

Cour des comptes



LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Juin 2019

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Introduction	17
Chapitre I La situation en 2018	19
I - Un repli modéré des soldes effectif et structurel en 2018.....	19
A - Un déficit effectif revenu à 2,5 points de PIB en 2018	20
B - Un déficit structurel en amélioration modeste	25
C - Comme en 2017, seul l'État est encore en déficit	28
II - Une situation de finances publiques plus dégradée que celle de la plupart des pays de la zone euro	35
A - Un déficit effectif supérieur à ceux de la plupart des partenaires européens de la France.....	35
B - Un déficit structurel en France toujours parmi les plus élevés de la zone euro	37
C - Une dette publique stable en points de PIB, alors qu'elle baisse dans le reste de la zone euro	41
Chapitre II Les perspectives pour 2019	45
I - Des prévisions modifiées à plusieurs reprises entre le dépôt du PLF pour 2019 et le programme de stabilité.....	46
II - Une prévision de recettes plausible	48
A - Des prévisions macroéconomiques un peu élevées sur l'inflation et la masse salariale	50
B - Une prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires plausible.....	51
C - Des mesures d'allègement des prélèvements obligatoires supérieures à un point de PIB en 2019.....	56
III - Des risques modérés sur les dépenses.....	58
A - L'État : une prévision atteignable, mais des risques plus importants qu'en 2018 à la même date	58
B - Les administrations de sécurité sociale : un risque de dépassement portant sur l'Unédic	69
C - Les administrations publiques locales : un ralentissement de leur investissement incertain.....	70
IV - Une nette hausse du déficit effectif et une quasi-stabilité du solde structurel	73
A - La prévision de déficit est atteignable	73
B - Le déficit structurel ne se réduirait pas en 2019.....	74
C - La dette publique, rapportée au PIB, devrait à nouveau augmenter.....	77

Chapitre III Les perspectives pour les années 2020 à 2022	81
I - Des déficits et une dette publique revus en hausse dans le programme de stabilité d'avril 2019	83
A - Des déficits effectif et structurel plus élevés qu'en loi de programmation et que dans le programme de stabilité d'avril 2018	83
B - Une révision en baisse des hypothèses de croissance conduisant à un scénario plus crédible.....	85
C - Un ajustement structurel moindre du fait de baisses d'impôts supplémentaires et d'un moindre effort sur les dépenses hors charge d'intérêts.....	87
D - Une dette rapportée au PIB ne diminuant que très peu d'ici 2022.....	92
II - Une trajectoire en retrait par rapport à celle de plusieurs de nos partenaires européens.....	93
A - Des trajectoires de croissance prudentes chez la plupart de nos principaux partenaires de la zone euro	93
B - Des trajectoires de solde structurel diverses à l'horizon 2022	95
C - Des diminutions prévues du ratio de dette publique sur PIB plus fortes qu'en France	97
III - Une trajectoire fragilisée dès 2020 par les décisions annoncées à l'issue du grand débat.....	98
IV - Un redressement des finances publiques repoussé au-delà de 2020 et très incertain.....	103
A - Une prévision de recettes fragile	103
B - Des risques significatifs sur les dépenses	105
C - Un accroissement problématique de la divergence des soldes effectifs entre catégories d'administrations publiques	113
D - Même en période de taux d'intérêt bas, le maintien du ratio de dette publique à un niveau très élevé est porteur de risques	115
Liste des abréviations	121
Annexes.....	125
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics	143

Procédures et méthodes

La Cour publie, chaque année, un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement à celui du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques prévu par l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce rapport est destiné à contribuer au débat d'orientation sur les finances publiques que le Parlement tient au deuxième trimestre ou en juillet.

Prévu par l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il est l'une des quatre publications que la Cour présente chaque année dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec :

- le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (article 58-4° de la LOLF) ;
- la certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ;
- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (article 58-6° de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant leur ratification.

Ces rapports et acte de certification s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites sont réalisés par les six chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant toutes les chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par la formation interchambres permanente « Comptes, budget de l'État et finances publiques » présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de MM. Barbé, Charpy, Mmes Trupin et Podeur (jusqu'au 22 mai 2019), MM. Guibert, Laboureux, Rolland, Appia, Chailland, Giannesini et Mme de Mazières, conseillers maîtres.

Le rapporteur général était M. Dubois, conseiller maître, assisté de MM. Bourquard, conseiller référendaire et de M. Borgy, rapporteur extérieur, avec le concours, en tant que rapporteurs, de Mme Régis, conseillère maître, de M. Guéné, conseiller maître en service extraordinaire, de Mme Fau, conseillère référendaire, et de M. Cabaret, rapporteur extérieur. Le contre-rapporteur était M. Charpy, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 11 juin 2019, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

*

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, comme ses autres rapports sur les finances publiques et l'acte de certification des comptes de l'État, sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Il est diffusé par *La Documentation française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le rapport relatif à *La situation et les perspectives des finances publiques*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'économie et des finances et au ministre de l'action et des comptes publics. Un exemplaire a été adressé pour information au Premier ministre.

Le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics ont apporté une réponse commune.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, présidents de chambre, M. Durrleman, Mme Ratte, M. Duchadeuil, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Cazanave, Cazala, Rameix, Barbé, Bertucci, Courtois, Diricq, Lefebvre, Ténier, Hayez, Mme Trupin, M. De Gaulle, Mme Monique Saliou, MM. Guaino, Guédon, Zerah, Thornary, Antoine, Mousson, Guérault, Mmes Bouygard, Vergnet, M. Feller, Mme Démier, MM. Frentz, Clément, Rousselot, Laboureix, Geoffroy, Glimet, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Rabaté, Brunner, Guillot, Potton, Valleraud, Mmes De Coigny, Périn, MM. Ortiz, Saudubray, Rolland, Chatelain, Mme Soussia, MM. Basset, Fulachier, Soubeyran, Mme Faugère, MM. Belluteau, Appia, Mme Fontaine, M. Strassel, Mme Gravière-Trodec, MM. De Combles de Nayves, Fialon, Mmes Toraille, Latournarie-Willems, M. Giannesini, Mme Mondoloni, MM. Bouvard, Angermann, Mme Riou-Canals, MM. Levionnois, De Puylaroque, Mmes Thibault, Dokhélar, MM. Lejeune, Vught, Feltesse, Sciacaluga, Girardi, Champion, Mmes Lemmet-Severino, De Mazières, MM. Carcagno, Advielle, Montarnal, Vallet, Seiller, Mme Mercereau, MM. Courson, Michelet, Duguépéroux, conseillers maîtres, MM. Margueron, Jau, Cordet, Collin, Guégano, Mme Gastaldo, MM. Guéné, Bouvier, Mme Prost, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Briet, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Dubois, conseiller maître, M. Bourquard, conseiller référendaire, M. Borgy, rapporteur extérieur, rapporteurs de la formation interchambres chargée de le préparer, et de M. Charpy, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de M. Ferriol, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 18 juin 2019.

Synthèse

En 2018, le déficit public s'est de nouveau réduit, mais plus faiblement qu'en 2017, et la dette publique rapportée au PIB s'est stabilisée. La trajectoire du programme de stabilité est marquée par un ressaut temporaire du déficit et de la dette publics en 2019, suivi d'un repli à partir de 2020. Dans cette prévision, le déficit structurel, qui neutralise l'impact de facteurs purement transitoires ainsi que de la conjoncture, ne s'améliore que faiblement entre 2018 et 2020 et ne commencerait à véritablement baisser qu'à partir de 2021, tout comme la dette rapportée au PIB. La trajectoire retenue a en outre été fragilisée par les annonces faites à la suite du grand débat national et le risque qu'elle ne soit pas respectée est important.

En 2018, un déficit public réduit, mais une divergence accrue avec nos partenaires

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).

Pour sa part, le déficit structurel ne s'est réduit que de 0,1 point de PIB 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.

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, il n'a permis, en dépit d'une croissance spontanée du rendement des prélèvements obligatoires de nouveau supérieure au PIB, qu'une réduction limitée du déficit structurel.

La dette publique rapportée au PIB (98,4 points de PIB en 2019 comme en 2018) 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 dérive 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.

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 ainsi repasser au-dessus de 3 points de PIB. Ce creusement du déficit tient pour 0,7 point à des facteurs transitoires, et notamment à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allégement pérenne de cotisations.

Cette prévision de déficit est atteignable. Toutefois, les évolutions de début d'année, un peu moins favorables que prévu en matière de croissance, et surtout d'inflation et de masse salariale, créent des incertitudes sur le niveau attendu des prélèvements obligatoires. De plus, 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.

La prévision de dépenses pilotables de l'État est entourée d'incertitude et demandera une très grande vigilance en gestion. L'analyse réalisée par la Cour, mission par mission, révèle des risques de dépassement par rapport à la loi de finances initiale s'élevant 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€ et la tenue des objectifs portant sur la dépense pilotable de l'État n'est à ce stade pas assurée. Néanmoins, des économies sont probables sur les autres dépenses des administrations publiques centrales (charge de la dette, dépenses de certains opérateurs).

Le déficit structurel ne s'améliorerait, comme en 2018, que d'à peine 0,1 point de PIB selon le Gouvernement. Cette très faible réduction demeure aléatoire et ne respecte pas à la lettre les engagements européens de la France.

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 baisses de cotisations sociales, elle traduit aussi plus fondamentalement la lenteur des progrès faits par la France dans la résorption de son déficit structurel.

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 effectif s'accroît de 1,3 point de PIB à l'horizon 2022, celle de déficit structurel de 0,8 point et celle de 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 de mesures supplémentaires de diminution des prélèvements obligatoires d'un montant important et d'une réduction des ambitions en matière de maîtrise des dépenses primaires, en partie compensées par un allègement de la charge d'intérêts prévue.

Le programme de stabilité d'avril 2019 n'est plus cohérent avec la loi de programmation des finances publiques. La trajectoire qu'il prévoit déclencherait en effet dès 2020 le mécanisme de correction, en application duquel le Gouvernement doit tenir compte de l'« écart important » 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 du 17 décembre 2012. Le Gouvernement aurait en outre la possibilité de faire adopter une nouvelle loi de programmation des finances publiques.

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

La trajectoire de finances publiques du programme de stabilité – la seule qui, à fin juin 2019, soit formalisée dans un texte engageant le Gouvernement – est fragilisée, pour les années 2020 et suivantes, par les décisions annoncées à l'issue du grand débat.

Le retour annoncé à l'indexation des pensions pour environ 60 % des retraités et le relèvement du minimum contributif accroissent en effet, à partir de 2020, les dépenses de 1,5 Md€ par rapport à la prévision du programme de stabilité et la baisse annoncée de l'impôt sur le revenu réduit les recettes de 5 Md€. Enfin, la reconduction de la prime exceptionnelle de 1 000 € exonérée de prélèvements fiscaux et de prélèvements sociaux

pourrait entraîner une diminution des cotisations sociales et d'impôt, car les employeurs risquent d'intégrer cette prime dans leur politique de rémunération et donc de la substituer en partie à d'autres formes de rémunération des salariés soumises à cotisations sociales et à impôt.

