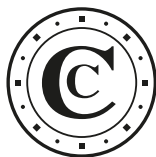


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Synthèse

Juin 2019

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

La réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics figure à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 2018 : une réduction modérée des déficits, une dette publique tout juste stabilisée, une situation plus dégradée que celle de la plupart des pays de la zone euro	7
2 En 2019, une hausse prévue du déficit effectif, des évolutions préoccupantes du solde structurel et de la dette publique	9
3 2019-2022 : une trajectoire de redressement moins ambitieuse, une réalisation affectée de nombreux risques. . . .	11
Conclusion	17

Introduction

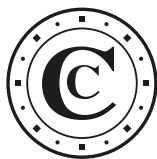
Le présent rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques est établi, comme chaque année, en application du 3° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Déposé conjointement au rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques, il est destiné à nourrir le débat que le Parlement peut tenir chaque année sur les orientations des finances publiques (article 48 de la LOLF).

Dans ce rapport, la Cour examine tout d'abord la situation des finances publiques en 2018 et son évolution par rapport aux années précédentes, ainsi que celle de chacune des grandes catégories d'administrations publiques : l'État, les administrations de sécurité sociale (ASSO) et les administrations publiques locales (APUL). Elle examine comment la France se situe en 2018 par rapport aux autres pays européens.

La Cour analyse ensuite les informations disponibles avant le 18 juin relatives à l'exercice 2019 et expose les risques entourant la réalisation des prévisions de recettes, de dépenses et de soldes du programme de stabilité d'avril 2019, pour l'ensemble des administrations publiques.

Enfin, la Cour apprécie les risques pesant sur la trajectoire des finances publiques inscrite pour 2019 à 2022 dans le programme de stabilité et leurs conséquences en termes de soutenabilité de la trajectoire des finances publiques.

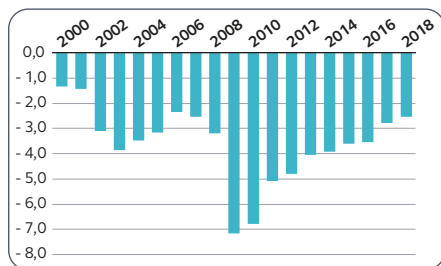


1 2018 : une réduction modérée des déficits, une dette publique tout juste stabilisée, une situation plus dégradée que celle de la plupart des pays de la zone euro

Un déficit public qui se réduit légèrement en 2018

En 2018, le déficit public s'est élevé à 2,5 points de PIB. Il s'est de nouveau réduit, mais plus faiblement qu'en 2017 (-0,3 point contre -0,8 point en 2017).

Le solde public (en points de PIB)



Source : Insee

Pour sa part, le déficit structurel ne s'est réduit que de 0,1 point de PIB selon le Gouvernement et reste, à 2,3 points de PIB, nettement supérieur à l'objectif de moyen terme (un solde structurel supérieur à -0,4 point de PIB) que s'est donné la France depuis la loi de programmation des

finances publiques 2014-2019. Avec un ajustement structurel de 0,1 point de PIB en 2018, la France respecterait ses engagements européens mais aurait consommé sur cette seule année la totalité de la marge de flexibilité prévue sur deux ans par les textes : compte tenu de ses résultats de finances publiques et de sa position dans le cycle économique, les règles européennes demandent en effet à la France une réduction de son déficit structurel strictement supérieure à 0,5 point de PIB (soit au moins 0,6 point de PIB selon l'interprétation donnée par la Commission et le Conseil), mais autorisent une déviation de 0,5 point de PIB sur une année, ou cumulée sur deux ans.

L'effort réalisé en dépense a été limité à 0,3 point de PIB. Compte tenu des mesures de baisse des prélèvements obligatoires décidées pour 2018 (-0,2 point de PIB), il n'a permis qu'une réduction modérée du déficit structurel, en dépit d'une croissance spontanée du rendement des prélèvements obligatoires de nouveau supérieure au PIB.

