publiques

Les mesures en faveur du pouvoir d'achat décidées en fin d'année représentent près de 11 Md€ et sont constituées, principalement, de baisses de prélèvements obligatoires et de quelques hausses de dépenses. Les baisses de prélèvements obligatoires résultent de l'annulation de la hausse prévue en PLF de la fiscalité des produits énergétiques (3,9 Md€), du non-assujettissement à l'impôt sur le revenu et de l'avancement au 1^{er} janvier de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires initialement prévue au 1^{er} septembre 2019 (2,4 Md€), de l'annulation de la hausse de la CSG pour une partie des retraités (1,3 Md€). Les hausses de dépenses correspondent essentiellement à celle de la prime d'activité (2,8 Md€) et à l'élargissement du périmètre du chèque énergie et de la prime à la conversion (0,4 Md€).

Par ailleurs, le Gouvernement a incité les entreprises à verser à leurs salariés une prime exceptionnelle en l'exonérant de cotisations et d'impôts et considère que cette mesure n'aura aucun impact sur le solde public. Or, il est possible que cette prime vienne se substituer en partie à des hausses de rémunération qui auraient de toute façon eu lieu, ce qui viendrait diminuer les recettes fiscales et sociales. Cette mesure pourrait donc avoir *in fine* un coût pour les finances publiques, très difficile à estimer à ce stade.

Afin de limiter la hausse du déficit public, une niche fiscale sur les bénéficiaires intragroupes a été supprimée en LFI (+0,4 Md€).

⁷ Afin d'atteindre sur deux ans, le montant minimum requis de 0,7 point de PIB, compte tenu d'un ajustement estimé alors à 0,1 point de PIB pour 2018.

Le Gouvernement a de plus annoncé son intention de restreindre la baisse du taux d'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 31 % prévue initialement aux seules entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 250 M€ (soit un surcroît de recettes de 1,7 Md€) et de créer une nouvelle taxe sur les grands acteurs du monde internet (0,5 Md€).

Enfin, des mesures d'économies sur les dépenses de l'État (pouvant atteindre 1,5 Md€) ont par ailleurs été annoncées.

Ces mesures d'accroissement des recettes, ou de réduction des dépenses, qui restent à traduire dans des textes législatifs ou réglementaires, réduiraient de 3,7 Md€ la hausse du déficit pour le ramener à 3,2 points de PIB.

Au total, selon le Gouvernement, l'ensemble de ces mesures accroissent le déficit prévu en PLF de plus de 7 Md€ (cf. tableau 3), soit de l'ordre de 0,3 point de PIB.

Tableau n° 3 : impact sur le solde public des principales mesures annoncées depuis les PLF et PLFSS pour 2019 (en Md€)

Mesures	Montant
Mesures prises en LFSS	- 0,4
Restauration de certaines niches sociales	- 0,4
Mesures adoptées en LFI lors du débat parlementaire	- 7,0
Augmentation du chèque énergie et de la prime à la conversion	- 0,4
Révision à la hausse des aides personnelles au logement, liée notamment au décalage de la prise en compte des revenus contemporains	- 0,3
Annulation de la hausse de fiscalité énergétique	- 3,9
Augmentation de la prime d'activité	- 2,8
Augmentation de l'imposition des plus-values de cession intragroupe	0,4
Mesures prises dans loi portant mesures d'urgence économiques et sociales	- 3,7
Défiscalisation et avancement des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires	- 2,4
Annulation de la hausse de CSG pour les retraites modestes	- 1,3
Exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales de la prime exceptionnelle pour les salariés du secteur privé	0
Mesures annoncées et restant à adopter	3,7
Taxe sur les grands acteurs du monde internet	0,5
Report de la baisse de l'IS pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 250 M€	1,7
Économies sur les dépenses de l'État	1,5
Total	- 7,4

Source : Cour des comptes à partir de la loi de finances et de ses documents annexés et de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.

La prise en compte « en base », dans la LFI, de la moins-value de recettes pour 2018 par rapport aux prévisions du PLF (0,1 point de PIB) et les mesures de fin d'année 2018 (0,3 point de PIB) dégraderaient le déficit public prévu par le Gouvernement de 0,4 point de PIB, ce qui le porterait de 2,8 à 3,2 points de PIB. Hors mesures exceptionnelles (transformation du CICE en baisse de cotisation en 2019 et remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes en 2018), le déficit effectif baisserait légèrement (- 0,2 point de PIB) entre 2018 et 2019.