Le Gouvernement a manifesté 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 des mesures annoncées 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. L'amélioration très faible du solde structurel prévue dans le programme de stabilité est ainsi d'ores et déjà fragilisée. Elle pourrait même se transformer en une dégradation et la dette publique rapportée au PIB augmenter au lieu de se réduire.

Des risques significatifs sur la période 2020-2022

La prévision du programme de stabilité reporte dans le temps l'effort sur les dépenses. Elle suppose, comme cela a souvent été 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) : déficits effectif et structurel en net recul et repli marqué du ratio de dette sur PIB. 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 3,0 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. Elle est porteuse de risques car elle est de nature à réduire l'incitation à maîtriser les dépenses des ASSO et, surtout, des APUL. Si elle se matérialisait, elle impliquerait un réexamen du partage actuel des recettes et des charges entre l'État, les ASSO et les APUL comme l'appelait le rapport de la Cour de juin 2018.

Au-delà de ce sujet de cohérence globale, cette trajectoire est affectée de nombreuses fragilités.

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.

La prévision de dépenses suppose quant à elle un net fléchissement de leur croissance en volume, sans que les mesures permettant d'y parvenir aient été précisées. En outre, des risques importants pèsent sur certaines dépenses de l'État (prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, dépenses d'infrastructures de transports, investissements en vue des jeux olympiques de 2024, dépenses des missions *Travail et emploi* et *Solidarité, insertion et égalité des chances*).

De même, la forte augmentation de l'excédent des APUL jusqu'à un niveau (0,6 point de PIB) inconnu depuis plus de 70 ans, paraît incertaine. Les collectivités territoriales pourraient en effet utiliser les marges dégagées par une évolution maîtrisée de leurs dépenses de fonctionnement pour réduire leur fiscalité ou pour accroître l'investissement local. Des risques, liés notamment à l'accroissement prévu de la prise en charge par l'assurance-maladie de certaines dépenses ou à la capacité à atteindre le montant important d'économies sur l'assurance chômage inscrit dans la trajectoire, affectent dans une moindre mesure les dépenses sociales.

Enfin, l'effort affiché sur l'évolution de la dépense en volume 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 2020), qui est loin d'être acquise dans un contexte où l'inflation 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 de celles des dépenses qui font l'objet de cibles en valeur (dépenses de l'État, Ondam et dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales notamment).

Des marges de manœuvre réduites pour faire face à un éventuel choc économique ou social

La trajectoire de finances publiques est moins ambitieuse que celles de la plupart de nos partenaires de la zone euro et se traduit par une divergence accrue en matière d'objectifs de dette publique, celle-ci baissant nettement plus dans les programmes de stabilité de ces pays que dans celui de la 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.

Si la faiblesse des taux d'intérêt au cours des années récentes et ses conséquences sur la charge d'intérêts 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 celui de certains de ses voisins.

La poursuite du mouvement de baisse des prélèvements obligatoires ne saurait, compte tenu du niveau élevé tant de la dette que des déficits, se traduire 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.

Introduction

Le présent *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* est établi, comme chaque année, en application de l'article 58-3° 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).

Il s'inscrit depuis 2013 dans le cadre fixé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui a précisé l'objet et la portée des lois de programmation des finances publiques et a créé un Haut Conseil des finances publiques. Celui-ci a exprimé le 10 avril 2019 son avis sur le scénario macroéconomique du programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne.

Chaque année, la Cour publie des rapports sur l'exécution du budget de l'État, sur la certification des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale (en mai et juin), sur la sécurité sociale (en septembre) et sur les finances locales (en octobre). Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques s'en différencie à la fois par le champ et par la période couverts :

- il englobe l'ensemble des administrations publiques dans une approche synthétique ;
- il traite de la situation des finances publiques à fin 2018 mais aussi de leurs perspectives pour les années 2019 et suivantes.

À la différence des années précédentes, ce rapport est publié en même temps que deux rapports traitant des comptes 2018 respectivement de la sécurité sociale¹ et des collectivités territoriales². Ces rapports permettent d'analyser en profondeur, sur la base des résultats en comptabilité générale, les données figurant dans le chapitre I sur ces deux catégories d'administrations publiques.

¹ *La situation financière de la sécurité sociale en 2018 : un solde proche de l'équilibre, des efforts de maîtrise des dépenses à poursuivre.*

² *Les finances publiques locales – fascicule 1 : La situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2018.*

Ce premier chapitre est consacré à la situation des finances publiques en 2018 et à son évolution par rapport aux années précédentes. La Cour y examine les évolutions du déficit de l'ensemble des administrations publiques. Ce chapitre permet également de situer la France en 2018 par rapport aux autres pays européens.

Dans le deuxième chapitre, relatif à l'exercice 2019, la Cour a analysé les informations disponibles au 18 juin 2019 et relève les risques entourant la réalisation des prévisions de recettes, de dépenses et de soldes du programme de stabilité, pour l'ensemble des administrations publiques.

Le troisième chapitre présente les risques pesant sur la trajectoire des finances publiques inscrite pour les années 2020 à 2022 dans le programme de stabilité. Il examine également les mesures prévues dans ce programme pour réduire le déficit structurel et porte une appréciation sur les risques que représente le niveau de dette publique, aujourd'hui proche de 100 points de PIB.

Ce rapport s'appuie sur les informations disponibles au 18 juin 2019.

Chapitre I

La situation en 2018

Le déficit public a diminué de 0,3 point de PIB en 2018, pour s'établir à 2,5 points de PIB. Une croissance spontanée du rendement des prélèvements obligatoires de nouveau supérieure à celle du PIB et une augmentation des dépenses publiques plus faible qu'en 2017 ont plus que compensé l'impact des mesures de baisse des prélèvements obligatoires. La dette publique rapportée au PIB s'est stabilisée à 98,4 points.

Les comptes des administrations publiques sont examinés dans leur ensemble et par catégorie d'administrations publiques (I), puis les résultats de finances publiques de la France sont comparés à ceux des autres pays de la zone euro (II).

I - Un repli modéré des soldes effectif et structurel en 2018

La diminution du déficit public a été limitée en 2018 (-0,3 point de PIB) comparativement à l'année précédente (-0,8 point de PIB³). Quoique limitée, cette baisse du déficit a néanmoins permis une stabilisation de la dette publique rapportée au PIB, pour la première fois depuis 2007⁴.

³ Du fait d'arrondis, les déficits affichés dans le tableau n° 1 marquent toutefois une baisse apparente de 0,7 point.

⁴ Ce qui correspond à une hausse de 56 Md€ du montant de la dette publique, au même rythme de croissance que le PIB.

Tableau n° 1 : le déficit et l'endettement publics

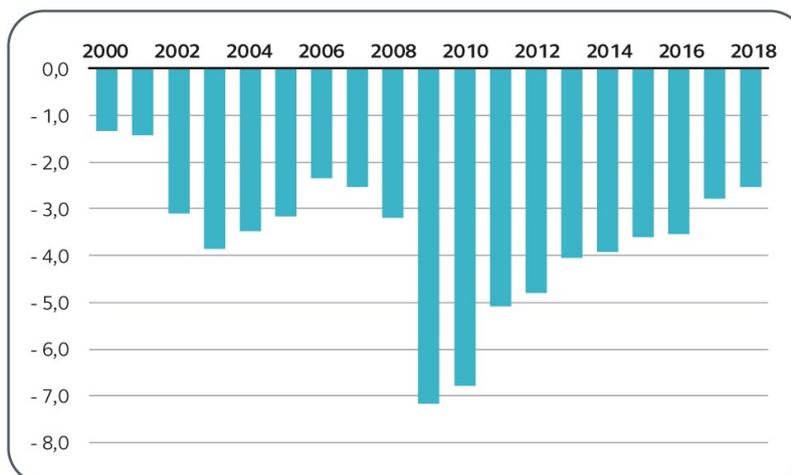
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Déficit public (Md€)</i>	-104	-86	-84	-80	-79	-64	-60
<i>Déficit public (points de PIB)</i>	-5,0	-4,1	-3,9	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5
<i>Dette publique (Md€)</i>	1 893	1 978	2 040	2 101	2 189	2 259	2 315
<i>Dette publique (points de PIB)</i>	90,6	93,4	94,9	95,6	98,0	98,4	98,4
<i>Pour mémoire : croissance du PIB (volume, en %)</i>	0,3	0,6	1,0	1,1	1,1	2,3	1,7

Source : Insee

A - Un déficit effectif revenu à 2,5 points de PIB en 2018

1 - Un déficit effectif en baisse modérée en 2018

Le déficit effectif, rapporté au PIB, a de nouveau reculé en 2018 (-0,3 point de PIB), mais à un rythme inférieur à celui enregistré en moyenne (-0,5 point par an) depuis son point haut de 2009 (7,2 points de PIB). Il s'établit à 2,5 points de PIB, en dessous du seuil de 3 points de PIB pour la deuxième année consécutive.

Graphique n° 1 : le solde public (en points de PIB)

Source : Insee

Ce déficit est moins élevé que celui prévu dans la loi de finances pour 2018 (2,8 points de PIB). L'écart par rapport à la loi de finances initiale traduit pour l'essentiel un niveau de prélèvements obligatoires⁵ (PO) nettement supérieur à la prévision (+11 Md€ soit +0,4 point de PIB), grâce à la croissance spontanée des recettes fiscales. Ce surcroît de prélèvements obligatoires a été en partie compensé par des recettes non fiscales moins dynamiques que prévu.

2 - Une baisse des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires rapportés au PIB

Les dépenses publiques ont représenté 56,0 points de PIB en 2018, contre 56,4 en 2017 et après avoir culminé à 57,2 points de PIB en 2013 et 2014. Le poids des prélèvements obligatoires a légèrement diminué en 2018 par rapport à 2017, à 45,0 points de PIB, après 45,2 points en 2017, son plus haut niveau historique (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 2 : dépenses et recettes publiques

<i>En points de PIB</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Dépenses publiques</i>	57,1	57,2	57,2	56,8	56,6	56,4	56,0
<i>dont crédits d'impôt⁶</i>	0,8	0,8	1,2	1,5	1,4	1,4	1,7
<i>Recettes publiques⁷</i>	52,1	53,1	53,3	53,2	53,0	53,6	53,5
<i>Prélèvements obligatoires</i>	43,9	44,9	44,8	44,6	44,6	45,2	45,0

Source : Insee

a) Une croissance économique moins forte en 2018, mais encore supérieure à la croissance potentielle

La croissance du PIB en volume s'est repliée en 2018, passant de 2,3 % en 2017 à 1,7 %. Elle reste toutefois supérieure à la croissance potentielle, c'est-à-dire à la croissance soutenable à moyen terme par l'économie française, estimée par le Gouvernement à 1,25 % et par certains instituts nationaux et par les organisations internationales entre 1,1 % et 1,3 % en 2018.