2018 : une réduction modérée des déficits, une dette publique tout juste stabilisée, une situation plus dégradée que celle de la plupart des pays de la zone euro

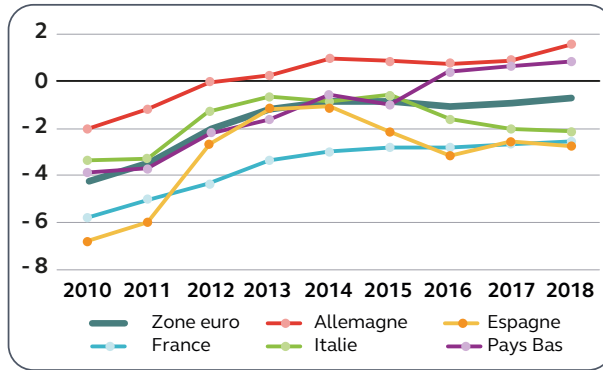
Une divergence qui s'accroît avec nos partenaires

En 2018, d'après les estimations de la Commission européenne, le déficit structurel de la France est nettement plus élevé que celui de la zone euro dans son ensemble (0,7 point de PIB).

Alors même qu'en 2010 le déficit structurel était plus élevé en France que dans la zone euro dans son

ensemble (5,8 points de PIB contre 4,3), l'effort structurel cumulé au cours de la période 2011-2018 a été légèrement moindre en France que dans la zone euro (3,5 points contre 4), d'après les estimations de la Commission européenne. Il a de plus essentiellement porté en France sur les recettes, alors qu'il a été plus équilibré entre effort en dépense et effort en recette dans l'ensemble de la zone euro.

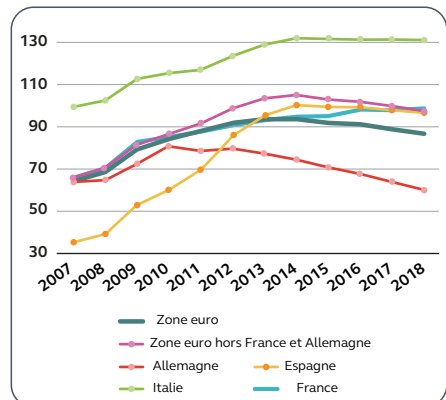
Soldes structurels dans les pays de l'Union européenne



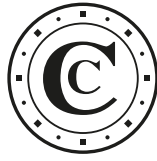
Source : Cour des comptes à partir de données de la Commission européenne (base de données macroéconomiques AMECO), prévisions de mai 2019

Si la dette publique rapportée au PIB (98,4 points de PIB en 2018 comme en 2017) a cessé d'augmenter, pour la première fois depuis plus de dix ans, la divergence de trajectoire de dette entre la France et ses principaux partenaires a toutefois continué de s'accroître : la dette publique allemande poursuit sa décline rapide, dépassant à peine 60 points de PIB en 2018, et celle de la zone euro hors Allemagne et hors France baisse depuis 2014 et est désormais inférieure à celle de la France.

Dette publique (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat



2 En 2019, une hausse prévue du déficit effectif, des évolutions préoccupantes du solde structurel et de la dette publique

En 2019, le déficit public est prévu par le Gouvernement à 3,1 points de PIB et devrait repasser ainsi au-dessus du seuil de 3 points. Mais l'augmentation du déficit résulte de la transformation du CICE en allégement pérenne de cotisations sociales, qui dégrade ponctuellement le solde de 0,9 point de PIB. Hors cet impact, le déficit se réduirait ainsi de 0,3 point de PIB, selon la prévision du Gouvernement.

En 2019, une hausse prévue du déficit effectif

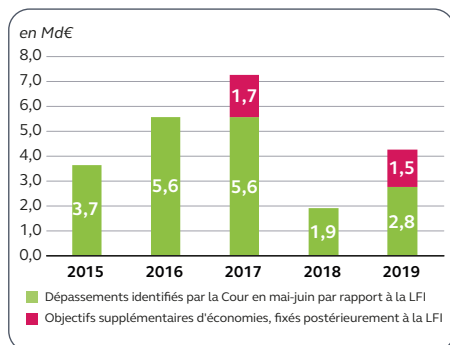
Le programme de stabilité retient, pour 2019, une prévision de croissance du PIB de 1,4 %, de la masse salariale du secteur privé de 3,1 % et des prix à la consommation de 1,3 % en moyenne annuelle. Toutefois, les évolutions de début d'année, un peu moins favorables que prévu en matière de croissance et, surtout, de masse salariale et d'inflation, créent des incertitudes sur ces prévisions macroéconomiques et donc sur le niveau attendu des prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, la prévision de dépenses est affectée de risques modérés de dépassement qui portent notamment sur l'indemnisation du chômage, l'investissement des collectivités territoriales et les dépenses pilotables de l'État.