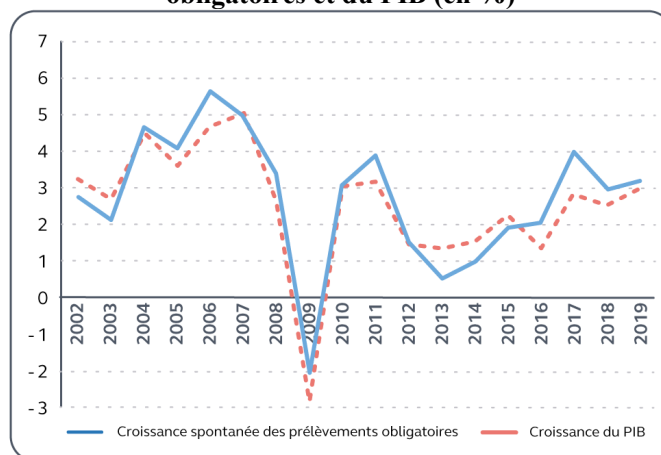
De même, la prévision de déficit structurel serait dégradée de 0,3 point de PIB, pour atteindre 2,3 points de PIB (contre 2,0 prévu dans le PLF), soit le même niveau qu'en 2018.

3 - Des mesures massives de baisse des prélèvements obligatoires et une hausse des dépenses équivalente à celle de 2018

Les prélèvements obligatoires seraient pratiquement stables à périmètre constant. En effet, la hausse, à législation constante, des prélèvements obligatoires (+34 Md€) serait très largement compensée par les mesures de baisse décidées (-31 Md€).

Le Gouvernement prévoit une croissance des prélèvements obligatoires à législation constante (ce qu'on appelle aussi leur croissance « spontanée ») de 3,2 %, très proche de celle du PIB en valeur (3,0 %) : l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB serait ainsi légèrement supérieure à l'unité, sa valeur moyenne entre 2000 et 2017. Avec le scénario économique retenu, cette prévision d'élasticité est plausible.

Graphique n° 3 : taux de croissance spontanée des prélèvements obligatoires et du PIB (en %)



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et des données des comptes nationaux de l'Insee.

Les mesures de baisse des prélèvements obligatoires (de 31 Md€) porteraient à hauteur de 11 Md€ environ sur les ménages (5 Md€ inscrites en PLF auxquels s'ajoutent près de 6 Md€ décidés en fin d'année) et de 20 Md€ sur les entreprises (mais seraient proches de 0 pour celles-ci hors effet de la transformation du CICE en baisse de charges).

Sous les autres hypothèses du projet de loi de finances (scénario économique et croissance à législation constante de ces prélèvements obligatoires) laissées inchangées par le Gouvernement, le taux de prélèvements obligatoires prévu baisserait de 1,3 point de PIB à périmètre constant (1,1 point à périmètre courant).

Hors crédits d'impôts et facteurs exceptionnels, la croissance en valeur des dépenses publiques serait presque stable (+1,7 % en 2019 après +1,6 % en 2018)⁸. En l'absence d'un scénario actualisé d'inflation qui tienne compte de l'impact des mesures prises depuis le dépôt du PLF, mais aussi de la forte baisse des prix du pétrole depuis lors, l'évolution en volume des dépenses publiques ne peut être appréciée à ce stade de manière fiable.

Par rapport à l'exécution 2018, les dépenses de l'État étaient censées augmenter initialement en PLF 2019 de +2,8 Md€ s'agissant de la norme de dépenses pilotables⁹ et de +6,4 Md€ s'agissant de l'objectif de dépenses globales de l'État. Les mesures prises fin décembre 2018 entraînent un surcroît de dépenses estimé à 3,5 Md€, que le Gouvernement entend compenser, à hauteur de 1,5 Md€, par des économies annoncées mais non documentées.

Par ailleurs, la croissance prévue des dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) est un peu plus modérée en 2019 qu'en 2018 (+2,0 % après +2,2 %) : elle serait portée par l'accélération de l'ONDAM, qui passe de +2,3 % en 2018 à +2,5 % en 2019), mais ralentie par la faiblesse des mesures de revalorisation des prestations sociales (qui évolueraient de 0,3 % en 2019 au lieu de l'indexation usuelle sur l'inflation, permettant une économie de 3,3 Md€). Enfin, les dépenses des administrations publiques locales croîtraient dans la prévision du Gouvernement en 2019 au même rythme qu'en 2018 (+2,6 %).

⁸ 1,5 % prévu en PLF 2019 + 0,2 point lié aux mesures prises fin décembre 2018 (correspondant à 2,8 Md€ de prime d'activité + 0,4 Md€ de chèque énergie et de prime à la conversion + 0,3 Md€ sur les aides personnalisées au logement, en partie compensés par 1,5 Md€ d'économies budgétaires).

⁹ Les dépenses « pilotables » de l'État comprennent les dépenses du budget général de l'État hors contributions au compte d'affectation spécial *Pensions*, hors charges d'intérêts de la dette et hors mission Investissements d'avenir, auxquelles s'ajoutent les dépenses des budgets annexes, les dépenses de quelques programmes des comptes spéciaux du Trésor « pilotables » et les impôts et taxes affectées plafonnées. Elles excluent en revanche les charges d'intérêts et les prélèvements sur recettes au bénéfice de l'Union européenne et des collectivités territoriales.

La dégradation du solde public par rapport à 2018 porterait sur l'État, soumis au double impact de la transformation du CICE en baisse de cotisations et aux mesures nouvelles prises pour accroître le pouvoir d'achat. À l'inverse, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'améliorerait légèrement et celui des administrations publiques locales (APUL) rapporté au PIB serait stable entre 2018 et 2019.