⁵ Hors prélèvements directement perçus par les institutions et organes de l'Union européenne et hors effet de l'intégration par l'Insee en mars 2018 de la redevance audiovisuelle dans le champ des prélèvements obligatoires, tous deux neutres sur le solde public.

⁶ Crédits d'impôt tels que comptabilisés dans les dépenses publiques.

⁷ La différence entre les recettes publiques et les prélèvements obligatoires correspond principalement aux recettes non fiscales de l'État et des autres administrations publiques. En outre, les prélèvements obligatoires sont calculés, selon la convention du Gouvernement, nets des crédits d'impôts, tandis que ceux-ci ne sont pas déduits des recettes publiques.

Mesurée par l'indice des prix à la consommation, l'inflation a sensiblement augmenté, passant de 1,0 % en 2017 à 1,8 % (1,6 % hors tabac) en 2018, du fait notamment de la forte hausse des prix pétroliers et de l'augmentation des taxes sur le tabac. Mesurée avec les prix du PIB⁸, plus adaptés pour mesurer l'orientation de la politique budgétaire, l'inflation est quasi stable, passant de 0,7 % en 2017 à 0,8 % en 2018.

b) Une réduction du taux de prélèvements obligatoires du fait d'un montant élevé de mesures nouvelles

En 2018, le taux de prélèvements obligatoires a baissé de 0,2 point de PIB, pour atteindre 45,0 points de PIB, mais cette baisse est nettement moins forte que celle prévue en LFI (-0,6 point de PIB).

Graphique n° 2 : taux de prélèvements obligatoires (en points de PIB)



Source : Insee

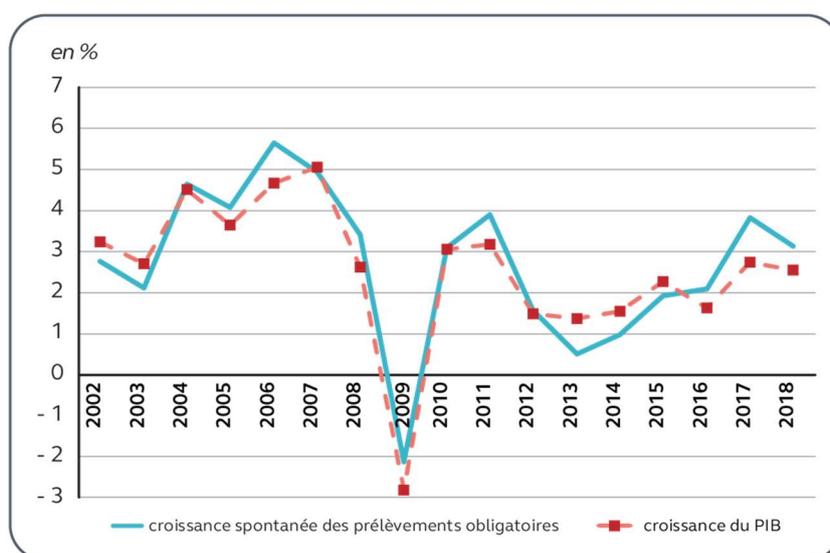
Les mesures nouvelles ont contribué à cette baisse à hauteur de 0,4 point de PIB⁹ et sont néanmoins compensées par une croissance spontanée du rendement des prélèvements obligatoires (+3,1 %) de

⁸ Le prix du PIB mesure le prix de l'ensemble de la valeur ajoutée réalisée sur le territoire français (y compris impôts à la production et déduction faite des subventions sur les produits) ; il est donc plus représentatif que les prix à la consommation de l'ensemble de l'activité réalisée sur le territoire et donc, notamment, de l'ensemble de l'assiette taxable.

⁹ Dont 0,2 tient au contrecoup de la surtaxe à l'IS, décidée pour compenser sur la seule année 2017 les remboursements de la taxe à 3 % sur les dividendes.

nouveau supérieure à celle du PIB (+2,5 %), expliquant en grande partie la baisse moins forte que prévu du taux de prélèvements obligatoires. Alors qu'en moyenne les prélèvements obligatoires ont une croissance proche de celle du PIB, ils croissent sensiblement plus vite que le PIB depuis 2016.

Graphique n° 3 : croissance spontanée du rendement des prélèvements obligatoires et croissance du PIB



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee, des rapports sur les prélèvements obligatoires des années 2008 à 2011 et des rapports économiques, sociaux et financiers de 2012 à 2018

Cette dynamique des prélèvements obligatoires avant prise en compte de l'impact des changements de législation a contribué à la réduction du déficit public à hauteur de 19 Md€ (soit 0,8 point du PIB de 2018) depuis 2016.

Cette croissance spontanée élevée ne saurait avoir un caractère permanent : en moyenne période, les prélèvements obligatoires croissent, à législation constante, au même rythme que le PIB (cf. graphique n° 3). Un retour, au cours des années à venir, à ce comportement moyen, supprimerait cette source de réduction des déficits. La réduction du déficit structurel imposerait alors que l'effort effectué sur les dépenses fasse plus que compenser les mesures de baisse des prélèvements obligatoires.

De leur côté, les recettes hors prélèvements obligatoires, qui croissent tendanciellement moins vite que le PIB depuis 2010, ont de nouveau augmenté moins vite (+ 0,4 % contre +2,5 %).

c) Un effort sur les dépenses publiques légèrement accru

La croissance en valeur des dépenses publiques, mesurées hors crédits d'impôt, s'est élevée à 1,3 % en 2018. Elle est nettement inférieure à celle de 2017 (+2,4 %) et à celle enregistrée en moyenne entre 1991 et 2011 (+3,7 %). Elle est en retrait, mais dans de moindres proportions, par rapport à celle enregistrée en moyenne entre 2011 et 2016 (1,7 %).

Pour apprécier l'effort en matière de dépenses publiques, il est toutefois préférable de raisonner sur les dépenses réellement maîtrisables par les pouvoirs publics¹⁰ et donc de retirer des dépenses un certain nombre de facteurs qui ne relèvent pas de leur action (charge d'intérêts, prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne) ou qui, purement exceptionnels, viennent perturber la lecture des évolutions (recapitalisation de Dexia en 2012 et d'Areva en 2017, contentieux fiscaux et notamment sur la taxe à 3 % sur les dividendes, etc.). La croissance de la dépense publique maîtrisable par les pouvoirs publics marque ainsi un infléchissement plus modéré en 2018 : 1,6 % contre 1,8 % sur la période 2011-2016.

L'évolution des dépenses publiques peut également être appréciée en volume, c'est-à-dire en neutralisant l'effet de l'évolution des prix.

Cette appréciation est cependant plus délicate en 2018 que d'autres années compte tenu des écarts plus importants qu'habituellement entre les différents indicateurs : l'indice à des prix à la consommation (IPC) hors tabac a crû de 1,6 % en 2018, tandis que les prix du PIB n'ont crû dans le même temps que de 0,8 %, l'écart étant essentiellement dû à la forte hausse des prix pétroliers.

Selon l'indicateur retenu, l'évolution des dépenses en volume diffère ainsi significativement : avec l'IPC hors tabac, les dépenses publiques maîtrisables par les pouvoirs publics sont, pour la première fois depuis 2011, stables en volume après +1,1 % en 2017 ; avec les prix du PIB, elles progressent sensiblement, quoiqu'à un rythme légèrement inférieur à celui des années 2011-2016 (+0,8 % contre +1,0 %).

¹⁰ Mesure introduite par la Cour dans le rapport *Situation et perspectives des finances publiques* de juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

Tableau n° 3 : évolution des dépenses des administrations publiques

<i>En %</i>	Moy. 2011- 2016	2017	2018
<i>Dépenses publiques hors crédits d'impôt</i>	1,9 %	2,4 %	1,3 %
<i>Dépenses publiques maîtrisables par les pouvoirs publics</i>	1,8 %	2,1 %	1,6 %
<i>Dépenses publiques maîtrisables en volume (IPC hors tabac)</i>	1,1 %	1,1 %	0,0 %
<i>Dépenses publiques maîtrisables en volume (prix du PIB)</i>	1,0 %	1,4 %	0,8 %

Source : Cour des comptes à partir de données Insee

Le ralentissement des dépenses par rapport à la période 2011-2016 tient pour l'essentiel aux dépenses de prestations sociales versées par l'État, du fait notamment des économies effectuées sur les aides personnalisées au logement, et aux dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales (APUL).

Au total, que les dépenses soient mesurées en valeur ou en volume en utilisant le prix du PIB, l'année 2018 marque un infléchissement net de leur croissance par rapport à 2017, mais plus modéré si on la compare à celle des années 2011-2016. Cette croissance en volume, inférieure à la croissance potentielle de l'économie française, témoigne d'un effort en dépenses positif en 2018.

B - Un déficit structurel en amélioration modeste

Selon le Gouvernement, le déficit structurel¹¹, c'est-à-dire le déficit qui serait enregistré hors facteurs exceptionnels et si l'activité économique était à son niveau potentiel (cf. encadré ci-après), s'est réduit de 0,1 point de PIB en 2018 pour s'établir à 2,3 points de PIB.

¹¹ Voir définition et mode de calcul en annexe n° 3.

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, mais pouvant aussi découler d'autres textes, ainsi que 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 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 (élasticité¹² 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.

Le solde structurel de 2018 est proche de celui inscrit dans la LFPF, ainsi que l'a constaté le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 4 juin 2019¹³.

Les mesures ponctuelles et temporaires prises en compte par le Gouvernement pour le calcul du déficit structurel représentent 0,2 point de PIB et correspondent essentiellement au remboursement (à hauteur de 3,7 Md€) de la taxe sur les dividendes à 3 % et à la comptabilisation, discutable¹⁴, de l'impact du changement d'enregistrement en comptabilité nationale des cessions de licences hertziennes, pour un montant de 1 Md€.

¹² 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 % (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 évoluent quand le PIB varie de 1 %.

¹³ Haut conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2019-2 (actualisé) relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2018, 4 juin 2019.

¹⁴ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2018, p. 114-115, disponible sur www.ccomptes.fr et avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2019-2 (actualisé) de juin 2019.