L'analyse réalisée par la Cour, mission par mission, révèle des risques de dépassement par rapport à la loi de finances initiale s'élevant, sur le champ de la « norme de dépenses pilotables », à 2,8 Md€ dans une hypothèse centrale, soit un niveau supérieur aux risques identifiés l'an dernier à la même époque. Surtout, pour financer en partie les mesures annoncées fin 2018, le Gouvernement a réduit de 1,5 Md€ l'objectif de dépenses pilotables dans la prévision du programme de stabilité d'avril 2019, sans pour autant préciser les dépenses et les missions sur lesquelles doit porter cette baisse. Par rapport à cette nouvelle cible, les risques de dépassement s'élèvent donc au total à 4,3 Md€. La tenue des objectifs portant sur la dépense pilotable de l'État n'est à ce stade pas assurée.

En 2019, une hausse prévue du déficit effectif, des évolutions préoccupantes du solde structurel et de la dette publique

Risque de dépassements identifiés par la Cour sur les exercices précédents et en 2019



Source : Cour des comptes, à partir des précédents rapports de la Cour des comptes

Néanmoins, le faible niveau des taux d'intérêt devrait alléger la charge de la dette, ce qui, joint à de probables économies liées au délai nécessaire de montée en charge de France compétences, créé en 2019 pour réguler et financer la formation professionnelle et l'apprentissage, rend possible le respect de l'objectif de dépenses totales des administrations publiques centrales (État et organismes divers d'administration centrale).

Au total, la prévision de déficit public pour 2019 est plausible, mais elle est affectée d'un risque de dépassement modéré.

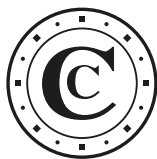
Des évolutions préoccupantes du solde structurel et de la dette publique

L'évolution attendue des finances publiques en 2019 recèle toutefois deux évolutions préoccupantes.

L'ajustement structurel serait limité à 0,1 point de PIB en 2019 comme en 2018. Sur les deux années, l'ajustement structurel moyen serait ainsi inférieur de 0,5 point à celui demandé par les règles européennes, soit un écart supérieur de 0,25 point à la marge que ces règles autorisent sur deux ans. La France ne respecterait donc pas à la lettre ses engagements européens.

Le déficit structurel, encore supérieur à 2 points de PIB en 2019, resterait éloigné de l'objectif de moyen terme.

Après sa stabilisation en 2018, la dette publique rapportée au PIB croîtrait à nouveau cette année, à rebours de l'évolution de la majorité de nos partenaires de la zone euro. Si cette évolution tient pour partie à l'impact temporaire de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales, elle traduit aussi plus fondamentalement la lenteur des progrès faits par la France pour réduire son déficit structurel.



3 2019-2022 : une trajectoire de redressement moins ambitieuse, une réalisation affectée de nombreux risques

Le Gouvernement a présenté dans son programme de stabilité d'avril 2019 une amélioration des soldes effectif et structurel de respectivement 1,9 et 0,8 point de PIB entre 2019 et 2022. De son côté, la dette publique diminuerait de 2 points de PIB sur la même période. La trajectoire retenue, à l'ambition plus limitée, est en outre fragilisée par les annonces faites à la suite du grand débat national et le risque qu'elle ne soit pas respectée est important.

À l'horizon 2022, un redressement nettement ralenti des finances publiques par rapport au précédent programme de stabilité

La trajectoire du programme de stabilité d'avril 2019 est moins exigeante que celles de la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018 et du programme de stabilité d'avril 2018. Par rapport à cette dernière, la

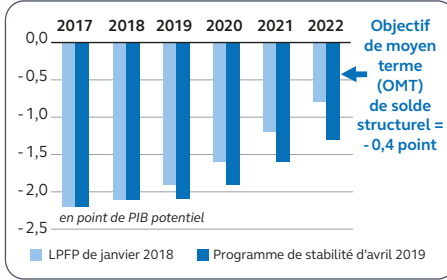
prévision de déficit public s'accroît de 1,3 point de PIB à l'horizon 2022, celle de déficit structurel de 0,8 point et celle de la dette de 5,4 points. Cette révision entraîne un nouveau report, nettement au-delà de 2022, de la date prévue de retour du déficit structurel à l'objectif de moyen terme et une réduction nettement plus faible qu'anticipé de la dette rapportée au PIB.