Tableau n° 4 : solde public par sous-secteur des administrations publiques (en % du PIB)¹⁰

	2017	2018	2019
État	- 2,8	- 3,1	- 4,0
Organismes divers d'administration centrale	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Administrations publiques locales	0	0,1	0,1
Administrations de sécurité sociale	0,3	0,6	0,8
Solde public	- 2,7	- 2,7	- 3,2

Source : *Rapport économique social et financier pour 2019, actualisé à partir des informations fournies par le ministère des comptes publics.*

Note : en raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être légèrement différente du total.

B - Des incertitudes fortes sur le solde 2019

La prévision de solde public pour 2019 finalement retenue en LFI est soumise à plusieurs incertitudes fortes : celles qui tiennent à l'absence d'actualisation du scénario macroéconomique malgré un contexte international et budgétaire qui a sensiblement évolué depuis le dépôt du PLF ; celles qui entourent l'évaluation des mesures de baisse des prélèvements obligatoires décidées pour 2019 et la prévision de certaines dépenses.

¹⁰ Il est fait l'hypothèse que les mesures de baisse de la CSG et d'avancement de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires prises dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales sont intégralement compensées par l'État aux organismes de Sécurité sociale. Si des dispositions de lois de financement de la sécurité sociale prévoyaient la non-compensation par l'État des allègements de cotisations aux ASSO, cela pourrait conduire à dégrader jusqu'à 0,1 point de PIB le solde des ASSO et à améliorer celui de l'État d'un même montant.

1 - Un scénario macroéconomique fragilisé

Le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances initiale pour 2019 avait retenu des hypothèses de croissance du PIB en volume de 1,7 % en 2019 comme en 2018, de hausse des prix à la consommation hors tabac de 1,3 % en 2019 après 1,6 % en 2018 et de croissance de la masse salariale privée de 3,5 % en 2019, comme en 2018.

Ce scénario, arrêté sur la base des données connues début septembre 2018, n'a pas été modifié et c'est donc celui sur lequel repose la LFI. Or, plusieurs éléments importants et nouveaux sont intervenus depuis lors, qu'il s'agisse des mesures prises depuis le dépôt du PLF ou de l'évolution de l'environnement macroéconomique, notamment international.

Par rapport au scénario du PLF, les mesures prises depuis l'automne ont pour effet d'accroître le pouvoir d'achat des ménages de 0,8 point, ce qui devrait soutenir leur consommation et donc la croissance de l'économie française, même si une partie du surcroît de demande en résultant se traduira en importations supplémentaires.

À l'inverse, ce soutien au pouvoir d'achat intervient alors que les perspectives de croissance de nos partenaires se sont affaiblies, notamment en Europe, du fait en particulier du ralentissement plus fort que prévu de l'économie allemande, des tensions financières en Italie, de l'effet sur l'économie britannique, mais aussi sur celles de ses partenaires européens, des incertitudes persistantes sur les conditions de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, de la hausse des tarifs douaniers américains et chinois et de la forte baisse des marchés boursiers depuis l'été 2018.

La résultante sur la croissance française de l'impact des mesures de la fin 2018 et du ralentissement de l'activité chez nos partenaires économiques, de sens contraire, est incertaine, mais la dégradation rapide de l'environnement économique mondial, visible notamment dans les enquêtes de conjoncture, fait peser un risque plutôt à la baisse sur la prévision de croissance du Gouvernement. Dans sa prévision de décembre 2018, qui prenait en compte à la fois les dernières informations conjoncturelles et, pour une très large part, les mesures annoncées par le Gouvernement en décembre 2018, l'Insee prévoyait ainsi un acquis de croissance¹¹ de seulement 1,0 % à la fin du premier semestre. Avec ce chiffre, atteindre la prévision de croissance annuelle du Gouvernement en 2019 supposerait une très forte progression du PIB, de 0,9 % par trimestre au second semestre 2019, ce qui ne s'est pas produit depuis le premier semestre de 2006.

¹¹ L'acquis de croissance est le chiffre de croissance qui serait enregistré sur l'ensemble de l'année si la croissance du PIB était nulle au cours des trimestres restants.

Au vu des évolutions survenues depuis le dépôt du PLF, la prévision d'inflation du PLF paraît trop élevée. L'annulation des hausses de fiscalité énergétique et le gel des tarifs du gaz et de l'électricité conduiront en effet mécaniquement à diminuer l'inflation. En outre, les prix du pétrole ont nettement reflué en novembre et décembre 2018 : s'ils se maintiennent durablement au niveau atteint en début d'année 2019, ils devraient tirer vers le bas les prix des produits pétroliers par rapport à la prévision du PLF. Enfin, la remontée de l'inflation sous-jacente (c'est-à-dire hors prix des produits volatils, correspondant principalement aux produits alimentaires frais et aux prix énergétiques) attendue en PLF (+ 1,2 % en moyenne annuelle en 2019 après + 0,8 % en 2018) n'est pas acquise, compte tenu de sa modération constatée au second semestre 2018.