Tableau n° 4 : décomposition du déficit public (en point de PIB)

	2016	2017	2018	LPFP pour 2018
<i>Solde public</i>	-3,5	-2,8	-2,5	-2,8
<i>Composante conjoncturelle</i>	-0,8	-0,3	-0,0	-0,4
<i>Mesures ponctuelles et temporaires</i>	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
<i>Composante structurelle</i>	-2,6	-2,4	-2,3	-2,1

Source : amendement du Gouvernement au PLR ; avertissement : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant, du fait d'arrondis

La France est sortie de la procédure pour déficit excessif en 2018 et relève donc du volet « préventif » du Pacte de stabilité. Avec un déficit structurel supérieur à son objectif de moyen terme (de 0,4 point de PIB), les règles européennes prévoient dans ce cas une réduction du 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). Cependant, elles autorisent une déviation de 0,5 point de PIB sur une année, ou cumulée sur deux ans. Avec un ajustement structurel (c'est-à-dire une réduction de son déficit structurel) de 0,1 point de PIB en 2018 selon le Gouvernement, 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.

L'effort structurel, qui vise à mesurer la part de l'amélioration structurelle qui peut être réellement attribuée aux pouvoirs publics¹⁵, est également estimé par le Gouvernement à 0,1 point de PIB en 2018. Il recouvre un effort de 0,3 point de PIB sur les dépenses, partiellement compensé par un impact négatif des mesures de prélèvements obligatoires¹⁶ (-0,2 point de PIB).

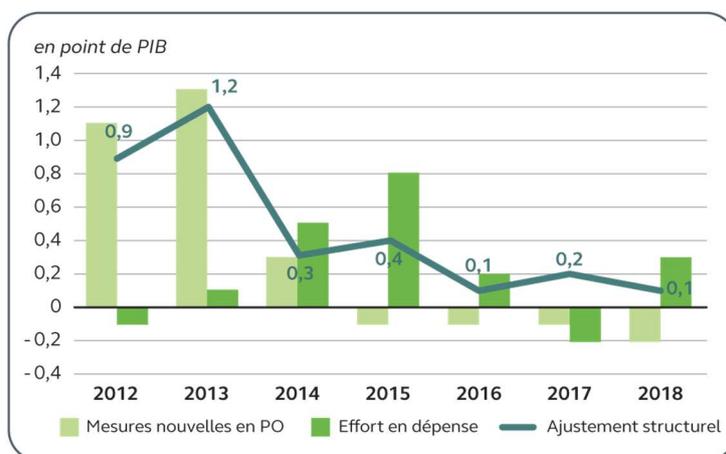
Toutefois, l'intégralité de l'ajustement structurel ou de l'effort structurel et plus de la moitié de l'effort en dépenses proviennent du contrecoup de la recapitalisation d'Areva en 2017. Cette recapitalisation avait alourdi sur la seule année 2017 les dépenses et les comptes publics à hauteur de 0,2 point de PIB et s'était traduite par une dégradation à due concurrence du déficit structurel. L'absence de dépenses liées à la recapitalisation d'Areva en 2018 améliore donc d'autant l'ajustement structurel de 2018 et l'effort en dépenses présentés par le Gouvernement.

¹⁵ Voir définition et mode de calcul en annexe n° 3.

¹⁶ Mesuré hors contrecoup de la surtaxe temporaire à l'IS de 2017, comptabilisée par le Gouvernement en mesure exceptionnelle et temporaire.

Si on neutralise l'effet de la recapitalisation d'Areva en 2017, l'ajustement structurel devient légèrement négatif en 2018 (-0,1 point de PIB) et l'effort en dépenses ne s'élève alors qu'à 0,1 point de PIB. Cet effort resterait encore supérieur à celui effectué en 2017 (0 point), mais inférieur à celui réalisé en moyenne entre 2013 et 2017 (0,4 point).

Graphique n° 4 : ajustement structurel et effort structurel en dépense et en recettes¹⁷



Source : Cour des comptes à partir de données du programme de stabilité

C - Comme en 2017, seul l'État est encore en déficit

Cette partie examine les soldes en comptabilité nationale des différentes catégories d'administrations publiques : les administrations publiques centrales (APUC), qui regroupent l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO). Des analyses plus détaillées ont été présentées concernant l'État dans le rapport de la Cour relatif au budget de l'État, gestion et résultats¹⁸. Des analyses complémentaires concernant les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales en comptabilité générale et sur un périmètre plus restreint que celui des administrations publiques sont présentées dans les deux rapports précités, publiés en même temps que le présent rapport, traitant des comptes 2018 respectivement de la sécurité sociale et des collectivités territoriales.

¹⁷ L'effort structurel en recettes correspond aux mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (PO).

¹⁸ Cour des comptes, *Le Budget de l'État en 2018*. La Documentation française, mai 2018, 262 p., disponible à www.ccomptes.fr.

**Tableau n° 5 : capacité (+) ou besoin (-) de financement
des administrations publiques par sous-secteur
(en Md€ et en points de PIB)**

	APUC		ASSO		APUL		APU	
	Md€	Points de PIB	Md€	Points de PIB	Md€	Points de PIB	Md€	Points de PIB
2015	-75,8	-3,4	-3,8	-0,2	-0,1	0,0	-79,7	-3,6
2016	-80,0	-3,6	-2,2	-0,1	3,0	0,2	-79,1	-3,6
2017	-70,5	-3,1	5,3	0,2	1,6	0,1	-63,6	-2,8
2018	-72,6	-3,1	10,8	0,5	2,3	0,1	-59,5	-2,5

APUC : administrations publiques centrales. ASSO : administrations de sécurité sociale. APUL : administrations publiques locales. APU : administrations publiques.

Source : Insee

Comme en 2017, les APUC enregistrent un déficit important (-3,1 points de PIB). Pour la troisième année consécutive, les APUL enregistrent un léger excédent, de 0,1 point de PIB. Enfin, les administrations de sécurité sociale (ASSO) améliorent de 0,3 point de PIB l'excédent apparu en 2017, ce qui le porte à 0,5 point de PIB.

1 - Un déficit de l'État à nouveau en hausse

Le solde des administrations publiques centrales (APUC) se dégrade de 2,1 Md€ en 2018 par rapport à 2017 (de -70,5 Md€ à -72,6 Md€), mais de manière moindre que le solde budgétaire¹⁹ (passé de -67,7 Md€ à -76,0 Md€, soit une dégradation de 8,3 Md€).

Au sein des APUC, le solde des organismes divers d'administration centrale (ODAC) s'améliore entre 2017 et 2018 de 1,7 Md€ (de -4,4 Md€ à -2,7 Md€), principalement du fait de moindres dépenses du Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI) et de transferts de la part de l'État à BPI-financement dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA).

À l'inverse, le solde de l'État se dégrade de 3,8 Md€, (en passant de -66,1 en 2017 à -69,9 Md€).

¹⁹ Le solde budgétaire, figurant dans les lois de règlement, porte sur le seul budget de l'État, et est exprimé selon les concepts de la comptabilité budgétaire (et non de la comptabilité nationale, utilisée sauf mention contraire dans le présent rapport).

Cette dégradation traduit l'ampleur des mesures de baisse des prélèvements obligatoires supportées par l'État, que le ralentissement de ses dépenses n'a pas suffi à compenser.

Les différentes mesures fiscales²⁰ ont en effet réduit les recettes fiscales de 16,5 Md€ par rapport à 2017, montant sans équivalent depuis 2009 : suppression de la première tranche de taxe d'habitation, transformation de l'ISF en un nouvel impôt sur la fortune immobilière, disparition de la contribution exceptionnelle à l'IS mise en place fin 2017, hausse du CICE, transfert de TVA aux régions, partiellement amortis par la hausse de la fiscalité énergétique. Ces mesures de baisse de la fiscalité ont plus que compensé l'augmentation spontanée des prélèvements obligatoires de l'État. Au total, ceux-ci ont diminué de 1,9 Md€ entre 2017 et 2018, pour s'établir à 314,5 Md€.

Les dépenses de l'État ont nettement ralenti par rapport à 2017 (+0,2 % contre +3,1 %). Ce ralentissement s'explique essentiellement par le contrecoup de la recapitalisation d'Areva en 2017 (à hauteur de 4,5 Md€ en comptabilité nationale) et par le ralentissement (+1,6 % après +3,9 %) des prestations et autres transferts. Celui-ci provient, en particulier, de la baisse des aides au logement, de la suppression de la prime à l'embauche pour les petites et moyennes entreprises (PME) et de la diminution des contrats aidés.

2 - Un solde des APUL en légère hausse

La capacité de financement des APUL a augmenté légèrement en 2018 (+0,7 Md€, à 2,3 Md€), après une dégradation entre 2016 et 2017 (-1,4 Md€). Le ralentissement très net des dépenses de fonctionnement, combiné à une croissance plus soutenue des recettes permise par l'arrêt de la baisse de la DGF, s'est traduit par une forte hausse de l'épargne des APUL en 2018 (48,3 Md€ après 44,9 Md€) et une augmentation de leur capacité de financement (2,3 Md€ après 1,6 Md€) malgré l'accélération des dépenses d'investissement.

²⁰ Mesures antérieures, nouvelles et de périmètre et de transfert.

Tableau n° 6 : solde des APUL entre 2012 et 2018

<i>en Md€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/ 2017
<i>Dépenses</i>	244,5	252,8	253,2	250,5	248,9	254,3	260,3	2,4 %
<i>Dont fonctionnement</i>	186,2	191,8	196,0	198,0	198,5	201,3	203,3	1,0 %
<i>Dont investissement</i>	58,2	60,9	57,2	52,6	50,4	53,0	57,0	7,6 %
<i>Recettes</i>	240,8	244,2	248,4	250,4	252,0	255,9	262,6	2,6 %
Solde	-3,7	-8,5	-4,8	-0,1	3,0	1,6	2,3	

Source : Insee

Les données présentées ici sur les finances locales diffèrent de celles présentées sur les seules collectivités territoriales dans le fascicule précité sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, publié simultanément au présent rapport, pour trois raisons principales²¹ :

- elles portent sur un champ plus large (aux collectivités territoriales s'ajoutent certains organismes directement sous leur contrôle, les organismes divers d'administration locale) ;
- elles sont établies selon des concepts différents (en comptabilité nationale, et non en comptabilité publique locale) ;
- les données en comptabilité nationale ont été arrêtées plus tôt que celles en comptabilité générale.

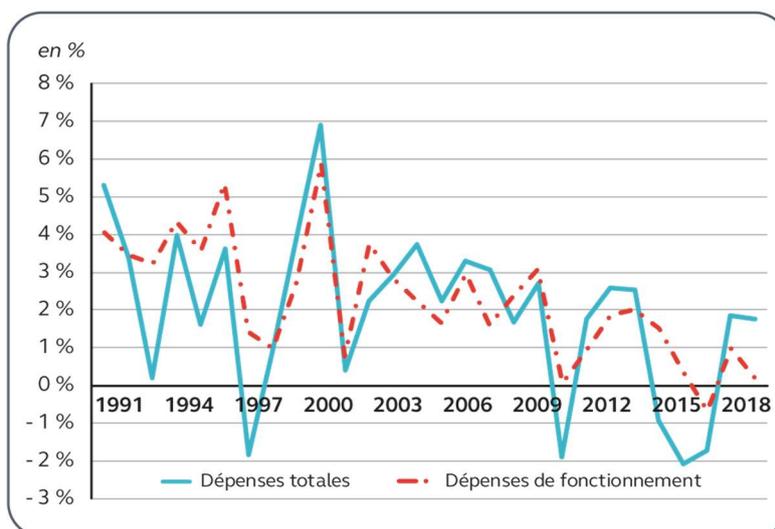
Les dépenses des APUL ont crû à un rythme proche en 2018 (2,4 % à prix courant et 1,6 % en volume) de celui de 2017 (2,2 % à prix courant et 1,7 % en volume).