Cette révision traduit pour partie l'adoption d'hypothèses de croissance plus réalistes, que la nette dégradation de la conjoncture survenue depuis un an rendait nécessaire.

Mais elle résulte aussi des mesures supplémentaires de diminution des prélèvements obligatoires d'un montant important et d'une réduction des ambitions en matière de maîtrise des dépenses primaires (hors charges d'intérêts), en partie compensées par un allègement de la charge d'intérêts prévue.

2019-2022 : une trajectoire de redressement moins ambitieuse, une réalisation affectée de nombreux risques

Chronique de solde structurel en LPFP et dans le programme de stabilité



Source : Cour des comptes à partir des données des documents cités

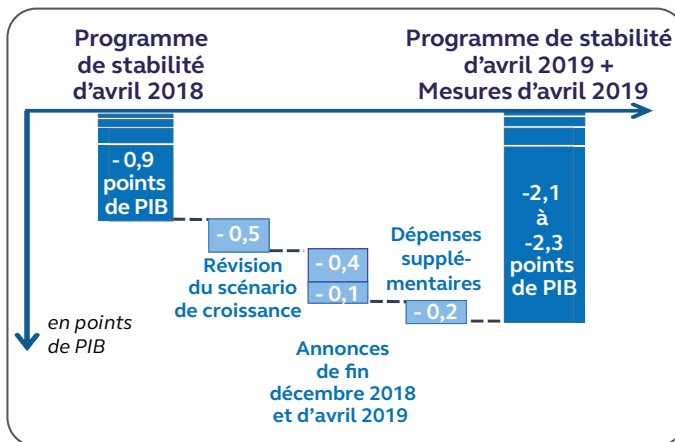
publiques à déclencher le mécanisme de correction, en application duquel le Gouvernement doit tenir compte de cet écart au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, comme le prévoit la loi organique.

Des décisions annoncées à l'issue du grand débat qui fragilisent cette perspective de redressement

Le programme de stabilité d'avril 2019 n'est plus cohérent avec la loi de programmation des finances publiques : l'écart entre le déficit structurel prévu dans le programme de stabilité et celui de la loi de programmation serait « important » au sens de la loi organique du 17 décembre 2012. Il devrait alors conduire le Haut Conseil des finances

La prévision de déficit du programme de stabilité d'avril 2019 – la seule qui, à fin juin 2019, soit formalisée dans un texte engageant le Gouvernement –, déjà révisée en forte hausse par rapport au programme de stabilité précédent, est en outre fragilisée, sur les années 2020 et suivantes, par les décisions annoncées à l'issue du grand débat.

Décomposition de l'évolution de la prévision de solde public pour 2020 depuis le programme de stabilité d'avril 2018



Source : Cour des comptes à partir des programmes de stabilité et des informations communiquées par le ministère des finances

2019-2022 : une trajectoire de redressement moins ambitieuse, une réalisation affectée de nombreux risques

Le retour annoncé à l'indexation des pensions pour environ 60 % des retraités et le relèvement du minimum contributif accroissent en effet les dépenses de 1,5 Md€ par rapport à la prévision du programme de stabilité. Par ailleurs, la baisse annoncée de l'impôt sur le revenu réduit les recettes de 5 Md€.

Le Gouvernement a annoncé son intention de compenser ces mesures par la suppression de niches fiscales et sociales et par des économies en dépense, mais, compte tenu de l'ampleur des mesures annoncées, il paraît peu probable que cette compensation puisse être intégrale sur l'exercice 2020. La prise en compte de ces mesures pourrait ainsi dégrader la prévision de déficit public pour 2020 d'un montant compris entre 0,1 et 0,3 point de PIB, selon leur degré de compensation.

Des risques significatifs sur la période 2020-2022

La prévision du programme de stabilité suppose, comme cela a été souvent le cas dans le passé, une nette amélioration de la trajectoire de finances publiques sur les dernières années (2021 et 2022 au cas d'espèce), avec un net recul prévu des déficits effectif et structurel et un ratio de dette sur PIB en repli, reposant sur un effort croissant de maîtrise des dépenses publiques. Une telle perspective est d'autant plus fragile que les politiques à mener pour obtenir un tel ajustement ne sont que peu documentées et que des facteurs de risque pèsent sur cette trajectoire.