Si la baisse des prix de l'énergie devrait être favorable au solde public de 2019, la perspective d'une moindre inflation sous-jacente leur serait en revanche défavorable (cf. encadré « impact d'un surcroît d'inflation sur les finances publiques »), la résultante de ces deux effets étant incertaine.

Le scénario macroéconomique associé à la LFI ressort nettement fragilisé, car il ne prend en compte ni les mesures nouvelles décidées en toute fin de processus, ni l'évolution rapide de l'environnement économique depuis le dépôt du PLF. Si la prévision de croissance française sur laquelle repose la LFI, à savoir 1,7 %, n'est pas hors de portée, elle présente un risque sérieux de ne pas être atteinte.

2 - Des incertitudes sur les prévisions de recettes et de dépenses accrues par les mesures de fin d'année 2018

Les prévisions de recettes de prélèvements obligatoires et de dépenses sont entourées d'incertitudes importantes. Déjà présentes pour certaines dans le PLF, elles ont été accrues du fait des mesures décidées en fin d'année 2018.

L'introduction du prélèvement à la source crée une incertitude inhabituelle sur le rendement de l'impôt sur le revenu, que la Cour avait chiffrée à 2 Md€ à la hausse ou à la baisse¹².

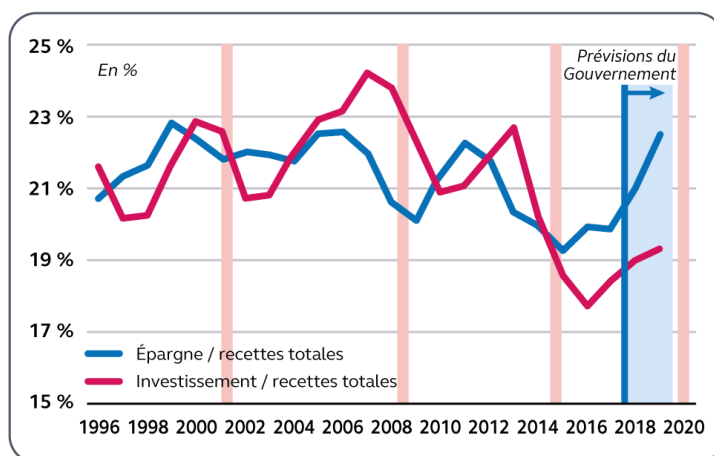
La prévision de dépenses d'indemnisation du chômage suppose la réalisation d'économies représentant de l'ordre de 0,5 Md€ pour 2019. Même dans l'hypothèse où un nouveau plan d'économies serait décidé rapidement, il y a un risque important que sa mise en œuvre ne se traduise pas par ce montant d'économies dès 2019, compte tenu des délais habituels de montée en charge de telles mesures.

¹² Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2018, 181 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

De même, la croissance de l'investissement des APUL pourrait être plus élevée que celle prévue par le Gouvernement. Les dépenses d'investissement sont prévues en hausse de 6,3 % en 2019 par le Gouvernement. Elles seraient notamment tirées par la montée en charge de la Société du Grand Paris (SGP)¹³. Toutefois, hors SGP, la croissance de l'investissement prévue est encore forte, mais un peu plus modérée : + 4,9 % en 2019 après + 5,8 % en 2017 et 2018.

Or, la forte hausse de l'épargne qu'entraîne, dans la prévision du Gouvernement, le respect par les collectivités locales de leur objectif de dépenses de fonctionnement est de nature à entraîner une augmentation sensiblement plus forte de l'investissement que retenu dans cette prévision. Et ce d'autant plus que, au cours des cycles électoraux communaux précédents, l'investissement des APUL a généralement crû plus fortement l'année qui précède ces élections que ce qu'aurait laissé attendre le niveau de leur épargne (cf. graphique n° 4).

Graphique n° 4 : épargne et investissement des APUL rapportés aux recettes totales (en %)



Source : Cour des comptes à partir des données de la comptabilité nationale et du jaune transferts financiers de l'État aux collectivités locales

Note : L'impact des transferts liés à la décentralisation et de la création de la Société du Grand Paris a été neutralisé. Les années d'élections municipales sont signalées par des traits verticaux.

Les incertitudes initiales ont été renforcées par celles qui s'attachent à l'impact des mesures annoncées en fin d'année 2018.

¹³ Considérée comme une administration publique locale en comptabilité nationale.

Le coût de l'élargissement de la prime d'activité décidé en fin d'année est sensible à la distribution des salaires et au taux de recours par les salariés concernés et reste donc, par nature, entouré d'incertitudes significatives.

Par ailleurs, la mesure de report de la baisse du taux de l'IS sur les grandes entreprises (+1,8 Md€) et la taxe sur les grandes entreprises du numérique (+0,5 Md€) doivent encore faire l'objet de dispositions législatives et ne sont donc pas acquises.