Le maintien de la croissance des dépenses des APUL à un rythme proche de celui de 2017 résulte de deux mouvements de sens opposé. D'une part, les dépenses d'investissement ont nettement accéléré (+ 7,6 % après + 5,2 % et contre -0,7 % en moyenne de 2012 à 2017), en lien avec le cycle électoral communal. D'autre part, les dépenses de fonctionnement ont décéléré, leur croissance s'établissant à +1,0 % contre +1,4 % en 2017 (et +1,8 % en moyenne de 2012 à 2017).

²¹ Le constat d'une augmentation de la capacité de financement en comptabilité nationale se retrouve toutefois au niveau des comptes des seules collectivités territoriales en comptabilité générale : mesurée hors remboursements d'emprunts, qui ne sont pas inclus dans le besoin de financement en comptabilité nationale, les collectivités territoriales enregistrent en comptabilité générale une hausse de leur capacité de financement d'un peu moins de 1 Md€.

Les dépenses de fonctionnement ont connu en 2018 leur plus bas rythme d'évolution depuis au moins 25 ans. Plusieurs facteurs expliquent ce résultat, sans qu'il soit possible de distinguer lequel de ceux-ci prime. La contractualisation de l'objectif des dépenses de fonctionnement avec les 322 plus grandes collectivités territoriales a incité à la maîtrise des dépenses. L'impact des baisses de dotations passées a pu entraîner la poursuite de stratégies de maîtrise de leurs dépenses par les collectivités. Enfin, le décalage d'un an de la mise en œuvre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) et le gel du point de la fonction publique ont limité la hausse des rémunérations.

Graphique n° 5 : évolution des dépenses des administrations publiques locales (en volume, hors décentralisation)



Source : calculs Cour des comptes à partir de données Insee

L'investissement des APUL a poursuivi son rebond (+7,6 % en 2018 après +5,2 % en 2017), après trois années de recul (-17 % en cumulé sur les trois années 2014 à 2016). Ce redressement est essentiellement lié au cycle électoral du bloc communal, qui représente les deux tiers de l'investissement des collectivités locales, et à la reprise de l'investissement des départements après huit années consécutives de baisse. L'investissement des APUL a de plus été tiré par celui de la Société du Grand Paris (SGP)²², classée en comptabilité nationale dans les organismes divers d'administration locale (ODAL).

²² La Société du Grand Paris est l'entreprise publique créée par l'État pour piloter les projets d'infrastructures de transport du Grand Paris Express en région Ile-de-France.

Les recettes des APUL ont très nettement accéléré en 2018 (2,6 %) par rapport aux années précédentes (1,6 % en 2017 et 0,6 % en 2016). Cette accélération provient notamment de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)²³, mais également de l'interruption de la baisse des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales²⁴. Par ailleurs, les concours financiers de l'État, une fois neutralisé l'impact de la réforme de la taxe d'habitation, ont recommencé à progresser (+1 Md€).

3 - Un solde des administrations de sécurité sociale en excédent du fait de la caisse d'amortissement de la dette sociale

Pour la deuxième année consécutive, les administrations de sécurité sociale (ASSO), qui avaient affiché continûment un besoin de financement entre 2008 et 2016, enregistrent en 2018 une capacité de financement de 10,7 Md€, soit 0,5 point de PIB, supérieure de 5,4 Md€ à celle de 2017.

Cette amélioration est portée par l'ensemble des composantes des ASSO. Le déficit du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'est réduit de 4,0 Md€ pour s'établir à 2,3 Md€. Les régimes conventionnels (retraite complémentaire Agirc-Arrco et assurance-chômage) ont vu aussi leur déficit se réduire d'un peu moins de 1 Md€ au total entre 2017 et 2018.

L'augmentation de 0,5 Md€ de l'excédent de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) qui assure l'amortissement de la dette accumulée par le régime général et le FSV, et la réduction de 0,6 Md€ du déficit du fonds de réserve des retraites (FRR), qui est mobilisé depuis 2011 pour le financement de la CADES, ont aussi contribué à l'amélioration du solde des ASSO.

²³ En comptabilité nationale, la CVAE est enregistrée dans les comptes des APUL l'année de son versement à l'État par les entreprises, et non l'année de son versement par l'État aux collectivités.

²⁴ Une fois neutralisé l'impact de la substitution d'une recette de TVA de 4,2 Md€ en 2018 à la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions.

**Tableau n° 7 : capacité (+) ou besoin (-) de financement
des administrations de sécurité sociale (ASSO)
en comptabilité nationale**

<i>En Md€</i>	2014	2015	2016	2017	2018
CADES+FRR	11,3	11,5	11,9	12,5	13,6
CADES	12,3	13,0	13,6	14,3	14,8
FRR	-1,6	-1,5	-1,7	-1,8	-1,2
ASSO hors CADES et FRR	-20,7	-15,3	-14,1	-7,2	-2,9
Régime général + FSV	-11,7	-11,2	-9,0	-6,3	-2,3
Agirc-Arrco	-4,7	-3,9	-3,6	-2,2	-1,8
Unédic + Pôle Emploi	-4,0	-4,0	-4,3	-3,3	-2,9
Autres ASSO*	2,2	3,7	2,8	4,6	4,1
Total ASSO	-7,4	-3,8	-2,2	5,3	10,7

Source : Insee ; les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant, du fait d'arrondis.

* ACOSS, CNRACL, MSA, CVPL, RSI, AGFF, IRCANTEC, RAFF, hôpitaux et autres ASSO.

La capacité de financement dégagée par les ASSO s'explique par l'importance du solde positif de la CADES (+14,8 Md€), consacré à l'amortissement de la dette sociale. En revanche, les régimes de sécurité sociale proprement dits restent globalement déficitaires en 2018.

Les dépenses ont, à champ constant, légèrement accéléré en 2018 (+1,9 % après +1,7 % en 2017). Cette progression reflète en particulier le plus grand dynamisme des dépenses de retraites, portées par une indexation plus forte et une augmentation importante des effectifs partant à la retraite. À l'inverse, les dépenses de personnel ont ralenti en raison de l'absence de revalorisation indiciaire, contrairement à 2017.

Les recettes continuent à croître à un rythme élevé, de +2,8 % en 2018 après +3,3 % en 2017. Soutenus par une masse salariale qui a progressé pour la deuxième année consécutive de 3,5 %, les impôts et cotisations sociales, qui représentent plus de 90 % des recettes des ASSO, ont ainsi affiché une croissance de +3,2 % après +3,1 % en 2017.

*

**

En 2018, la réduction du déficit des administrations publiques (-0,3 point de PIB) aura été modérée. Elle traduit un impact encore favorable de la conjoncture (0,3 point) et une faible amélioration du solde structurel. Au-delà de la recapitalisation d'Areva de 2017, qui a abaissé ponctuellement le taux de croissance de la dépense en 2018, un effort a été effectué par les pouvoirs publics sur la dépense qu'ils contrôlent : sa croissance a été inférieure en volume à la croissance potentielle comme à celle des années 2011 à 2016. Cet effort a permis de compenser les mesures de baisse des prélèvements obligatoires décidées pour 2018. Toutefois, sans une élasticité des prélèvements obligatoires de nouveau supérieure à sa moyenne de longue période, aucune réduction du déficit structurel n'aurait été enregistrée.

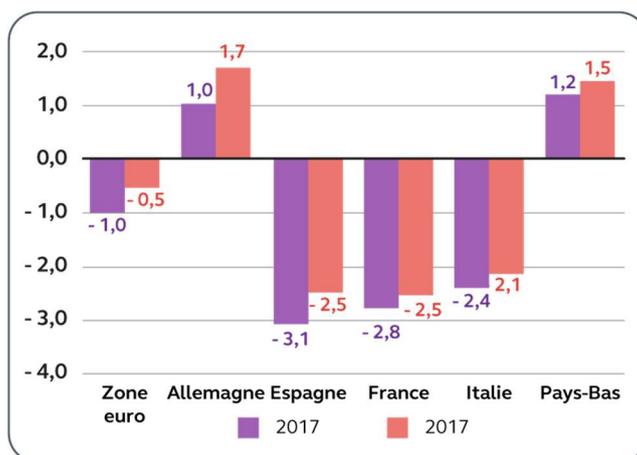
II - Une situation de finances publiques plus dégradée que celle de la plupart des pays de la zone euro

La situation des finances publiques de la France, tant du point de vue du déficit que du déficit structurel ou du ratio de dette publique au PIB, se compare défavorablement à celle de ses partenaires de la zone euro.

A - Un déficit effectif supérieur à ceux de la plupart des partenaires européens de la France

En 2018, le déficit public de la France reste parmi les plus élevés au sein de l'Union européenne : seules Chypre et la Roumanie affichent des déficits plus importants (respectivement de 4,8 et 3,0 points de PIB). Le déficit public de la France, qui s'établit à un niveau identique à celui de l'Espagne, est deux points supérieur à celui de la zone euro (2,5 points contre 0,5 point de PIB).

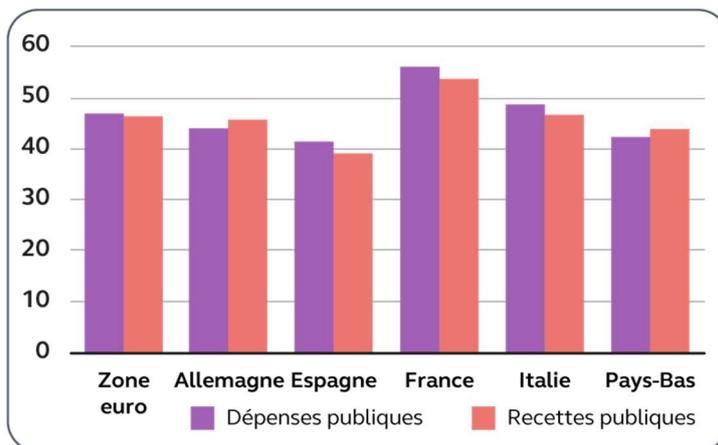
Graphique n° 6 : soldes publics en 2017 et 2018 dans les pays de la zone euro (en point de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

En 2018, la France a toujours des dépenses publiques et des recettes publiques rapportées au PIB plus élevées que celles de ses partenaires européens : les dépenses s'établissent à 56 points de PIB, soit près de 10 points au-dessus de celles de la zone euro dans son ensemble et les recettes publiques à 53 points de PIB, plus de 7 points au-dessus de celles de la zone euro.