Du point de vue de sa cohérence globale, cette prévision fait ainsi apparaître une divergence accrue

entre les soldes des administrations de sécurité sociale (ASSO) et des administrations publiques locales (APUL), prévus en excédent croissant sur l'ensemble de la trajectoire, et celui des administrations publiques centrales, en déficit important et stable autour de 3 points de PIB. Cette divergence traduit, pour partie, le fait que l'État supporte l'essentiel des décisions de baisse des prélèvements obligatoires portant sur l'ensemble du périmètre des administrations publiques, alors qu'il ne dispose pas de la capacité à procéder à des diminutions de dépenses de même ampleur sur son seul champ.

Cette divergence est porteuse de risques car elle est de nature à réduire l'incitation à maîtriser les dépenses des administrations de sécurité sociale et, surtout, des administrations publiques locales. De fait, la forte augmentation de l'excédent des administrations publiques locales jusqu'à un niveau (0,6 point de PIB) inconnu depuis le début des années 1950, paraît incertaine. Les collectivités territoriales pourraient en effet utiliser les marges dégagées par une évolution maîtrisée de leurs dépenses de fonctionnement pour accroître leurs investissements ou réduire les impôts locaux.

S'il se matérialisait, cet accroissement des divergences de solde public entre l'État et les autres catégories d'administrations publiques impliquerait un réexamen du partage actuel des recettes et des charges entre l'État, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales comme y appelait le rapport de la Cour de juin 2018.

2019-2022 : une trajectoire de redressement moins ambitieuse, une réalisation affectée de nombreux risques

Solde public par catégorie d'administrations publiques dans le programme de stabilité d'avril 2019 (en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public, dont :	-2,8	-2,5	-3,1	-2,0	-1,6	-1,2
- Administrations publiques centrales	-3,1	-3,1	-3,7	-3,0	-3,1	-3,0
- Administrations publiques locales	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5	0,6
- Administrations de sécurité sociale	0,2	0,5	0,5	0,8	1,0	1,2

Source : Cour des comptes à partir des données des documents cités ; avertissement : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant, du fait d'arrondis

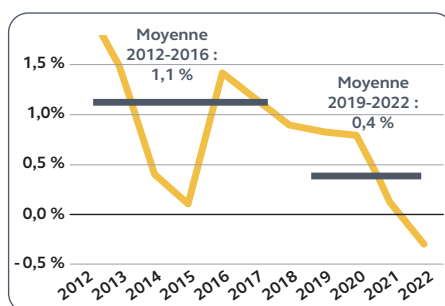
La trajectoire est par ailleurs affectée de nombreuses fragilités.

Ainsi, la prévision de recettes suppose une stabilité des recettes hors prélèvements obligatoires rapportée au PIB, alors qu'elles baissent tendanciellement de 0,1 point par an depuis 10 ans.

Par ailleurs, la prévision de dépenses implique un net fléchissement de leur croissance en volume, sans que les mesures permettant d'y parvenir aient été précisées. Le processus de révision des dépenses publiques, prévu par le programme « Action Publique 2022 » lancé fin 2017, a manifestement perdu de l'élan. Les mesures annoncées jusqu'à présent, et notamment au cours du Comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 29 octobre 2018, ne paraissent pas, à elles seules, suffisantes pour atteindre la cible de dépenses visée par le Gouvernement en LPFP. Des risques importants pèsent de plus sur certaines dépenses de l'État (prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, dépenses d'infrastructure de transports, investissements en vue des jeux

olympiques de 2024, dépenses des missions *Travail et emploi* et *Solidarité, insertion et égalité des chances*). En outre, l'accroissement prévu de la prise en charge par l'assurance-maladie de certaines dépenses et les incertitudes pesant sur les économies importantes attendues sur l'assurance chômage affectent la prévision de dépenses des administrations de sécurité sociale.

Croissance prévue de la dépense publique hors crédits d'impôt et hors charge d'intérêts* dans le dernier programme de stabilité, en volume (prix du PIB)



* Hors recapitalisation d'Areva et hors remboursement de la taxe à 3 %.