De même, le plan d'économies de dépenses de 1,5 Md€ sur les dépenses pilotables de l'État annoncé par le Gouvernement n'a pas été traduit en LFI et son contenu reste à définir. De surcroît, ces économies s'ajouteraient à celles déjà nécessaires pour compenser les tensions déjà présentes sur le budget de l'État (notamment sur les opérations extérieures et les missions intérieures de la mission *Défense*, en dépit de la poursuite de l'amélioration de la budgétisation de ces opérations) dans le cadre du projet de loi de finances ou celles qui peuvent apparaître en cours d'exécution, à l'instar des mesures salariales décidées en décembre 2018 en faveur des forces de sécurité intérieure.

**

Au total, la prévision d'un déficit public à 3,2 points de PIB en 2019 est fragile : elle suppose notamment que la croissance ne s'affaîssera pas en 2019, comme le laissent craindre les dernières informations conjoncturelles, que l'impact des mesures adoptées dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales sera intégralement compensé par les mesures d'économies annoncées et, enfin, que les objectifs de dépenses contenus dans les lois financières de 2019 seront strictement respectés.

C - Une nette dégradation du solde et de la dette publics qui met en évidence la fragilité du redressement de nos finances publiques

Les perspectives de finances publiques pour 2019 témoignent de la fragilité du redressement opéré à ce jour : les mesures d'urgence visant à répondre à la crise sociale ont suffi à porter la prévision de déficit public au-dessus du seuil de 3 points de PIB, à limiter à 0,2 point de PIB l'ajustement structurel prévu sur les trois années 2017, 2018 et 2019 et à faire augmenter de nouveau la dette publique rapportée au PIB, alors même

que la croissance au cours de ces trois années devrait être supérieure à son potentiel. Ce constat ne fait que confirmer que la France, du fait du caractère incomplet de l'assainissement de ses finances publiques, ne dispose que de peu de marges budgétaires pour faire face à un retournement conjoncturel ou à une situation de crise.

1 - Une nette dégradation du solde public

Après deux années sous le seuil des 3 points de PIB, le déficit effectif lui serait ainsi à nouveau supérieur en 2019 (3,2 points de PIB). Le retour du déficit au-dessus de 3 points de PIB ne conduira toutefois pas nécessairement à une nouvelle ouverture de la procédure pour déficit excessif, si le déficit n'est que de peu supérieur au seuil de 3 points de PIB, comme le prévoit actuellement le Gouvernement, et si son retour sous ce seuil en 2020 est considéré comme crédible par les instances européennes, compte tenu de l'effet ponctuel de la transformation du CICE en baisse de cotisations.

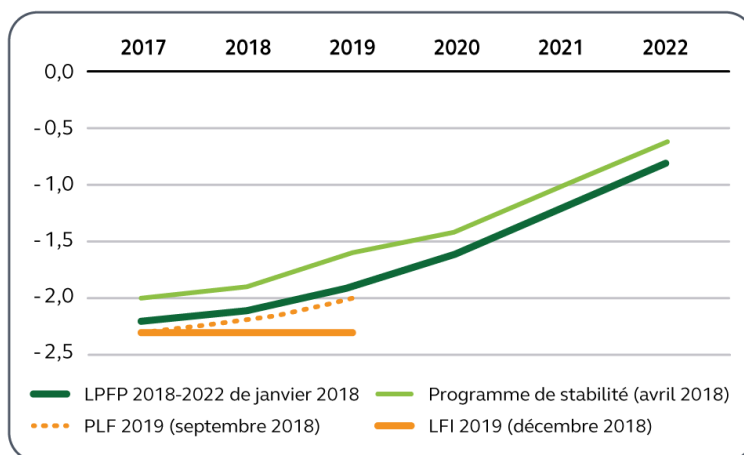
L'absence d'amélioration du solde structurel désormais affichée pour 2019, après une évolution similaire en 2018, est en revanche nettement en contradiction avec nos engagements européens.

Avant prise en compte des mesures annoncées en fin d'année 2018, la réduction affichée du solde structurel était déjà inférieure à celle que demandait le respect de nos engagements européens. La Commission européenne avait ainsi souligné, dans sa lettre au Gouvernement français du 19 octobre 2018, un « risque de déviation » par rapport à l'ajustement budgétaire recommandé en 2019 et un « risque de déviation significative » par rapport à l'ajustement budgétaire recommandé pour les années 2018 et 2019 prises dans leur ensemble. Les mesures décidées en fin d'année 2018, conduisant à une stabilité affichée du solde structurel en 2019, ont encore éloigné la France du respect de ses engagements européens.

C'est au printemps prochain, lors de l'examen du programme de stabilité de la France, que la Commission européenne révisera son évaluation des finances publiques de la France, comme celle des autres pays.

Le déficit structurel prévu s'écarte par ailleurs désormais sensiblement de la cible visée dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF) de janvier 2018 (graphique n° 5), dont l'ambition était pourtant limitée, avec une amélioration de seulement 0,4 point de PIB au total sur les années 2018 et 2019.

**Graphique n° 5 : prévisions successives de solde structurel
(en points de PIB)**



Source : Cour des comptes.