Graphique n° 7 : dépenses publiques et recettes publiques dans les pays de la zone euro en 2018 (en points de PIB)

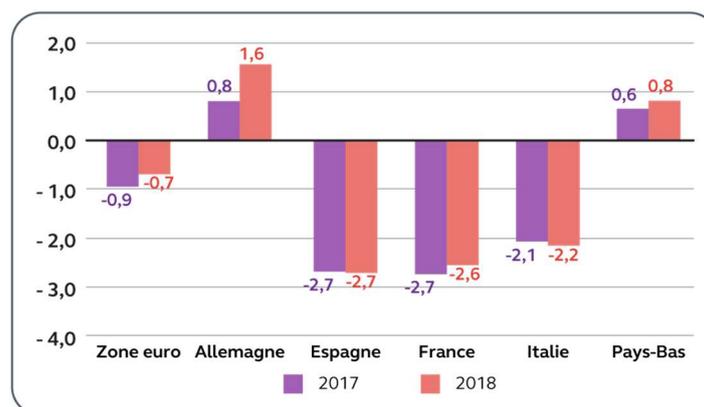


Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

B - Un déficit structurel en France toujours parmi les plus élevés de la zone euro

D'après les estimations de la Commission européenne, le déficit structurel de la France s'établirait à 2,6 points de PIB en 2018 – la Commission européenne ayant sa propre méthodologie d'estimation du PIB potentiel, harmonisée entre pays, conduisant à une estimation du déficit structurel un peu différente de celle du Gouvernement²⁵. Ce déficit structurel est nettement plus élevé que celui de la zone euro dans son ensemble (0,7 point de PIB). Parmi les pays de la zone euro, seule l'Espagne affiche un déficit structurel supérieur à celui de la France (2,7 points de PIB)²⁶. De leur côté, l'Allemagne présente un solde structurel excédentaire pour la sixième année consécutive et les Pays-Bas pour la troisième année consécutive.

Graphique n° 8 : soldes structurels en 2017 et 2018 dans les pays de la zone euro (en point de PIB)²⁷



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

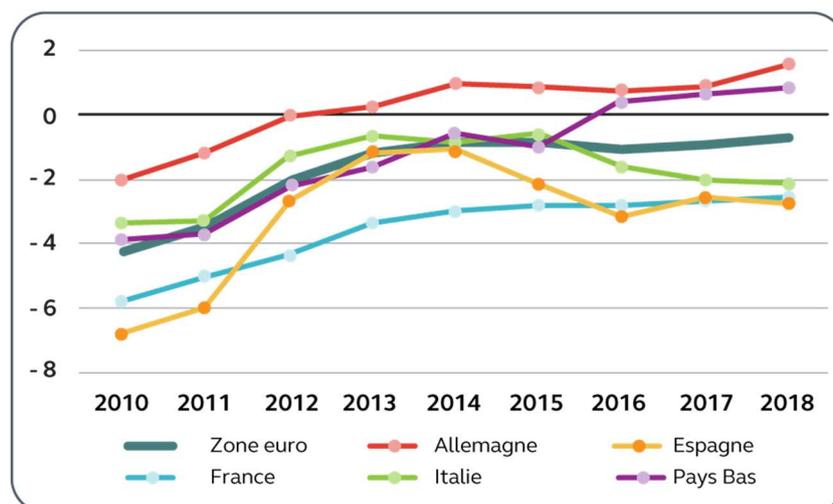
²⁵ Le déficit structurel est estimé comme la différence entre le déficit effectif et sa composante conjoncturelle. Cette dernière est évaluée à partir de l'écart de production. Or selon les évaluations de la Commission dans ses prévisions du printemps 2019, l'écart de production serait de +0,4 point de PIB en 2018 contre -0,3 point selon le programme de stabilité de la France.

²⁶ Au sein de l'Union européenne, deux pays affichent des déficits structurels supérieurs ou égaux à 3 points de PIB : la Hongrie (3,7 points de PIB) et la Roumanie (3,0 points de PIB).

²⁷ Les soldes structurels présentés ici proviennent d'estimations de la Commission européenne et sont donc légèrement différents de ceux estimés par les administrations françaises et présentés dans la première partie de ce chapitre.

Le rythme de l'amélioration du solde structurel a été nettement plus marqué en zone euro pendant la période 2011-2014 que pendant la période 2015-2018 : l'ajustement structurel, qui s'élevait en moyenne à 0,8 point de PIB par an pendant la période 2011-2014, est devenu quasiment nul en moyenne au cours des années 2015 à 2018.

Graphique n° 9 : soldes structurels dans les pays de la zone euro (2010-2018) (en points de PIB)

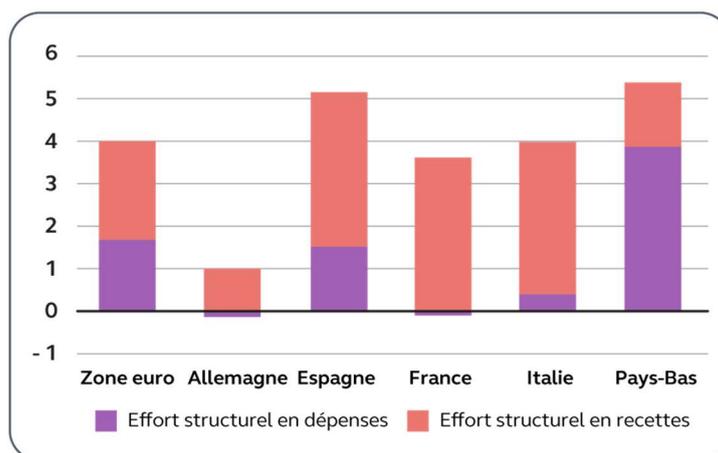


Source : Cour des comptes à partir de données de la Commission européenne (base de données macroéconomiques AMECO), prévisions de mai 2019

Ce changement de rythme observé pour la zone euro se retrouve pour un certain nombre de pays (Allemagne, Pays-Bas) qui ont atteint leur objectif de moyen terme et n'ont donc plus besoin d'effectuer d'ajustement structurel. Cependant, après une phase d'amélioration marquée de leur solde structurel, d'autres pays (Espagne, Italie notamment) ont aussi connu une dégradation de leur solde structurel au cours de la période 2015-2018, alors même qu'ils étaient encore éloignés de leur objectif de moyen terme.

En France, alors même que le déficit structurel était plus élevé que celui de la zone euro en 2010 (5,8 points de PIB contre 4,3), le rythme de l'amélioration du solde structurel a été légèrement inférieur à celui de la zone euro au cours de la période 2011-2014 (ajustement structurel de 0,7 point par an en moyenne). Le rythme s'est encore réduit à 0,2 point en moyenne au cours de la période 2015-2018.

Graphique n° 10 : effort structurel cumulé sur la période 2011-2018 dans les pays de l'Union européenne (en points de PIB)



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

D'après les estimations de la Commission européenne, l'effort structurel cumulé au cours de la période 2011-2018 dans la zone euro s'est élevé à près de 4 points de PIB. Les mesures de hausse de prélèvements obligatoires (ce que le Gouvernement et la Commission européenne appellent « effort en recettes ») représentent les trois cinquièmes de l'effort structurel total²⁸. En France, selon la Commission, l'effort structurel cumulé au cours de cette période, de l'ordre de 3,5 points de PIB, a exclusivement porté sur les recettes. Une telle politique budgétaire contraste ainsi avec celle mise en œuvre par des pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas dans lesquels l'effort structurel a été réalisé pour l'essentiel du côté des dépenses publiques.

À l'instar de la France, l'Italie et l'Espagne ont mis en œuvre des politiques de redressement de leurs finances publiques passant principalement par les recettes.

²⁸ L'effort en dépenses évalué par la Commission européenne inclut les crédits d'impôts à l'inverse de ce qui est présenté dans le programme de stabilité de la France. Il est évalué par la Commission européenne à -0,1 point de PIB en cumulé sur la période 2011-2018. En retirant les crédits d'impôts, l'effort structurel en dépense cumulé sur cette période est de +0,7 point de PIB.

L'effort en recettes a été particulièrement fort en 2012 en Italie. Les mesures nouvelles comprenaient notamment une nouvelle taxe sur l'accession à la propriété, des droits d'accises plus élevés sur l'énergie et l'augmentation du taux principal de TVA mise en œuvre à la fin de l'année 2011. En 2014 et en 2015, l'effort structurel (porté par des mesures en recettes) a été plus limité. En 2016 et en 2017, l'effort structurel est devenu négatif du fait notamment de mesures de réduction des prélèvements obligatoires, notamment la réduction de la taxation sur le travail et l'abrogation de l'impôt foncier sur les résidences principales.

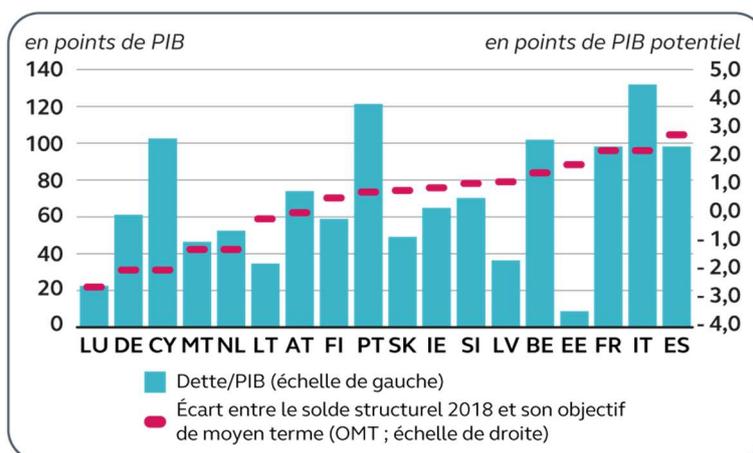
En Espagne, un effort en recettes a été réalisé entre 2011 et 2013, accompagné d'un effort en dépenses particulièrement notable en 2013, avec notamment des mesures de gel des salaires et des suppressions de postes dans le secteur public. À l'inverse, entre 2014 et 2018, les efforts structurels en dépense et en recettes ont été limités ou négatifs.