Source : Cour des comptes à partir des données du programme de stabilité d'avril 2019

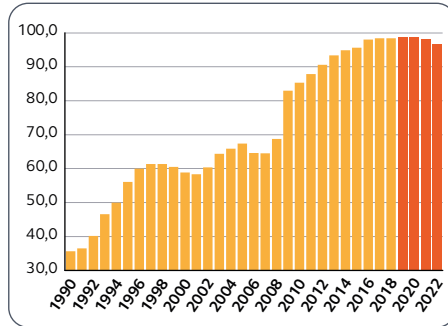
2019-2022 : une trajectoire de redressement moins ambitieuse, une réalisation affectée de nombreux risques

Enfin, l'effort croissant affiché sur l'évolution de la dépense en volume entre 2019 et 2022 tient non pas à un ralentissement de la dépense en valeur mais à une hausse de l'inflation (de +1,3 % en 2019 à +1,75 % en 2022), qui est loin d'être acquise dans un contexte où l'évolution des prix reste atone dans un très grand nombre de pays malgré de fortes tensions sur les capacités de production. Un retard dans la remontée attendue de l'inflation ferait donc peser un risque sérieux sur l'objectif de croissance en volume des dépenses qui font l'objet de cibles en valeur (dépenses de l'État, objectif national des dépenses d'assurance maladie et dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales notamment).

Des marges de manœuvre réduites pour faire face à un ralentissement conjoncturel ou à un choc financier

La trajectoire de finances publiques, moins ambitieuse que celle de plusieurs de nos partenaires de la zone euro, se traduit par une divergence accrue en matière d'objectifs de dette publique. Celle-ci baisserait nettement plus dans ces pays qu'en France. Cette divergence accrue entre la France et ses partenaires est préoccupante et pourrait entraîner une dégradation de la qualité perçue par les investisseurs de la signature de la France.

Dette publique en points de PIB



Rouge : prévision

Source : Insee et programme de stabilité d'avril 2019

Si la faiblesse des taux d'intérêt au cours des années récentes et ses conséquences sur la charge d'intérêts qui en a résulté ont jusqu'à présent semblé rendre indolore la hausse de la dette publique, il serait imprudent de compter sur un maintien durable des taux d'intérêt à un niveau bas. L'expérience historique enseigne en effet que les hausses de taux d'intérêt peuvent être brutales, surtout pour un pays qui, comme la France, a un niveau de dette publique nettement supérieur à certains de ses voisins.

Dans ces conditions, le maintien prévu du déficit structurel et de la dette publique à un niveau élevé dans les années à venir, *a fortiori* si les risques qu'a relevés la Cour sur la trajectoire de dépenses et de recettes venaient à se matérialiser, risque de limiter nettement les marges de manœuvre pour faire face à un ralentissement conjoncturel ou à un choc financier.

Conclusion

La situation des finances publiques de la France ne s'est que légèrement améliorée en 2018, en dépit d'une conjoncture économique favorable.

La trajectoire de ses finances publiques continue de se démarquer de celle de ses partenaires. La France est ainsi loin d'avoir résorbé ses déficits structurels alors que de nombreux voisins européens ont pratiquement atteint l'équilibre en 2018. La trajectoire de dette de la France diverge de celle de ses principaux partenaires, et notamment de celle de l'Allemagne.

La trajectoire de finances publiques présentée dans le programme de stabilité d'avril 2019 est moins exigeante que celle du programme de stabilité précédent (avril 2018) ou celle de la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018. La réduction visée du déficit structurel y est lente. Le ratio prévu de la dette publique rapportée au PIB ne baisse que légèrement et reste encore proche de 100 points de PIB en 2022. Ces objectifs sont en outre fragilisés par les mesures de réduction des prélèvements et d'augmentation des dépenses annoncées en avril 2019, dont la compensation reste incertaine. Enfin, les politiques qui permettent d'obtenir l'infléchissement progressif de la dépense que suppose la trajectoire n'ont pas été précisées.

La poursuite annoncée du mouvement de baisse des prélèvements obligatoires ne saurait se traduire, compte tenu du niveau élevé tant de la dette que des déficits, par un relâchement des objectifs de réduction de ceux-ci. Elle doit s'accompagner de l'effort en dépenses indispensable pour permettre à la France de garder la pleine maîtrise de ses choix budgétaires, notamment en cas de ralentissement économique ou de choc financier.