2 - Un décalage croissant avec les autres pays européens

Dans les prévisions de novembre 2018 de la Commission européenne, la zone euro présentait pour 2019 un déficit effectif inférieur à 1 point de PIB, bien qu'en dégradation légère par rapport à 2018 (0,8 point de PIB en 2019, après 0,6 point de PIB en 2018), dans un contexte où la plupart des pays ont déjà bien entamé l'assainissement de leurs finances publiques. Le déficit de la France se situait dans cette prévision à 2,7 points de PIB, soit un niveau supérieur à l'ensemble de ses partenaires de la zone euro, à l'exception de l'Italie (2,9 points de PIB).

Dans ces prévisions, le solde structurel de la zone euro (à -1,0 point de PIB), quoiqu'en dégradation de 0,3 point de PIB, restait nettement moins dégradé que celui de la France (- 2,3 points de PIB dans la prévision de la Commission et du Gouvernement) et seules l'Espagne et l'Italie présentaient, au sein de la zone euro, un déficit structurel plus élevé que celui de la France.

Depuis la publication de ces prévisions, la France a toutefois pris des mesures qui conduisent, toutes choses égales d'ailleurs, à dégrader sensiblement le déficit prévu pour 2019. À l'inverse, l'Italie a réduit le coût de plusieurs mesures incluses dans son projet de loi de finances, suite à des échanges avec la Commission européenne, celle-ci ayant signalé dans son avis du 21 novembre 2018 que le projet de loi de finances italien ne respectait pas les exigences du pacte de stabilité et de croissance.

Par rapport à la prévision de la Commission de novembre 2018, la prise en compte des éléments les plus récents conduirait ainsi, toutes choses égales d'ailleurs, à dégrader encore la position de la France au sein de la zone euro, s'agissant tant du déficit effectif, qui repasserait au-dessus de celui de l'Italie et serait donc le plus élevé de la zone euro, que du déficit structurel, qui se rapprocherait de celui de l'Espagne et de l'Italie.

3 - Une dette publique qui continuerait d'augmenter, ne laissant que peu de marges de manœuvre

Le solde public pour l'année 2019 prévu dans le rapport économique, social et financier (RESF) était légèrement inférieur au solde stabilisant le ratio d'endettement : plus forte qu'en 2018, la croissance attendue du PIB en valeur (3,0 % contre 2,5 %), qui réduit mécaniquement le poids dans le PIB de la dette passée, permettait en effet de compenser l'accroissement imputable au déficit élevé de 2019. De fait, le ratio de dette publique sur PIB devait diminuer très légèrement dans la prévision du PLF, de 0,1 point de PIB, pour s'élever à 98,6 points de PIB en 2019. Le Gouvernement n'a pas révisé sa prévision de dette publique depuis le dépôt du PLF, mais les mesures annoncées à la fin de l'année 2018 ayant accru le déficit prévu pour 2019, la dette publique rapportée au PIB devrait également être révisée à due concurrence, pour afficher une augmentation cette année. Cette hausse serait encore accrue si la croissance se révélait plus faible que prévu par le Gouvernement, comme le laissent craindre les dernières évolutions conjoncturelles, ou si le déficit était supérieur à celui prévu. Le besoin de financement de l'État pour 2019 a en revanche été actualisé, ce qui a notamment conduit l'Agence France Trésor (AFT) à afficher un montant prévisionnel d'émissions à moyen et long terme (OAT), net de rachats, de 200 Md€ au lieu de 195 Md€ en LFI.

Dans le même temps, selon les prévisions de la Commission européenne, la dette publique de l'Allemagne passerait nettement en dessous de 60 points de PIB tandis que celle de la zone euro hors Allemagne et France baisserait de nouveau, à 95,7 points de PIB, et passerait donc significativement en dessous de celle de la France.

La France est désormais l'un des pays les plus endettés en Europe, après la Grèce, l'Italie, le Portugal et la Belgique. Or, suite à la dernière crise financière de 2008-2009, ces pays ont enregistré des tensions sur leurs taux d'intérêt, voire des difficultés de refinancement de leur dette¹⁴, ce qui les a conduit à mener des programmes d'ajustement budgétaire rigoureux sans pouvoir amortir le choc macroéconomique par une politique de soutien à l'activité. Même si la situation de la France n'est pas totalement comparable à celle de ces pays, le haut niveau d'endettement public en France et le niveau important de déficit public ne laissent donc que peu de marges de manœuvre, notamment en cas de retournement de la conjoncture ou de situation de crise.

CONCLUSION

Au terme de l'exercice 2018, les déficits publics resteraient élevés. Selon le Gouvernement, les déficits effectif et structurel seraient stables, alors que la croissance économique est restée supérieure (1,7 % selon les dernières prévisions du Gouvernement, 1,5 % selon la note de conjoncture de l'Insee de décembre 2018) à son potentiel (1,25 % selon le Gouvernement). La dette publique rapportée au PIB augmenterait encore, alors qu'elle baisse dans la totalité des autres pays européens.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, la France présentait une amélioration limitée du solde structurel, conforme à la trajectoire définie dans la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018, mais déjà en deçà des engagements européens de la France.