En 2018, avec un solde structurel estimé par la Commission européenne à -2,6 points de PIB, la France est encore éloignée de son objectif de moyen terme (OMT) d'équilibre structurel qui a été fixé à -0,4 point de PIB dans les lois de programmation des finances publiques 2014-2019, puis 2018-2022²⁹. Selon la Commission européenne, « ces objectifs à moyen terme sont établis de manière à assurer une situation des finances publiques saine. Ils tiennent compte de la nécessité d'atteindre des niveaux d'endettement soutenables tout en garantissant aux gouvernements des marges de manœuvre suffisantes et une marge de sécurité pour éviter les infractions aux règles budgétaires de l'UE ». Ils sont ainsi établis de manière à assurer à moyen terme une convergence du ratio de dette publique vers 60 points de PIB dans les cas où celui-ci serait initialement supérieur à ce seuil.

L'ajustement structurel que la France doit réaliser pour atteindre cet objectif de moyen terme est significatif. L'écart entre son solde structurel estimé par la Commission européenne (-2,6 points de PIB) et son objectif de moyen terme (-0,4 point de PIB) est de plus de deux points. Depuis 2012, avec une amélioration de son solde structurel de 1,8 point de PIB, la France a fait moins de la moitié du chemin nécessaire pour revenir à l'OMT.

²⁹ Les objectifs de moyen terme sont fixés en termes structurels selon le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) de mars 2012.

Graphique n° 11 : distance à l'objectif de moyen terme (OMT) en 2018 et ratio de dette publique en 2018



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

Note : LU = Luxembourg ; DE = Allemagne ; CY = Chypre ; MT = Malte ; NL = Pays-Bas ; LT = Lituanie ; AT = Autriche ; FI = Finlande ; PT = Portugal ; SK = Slovaquie ; IE = Irlande ; SI = Slovénie ; LV = Lettonie ; BE = Belgique ; EE = Estonie ; FR = France ; IT = Italie ; ES = Espagne

Parmi les pays de la zone euro, sept pays (Luxembourg, Allemagne, Chypre, Malte, Pays-Bas, Lituanie et Autriche) ont en revanche atteint ou dépassé leur objectif de moyen terme et le ratio de leur dette publique au PIB s'est établi en moyenne à 56 points de PIB. Inversement, pour les six pays (Lettonie, Belgique, Estonie, France, Italie et Espagne) qui ont un écart entre leur solde structurel et leur objectif de moyen terme supérieur à 1,0 point de PIB, le ratio de dette publique s'élève en moyenne à 79 points de PIB en 2018.

Au total, au sein de la zone euro, la situation de la France en 2018 se caractérise par un solde structurel encore éloigné de son objectif de moyen terme et par un ratio de dette publique élevé.

C - Une dette publique stable en points de PIB, alors qu'elle baisse dans le reste de la zone euro

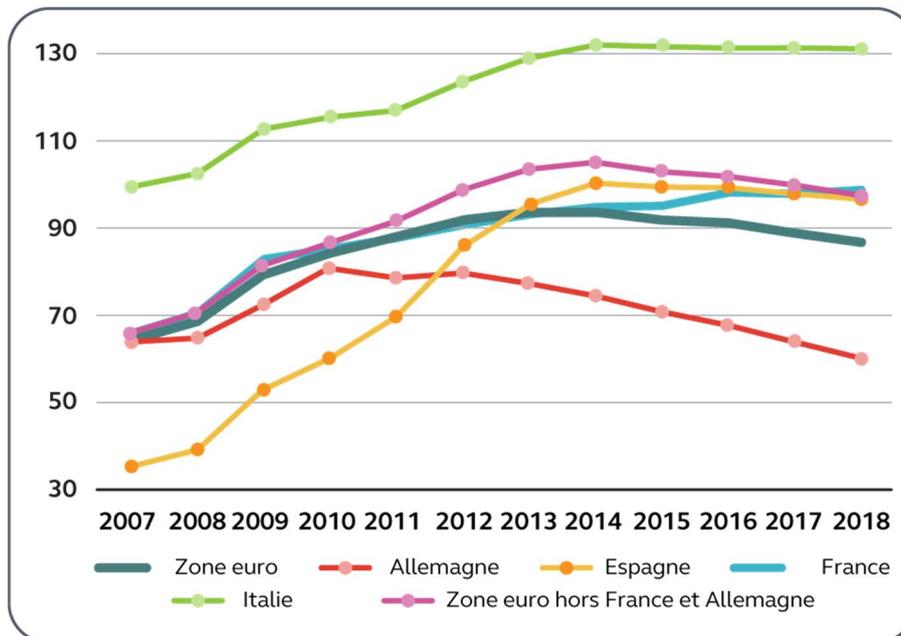
Rapportée au PIB, la dette est stable en 2018 à 98,4 points de PIB, après une hausse de 0,4 point de PIB en 2017. C'est la première fois depuis 2007 que ce ratio n'augmente pas.

Le solde public (-2,5 points de PIB) s'est établi à un niveau proche du solde stabilisant la dette rapportée au PIB (-2,4 points de PIB). Les facteurs autres que le solde ont contribué, à la marge (-0,1 point de PIB), à réduire le ratio de dette.

Notamment, les primes et décotes ont de nouveau réduit, de 0,2 point de PIB, le besoin d'endettement nouveau par rapport à ce qu'aurait impliqué le seul déficit en comptabilité nationale (cf. annexe n° 4 pour des détails sur l'impact des primes et décotes sur le solde et la dette publics en comptabilité nationale).

Malgré sa stabilisation en 2018, la trajectoire de dette de la France continue d'évoluer moins favorablement que celles de l'Allemagne et du reste de la zone euro. Rapportée au PIB, la dette publique de l'Allemagne baisse rapidement depuis 2012 et n'est en 2018 qu'à peine supérieure à 60 points de PIB. Celle du reste de la zone euro, c'est-à-dire hors France et hors Allemagne, baisse régulièrement depuis 2014 et est désormais inférieure à celle de la France.

Graphique n° 12 : dette publique (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

L'augmentation du ratio de dette de la France entre 2007 et 2018, de 34 points de PIB, est supérieure à celle observée pour la zone euro dans son ensemble (19,5 points de PIB). Les déficits primaires, c'est-à-dire mesurés hors charge d'intérêts, cumulés sur cette période expliquent deux tiers de l'augmentation du ratio dans le cas de la France alors qu'ils expliquent moins d'un cinquième de la hausse pour la zone euro. À l'inverse, l'impact de l'écart (appelé communément effet « boule de neige ») entre le taux d'intérêt, qui accroît la dette via la charge d'intérêts, et le taux de croissance du PIB, qui vient diminuer le poids dans le PIB de la dette héritée du passé, se révèle plus important pour la zone euro dans son ensemble que pour la France. La France a en effet bénéficié tout au long de cette période de taux d'intérêt sensiblement plus bas que la moyenne de ses partenaires pour financer sa dette publique.

Si l'évolution du ratio de dette de la France est en apparence proche de celle de l'Italie (+28 points de PIB entre 2007 et 2018), elle se révèle de nature différente. En effet, l'Italie a pâti de taux d'intérêt sensiblement plus élevés et d'une croissance plus faible que la France, se traduisant par un effet « boule de neige » nettement plus défavorable, mais a en revanche dégagé d'importants excédents primaires sur cette période, lui permettant de limiter la hausse de son ratio dette publique au PIB, alors que la France a cumulé les déficits primaires, poussant ce ratio à la hausse.

*

**

La France se distingue de nouveau en 2018 des autres pays européens par des déficits effectifs et structurels plus élevés. Alors même qu'elle avait, au sortir de la crise financière de 2008-2009, des déficits plus élevés, elle n'a pas consenti d'efforts de réduction de son déficit structurel aussi importants que ses partenaires. La France est ainsi un des rares pays de la zone euro pour lesquels le ratio de la dette publique rapportée au PIB n'a pas diminué, malgré des conditions de financement favorables comparativement à celles de nombreux autres pays européens.

CONCLUSION

En 2018, le déficit des administrations publiques s'est réduit mais à un rythme plus modéré que celui enregistré en moyenne depuis 2010, passant de 2,8 points de PIB en 2017 à 2,5 points de PIB.

Bien que moins vive qu'en 2017, la croissance économique a encore contribué, à hauteur de 0,2 point de PIB, à la réduction du déficit. Le déficit structurel, qui neutralise l'impact de la conjoncture et des facteurs exceptionnels sur le solde, a baissé de 0,1 point de PIB et a donc contribué aussi à la réduction du déficit effectif.

Un effort de maîtrise de la dépense a été effectué en 2018 : sa croissance a été inférieure en volume à la croissance potentielle comme à la croissance de la dépense des années 2011 à 2016. Selon le Gouvernement, l'effort en dépenses a ainsi été de 0,3 point de PIB. Toutefois, si on neutralise l'impact de la recapitalisation d'Areva, qui dégrade le solde structurel de 0,2 point sur la seule année 2017, l'effort structurel est négatif (-0,1 point de PIB) et l'effort en dépenses limité à 0,1 point de PIB.

La France se distingue de nouveau en 2018 des autres pays européens par des déficits effectif et structurel plus élevés. Alors qu'elle enregistrait un déficit plus élevé que la zone euro au sortir de la crise financière de 2008-2009, la France a un peu moins réduit ses déficits.

La France est ainsi un des rares pays de la zone euro pour lequel le ratio de la dette publique au PIB n'a pas encore amorcé sa décrue.

Chapitre II

Les perspectives pour 2019

Destiné à nourrir les débats du Parlement sur les orientations des finances publiques en application de la loi organique relative aux lois de finances, ce rapport analyse comme chaque année les perspectives de finances publiques pour l'exercice en cours. Il s'attache notamment à mettre en évidence les risques pesant sur la réalisation des prévisions retenues par le Gouvernement pour l'ensemble des administrations publiques dans le programme de stabilité transmis en avril 2019 à la Commission européenne. Celui-ci constitue en effet la plus récente prévision officielle des comptes publics pour 2019.

Dans le programme de stabilité, le Gouvernement a révisé sa prévision de déficit à 3,1 points de PIB, en légère baisse (-0,1 point de PIB) par rapport à la loi de finances initiale. Les annonces de fin décembre 2018 qui n'avaient pas déjà été prises en compte en loi de finances initiale étant supposées globalement neutres, cette révision s'explique principalement par le fait que l'Insee a annoncé que le déficit des administrations publiques était en 2018 inférieur de 0,2 point de PIB à la prévision actualisée par le Gouvernement lors de la loi de finances initiale pour 2019, dont 0,1 point peut être considéré comme pérenne.

La Cour a examiné les risques pesant sur les évolutions des recettes et dépenses prévues dans le programme de stabilité d'avril 2019, par catégorie d'administrations publiques, pour en tirer les conséquences sur le déficit et la dette publics. Cette analyse s'appuie sur le programme de stabilité, mais aussi sur les documents budgétaires, ainsi que sur les informations fournies au 18 juin 2019 à la Cour par les services du ministère des finances, notamment la direction générale du Trésor et la direction du budget, ainsi que par les services des autres ministères.