Les mesures décidées en fin d'année 2018 ont modifié cette trajectoire et le déficit prévu en LFI atteint désormais 3,2 points de PIB en 2019. Cette prévision n'intègre pas l'impact des mesures d'urgence votées dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales. Le Gouvernement a annoncé vouloir adopter courant 2019 des mesures de hausse de prélèvements obligatoires et de baisse des dépenses de l'État d'un montant équivalent afin de maintenir à 3,2 points de PIB le déficit prévu.

¹⁴ De même, certains pays, bien que moins endettés que la France, comme l'Espagne et l'Irlande, ont également été confrontés à ce type de difficultés.

Ainsi, après deux années de déficit inférieur à 3 points de PIB, le déficit effectif prévu dépasserait à nouveau ce seuil en 2019, sous l'effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations et des baisses de prélèvements obligatoires substantielles en faveur des ménages, sans effort supplémentaire sur les dépenses par rapport à 2018. Hors mesures exceptionnelles (transformation du CICE en baisse de cotisation en 2019 et remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes en 2018), le déficit effectif baisserait toutefois légèrement (-0,2 point de PIB) entre 2018 et 2019.

Le déficit structurel serait au mieux stable, à 2,3 points de PIB, soit loin de l'objectif de moyen terme (OMT) de déficit structurel (fixé à 0,4 point de PIB pour la France), ce que la moitié des pays de la zone euro a déjà réalisé. Enfin, la dette publique rapportée au PIB devrait encore augmenter en 2019.

Ce scénario de finances publiques, préoccupant, est en outre affecté de multiples fragilités. En particulier, le scénario macroéconomique sous-jacent ne tient pas compte des informations conjoncturelles récentes, globalement plutôt défavorables à la croissance française, ni, en sens inverse, de l'impact des mesures adoptées fin 2018 et certaines mesures annoncées pour limiter la hausse du déficit, d'un montant total de 3,7 Md€, restent à concrétiser.

Dans ces conditions, la Cour estime indispensable que le Gouvernement présente, dès que possible, des projets de lois financières rectificatives, pour l'État et la sécurité sociale, intégrant de manière exhaustive et sincère l'ensemble des mesures annoncées ainsi que les conséquences de l'évolution de la situation macroéconomique. Au-delà, il devra actualiser la trajectoire de finances publiques présentée dans la loi de programmation de janvier 2018. Cette trajectoire devrait servir de base à un redressement en profondeur de nos finances publiques, plus que jamais nécessaire, les événements récents ayant démontré l'insuffisance et la grande fragilité du redressement opéré jusqu'à présent.

Une réduction soutenue des déficits effectif et structurel est impérative de manière à amorcer enfin la décroissance du ratio de dette publique au PIB et à retrouver des marges de manœuvre budgétaires permettant, notamment, de faire face à un retournement conjoncturel ou à une situation de crise.

Compte tenu du niveau élevé des prélèvements obligatoires, un tel assainissement, a fortiori si on veut l'accompagner d'une baisse de prélèvements obligatoires, passe nécessairement par une maîtrise accrue des dépenses publiques.

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics.....	50
---	----

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

Nous remercions la Cour pour ses travaux qui permettent d'éclairer les citoyens sur la situation des finances publiques françaises et qui nous invitent à poursuivre l'amélioration de ces dernières. C'est l'objectif constant du Gouvernement depuis 2017.

Nous tenons à rappeler, à titre liminaire, les résultats obtenus par le Gouvernement depuis 2017. À la suite de l'atteinte d'un déficit public inférieur à 3 % du PIB en 2017, la France est sortie de la procédure pour déficit excessif ouverte depuis 2009. Ce résultat est en particulier le fruit d'un effort important sur la dépense, bien au-delà de ce que la Cour estimait atteignable dans son audit de juin 2017. De même, la maîtrise du budget de l'État en 2018 dénote la détermination et la capacité du Gouvernement à rétablir, dans la durée, l'équilibre des finances publiques.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 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. Les mesures nouvelles prises par le Gouvernement en décembre dernier, en réponse à l'urgence économique et sociale, ont certes conduit à ajuster la trajectoire de finances publiques mais ne remettent nullement en cause la détermination du Gouvernement à respecter ses engagements de maîtrise de la dépense publique.

Dans ce contexte, les analyses présentées par la Cour appellent deux séries d'observations, sur la situation des finances publiques en 2018, d'une part et sur les perspectives 2019, d'autre part.

1- S'agissant de la situation des finances publiques en 2018

L'exécution du budget 2018 prouve que le changement de méthode engagé par le Gouvernement sur le périmètre de l'État s'est révélé efficace et adapté. Des efforts substantiels ont été opérés quant à la qualité de la budgétisation initiale. L'important réhaussement des crédits ainsi que l'introduction de provisions pour aléas ont permis d'améliorer la sincérité du budget de l'État, ce qui a été régulièrement relevé par les observateurs, dont le Haut Conseil des Finances publiques. L'abaissement corollaire du taux de mise en réserve de 8% à 3% sur les crédits hors masse salariale a induit une responsabilisation accrue des gestionnaires publics.

La gestion budgétaire de 2018 s'est ainsi déroulée sur une base renouvelée, permettant d'éviter d'avoir à procéder à d'importants mouvements en gestion, ce qui constitue une réelle rupture avec les pratiques antérieures. Pour la première fois depuis plus de trente ans, le Gouvernement n'a pas opéré d'ouverture et d'annulation de crédits par décret d'avance. L'intégralité des ouvertures et des annulations sur le budget général aura donc été décidée par le Parlement, que ce soit dans le cadre du projet de loi de finances ou du projet de loi de finances rectificative, désormais anticipé et recentré sur la seule gestion, permettant la mise à disposition des crédits ouverts en LFR dès le 11 décembre.

Ces efforts en budgétisation et en gestion devraient permettre de consolider, pour la deuxième année consécutive, un déficit public sous 3 %. La prévision de solde nominal 2018 retenue en loi de finances rectificative en novembre s'établit en effet à -2,6 % du PIB, prévision qui a été revue à - 2,7 % en loi de finances initiale 2019 pour tenir compte des nouveaux risques anticipés fin décembre quand il a fallu présenter en nouvelle lecture un texte intégrant en 2019 les mesures annoncées par le Président de la République. Les derniers éléments connus sur la situation d'exécution du budget de l'État, à savoir une amélioration du solde budgétaire de 4 Md€ par rapport à celui prévu en loi de finances rectificative, constituent un aléa favorable vis-à-vis d'une prévision qui reste soumise aux incertitudes traditionnelles à ce stade de l'année. Par ailleurs, sur le champ des administrations publiques locales les dernières remontées comptables disponibles indiquent que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales seraient contenues et inférieures à 1,2 %, ce qui indiquerait que la contractualisation introduite dans la LPFP produit les effets escomptés.

La Cour considère qu'il n'y a pas de réduction du déficit structurel en 2018. Or, il convient de rappeler que la stabilisation du déficit structurel se décompose en un effort significatif en dépense (0,2 point de PIB), dont l'impact sur les finances publiques est néanmoins atténué par l'importante baisse de prélèvements obligatoires (-0,2 point de PIB) engagée par le Gouvernement dans le cadre d'une stratégie de soutien à la compétitivité de nos entreprises et au pouvoir d'achat des Français. En tout état de cause, ces résultats confirment la détermination et la capacité du Gouvernement à tenir ses objectifs de maîtrise des finances publiques.

2- S'agissant de l'année 2019

En ce qui concerne l'année 2019, le projet de loi de finances prévoyait initialement un déficit public à 2,8% du PIB, en cohérence avec la stratégie de finances publiques retenue par le Gouvernement. Dans des délais extrêmement contraints, le Gouvernement a revu la trajectoire de finances publiques afin de tenir compte de la mise en œuvre des mesures de baisse des prélèvements obligatoires et de hausse de dépenses annoncées par le Président de la République en décembre dernier, en réponse à l'urgence économique et sociale. La prévision de solde public s'établit désormais à - 3,2 % du PIB pour 2019. Si le déficit public devrait effectivement repasser en 2019 au-dessus de 3 % du PIB, cette dégradation ne sera toutefois que ponctuelle, limitée et exceptionnelle, eu égard notamment à la transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations et au double coût temporaire induit (-2,3 % sans cet effet exceptionnel).

La Cour invite le Gouvernement à mettre en œuvre incessamment l'ensemble des mesures de redressement permettant de réduire l'impact sur les finances publiques des mesures d'urgence. Or, une partie du redressement a déjà été opéré dès la loi de finances initiale avec la suppression de la niche fiscale sur les bénéficiaires intragroupe et la totalité des mesures envisagées ont été annoncées et seront mises en œuvre en 2019.

Au-delà de la mise en œuvre des mesures d'urgence et de la compensation de leur impact sur les finances publiques, la Cour s'inquiète de certaines tensions sur le budget de l'État qui doivent toutefois être relativisées. S'agissant une nouvelle fois des opérations extérieures du ministère des armées et comme le souligne la Cour, la provision dédiée a été augmentée de 200 M€ par rapport à 2018, marquant une nouvelle étape dans la sincérisation du budget de l'État.

Enfin, comme souligné précédemment, le processus engagé avec les 322 collectivités concernées par le champ de la contractualisation produit les effets escomptés de maîtrise des dépenses de fonctionnement en dessous de 1,2 % en 2018. La maîtrise observée des dépenses de fonctionnement et les incitations produites par le mécanisme de reprise financière en cas de dépassement confortent notre prévision d'évolution des dépenses de fonctionnement sur le champ des collectivités territoriales telle qu'inscrite dans la LPFP.

En conclusion, s'agissant de la trajectoire de finances publiques au-delà de 2019, nous partageons l'analyse de la Cour sur la nécessité de poursuivre la réduction des déficits nominaux et structurels. Les éclairages du projet d'insertion relatifs à la dette publique nous en montrent la nécessité. C'est en ce sens qu'une trajectoire actualisée sera présentée à l'occasion de la présentation du prochain Programme de stabilité, dans le but de sécuriser la diminution du ratio de dette publique brute sur la durée de la programmation.