Plusieurs fois modifiées (I), les prévisions de recettes publiques apparaissent plausibles (II) tandis que celles relatives aux dépenses sont affectées d'un risque modéré de dépassement (III). Elles conduisent à une nette hausse du déficit effectif et à une quasi-stabilité du solde structurel (IV).

I - Des prévisions modifiées à plusieurs reprises entre le dépôt du PLF pour 2019 et le programme de stabilité

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 prévoyait une augmentation modérée du déficit public (à 2,8 points de PIB), mais une réduction, modérée également (-0,3 point de PIB), du déficit structurel. La prévision de déficit a ensuite été dégradée à 3,2 points de PIB en LFI, puis ramenée à 3,1 points dans la prévision du programme de stabilité.

Entre le dépôt du PLF et le vote de la LFI, des mesures fiscales et sociales de soutien au pouvoir d'achat, d'un montant de l'ordre de 11 Md€, ont été décidées. Ces mesures sont constituées, principalement, de baisses de prélèvements obligatoires et de quelques hausses de dépenses. Elles ont été adoptées en LFI, pour un montant de 7 Md€, et dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES), pour un montant de 3,7 Md€.

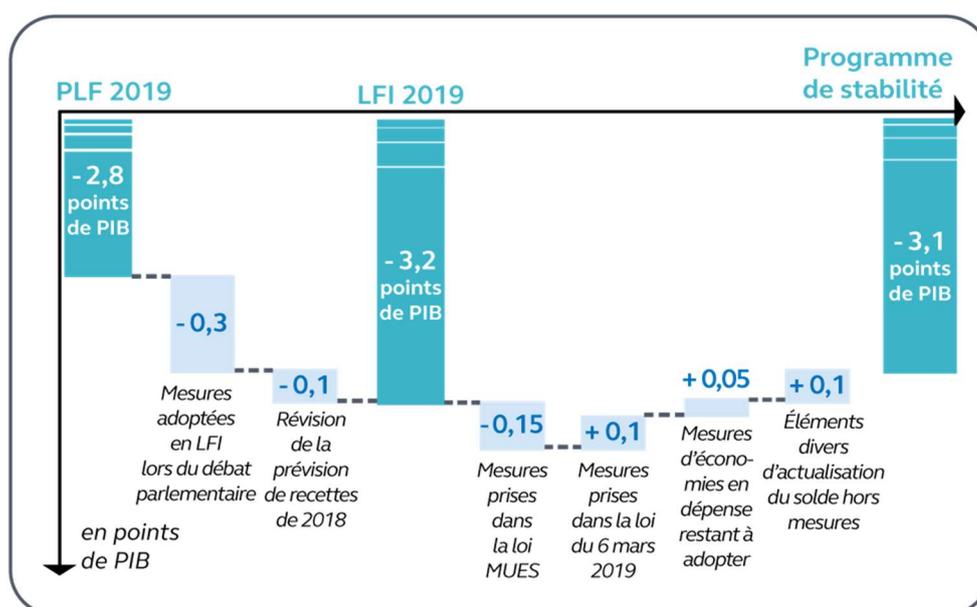
Les modifications apportées sur les prélèvements obligatoires en LFI par rapport au PLF consistent principalement en l'annulation de la hausse prévue en PLF de la fiscalité des produits énergétiques (3,9 Md€). Les hausses de dépenses votées en LFI correspondent essentiellement à celle de la prime d'activité (+2,8 Md€) et à l'élargissement du périmètre du chèque énergie et de la prime à la conversion (+0,4 Md€). Afin de limiter la hausse du déficit public, une niche fiscale sur les bénéfices intragroupes a été supprimée en LFI, accroissant les recettes de 0,4 Md€. La prise en compte de l'ensemble de ces mesures additionnelles, pour 0,3 point de PIB, et une révision en baisse de 0,1 point de la prévision de recettes pour 2018 se reportant en base sur 2019 avaient ainsi conduit le Gouvernement à porter à 3,2 points de PIB sa prévision de déficit.

Les mesures votées dans la loi MUES correspondent à l'avancement au 1^{er} janvier de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires initialement prévue au 1^{er} septembre 2019, à leur non-assujettissement à l'impôt sur le revenu (-2,4 Md€) et à l'annulation pour les retraités modestes de la hausse de 1,7 point de la CSG décidée en 2018 (-1,4 Md€).

Le Gouvernement avait annoncé son intention de compenser ces mesures par des hausses de recettes et des baisses de dépenses, permettant de maintenir sa prévision de déficit à 3,2 points de PIB.

Le projet de loi du 6 mars 2019 a ainsi reporté la baisse prévue en LFI du taux d'impôt sur les sociétés pour les plus grandes entreprises (soit un surcroît de recettes attendues de 1,7 Md€) et créé une nouvelle taxe sur certains services fournis par les entreprises du secteur numérique (0,4 Md€). Enfin, des mesures d'économies sur les dépenses de l'État (pouvant atteindre 1,5 Md€) ont été annoncées mais elles n'ont pas encore été traduites dans des textes financiers.

Graphique n° 13 : de la prévision de déficit public du PLF 2019 à celle du programme de stabilité d'avril 2019



Source : Cour des comptes

Le programme de stabilité d'avril 2019 a enfin ramené à 3,1 points de PIB la prévision de déficit public, pour tenir compte notamment de la publication par l'Insee d'un solde public pour 2018 meilleur que prévu en LFI, de l'impact favorable sur la charge d'intérêts de la révision en baisse de la prévision de taux d'intérêt et, en sens inverse, de l'impact défavorable d'une prévision de croissance plus faible.

Tableau n° 8 : décomposition des soldes par catégories d'administrations publiques dans le programme de stabilité d'avril 2019 (en points de PIB)

	2017	2018	2019
<i>Solde public au sens de Maastricht</i>	-2,8	-2,5	-3,1
<i>État</i>	-2,9	-3,0	-3,6
<i>Organismes divers d'administrations centrales</i>	-0,2	-0,1	-0,1
<i>Administrations publiques locales</i>	0,1	0,1	0,1
<i>Administrations publiques de sécurité sociale</i>	0,2	0,5	0,5

Source : programme de stabilité d'avril 2019

Le déficit des administrations publiques en 2019 (3,1 points de PIB) résulterait de celui de l'État (3,6 points de PIB), en dégradation de 0,6 point de PIB par rapport à 2018 en raison de la transformation du CICE en baisse de cotisation, et de manière plus marginale de celui des organismes divers d'administration centrale (ODAC). Les soldes, positifs, des administrations publiques locales (APUL) et des administrations publiques de sécurité sociale (ASSO) rapportés au PIB seraient stables par rapport à 2018.

II - Une prévision de recettes plausible

La prévision de prélèvements obligatoires (PO) pour 2019 s'établit à 1 062 Md€, soit 4 Md€ au-dessus du niveau enregistré en 2018 et 5 Md€ au-dessus de la prévision de la LFI. L'accroissement par rapport au niveau prévu pour 2018 dans la LFI pour 2019 provient :

- pour 1 Md€ du surcroît de PO enregistré par l'Insee en 2018 par rapport à la prévision de la LFI pour 2019 (un écart inhabituellement faible), qui se répercute quasi mécaniquement sur le niveau prévu pour 2019 ;
- pour 27 Md€ d'une prévision de croissance en valeur s'élevant à 2,6 % en 2019 ;
- pour 2 Md€ d'une prévision d'élasticité des PO au PIB un peu supérieure à 1 ;

- ces évolutions sont compensées, à hauteur de 26 Md€, par les mesures nouvelles destinées à réduire les PO, votées notamment dans les LFI pour 2018 et 2019 (cf. tableau ci-dessous).

L'examen de chacun de ces facteurs montre que la prévision de recettes du programme de stabilité est atteignable, quoique fragilisée par des évolutions de début d'année un peu moins favorables que prévu en matière de croissance, et surtout d'inflation et de masse salariale.

Tableau n° 9 : facteurs d'évolution des prélèvements obligatoires en 2019 entre le montant pour 2018 en LFI pour 2019 et le montant prévu dans le programme de stabilité (en Md€)

Effet de la base 2018	+1
Impact de la croissance du PIB	+27
Impact de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB	+2
Impact des mesures	-26
Total	+4

Source : Insee, loi de finances pour 2019, programme de stabilité d'avril 2019, calculs Cour des comptes

La faible hausse des prélèvements obligatoires de l'ensemble des APU (+0,4 %) recouvre une hausse sensible de ceux des administrations de sécurité sociale (+2,6 %) et de ceux des administrations publiques locales (+2,3 %), compensée par une forte baisse de ceux de l'État (-5,9 %). La quasi-totalité des mesures de baisse des prélèvements obligatoires, dont l'impact transitoire de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales, est en effet supportée par l'État, alors que des mesures de faible ampleur diminuent ceux des ASSO et accroissent ceux des APUL.

Tableau n° 10 : évolution des prélèvements obligatoires par catégorie d'administrations publiques

	État	ASSO	APUL	APU
Niveau 2018 (en Md€)	322,8	568,1	150,8	1 058,0
<i>Taux de croissance, dont :</i>	-5,9 %	+2,3 %	+2,6 %	+0,4 %
- <i>taux de croissance spontané</i>	+3,7 %	+2,5 %	+2,5 %	+2,9 %
- <i>effet des mesures</i>	-9,1 %	-0,2 %	0,1 %	-2,3 %
Niveau 2019 (en Md€)	303,7	580,9	154,7	1 062,4

APUC : administrations publiques centrales. ASSO : administrations de sécurité sociale. APUL : administrations publiques locales. APU : administrations publiques
Source : ministère des comptes publics

A - Des prévisions macroéconomiques un peu élevées sur l'inflation et la masse salariale

Le programme de stabilité retient, pour 2019, une prévision de croissance du PIB de 1,4 % en volume, de la masse salariale du secteur privé de 3,1 % en valeur et des prix à la consommation de 1,3 % en moyenne annuelle. Ces prévisions sont plus basses que celles associées à la LFI pour 2019 pour la croissance du PIB, alors prévue à +1,7 %, et la masse salariale du secteur privé, alors prévue à 3,5 %. Elles sont en revanche identiques s'agissant de l'inflation.

Le Haut Conseil des finances publiques, dans son avis du 13 avril 2019, a jugé réalistes les prévisions de croissance et de masse salariale. Il a jugé plausible la prévision d'inflation mais noté que les informations disponibles sur le mois de mars laissaient à penser que la hausse attendue de l'inflation sous-jacente pourrait être plus lente que prévu par le Gouvernement.

Les informations conjoncturelles parues depuis lors ne remettent pas en cause le scénario de croissance, mais conduisent à estimer que la prévision d'inflation est un peu élevée, tandis qu'une incertitude forte pèse sur la prévision de masse salariale du secteur privé.

Les chiffres de croissance du premier trimestre 2019 ont été légèrement inférieurs aux prévisions disponibles au moment de l'avis du Haut Conseil et fragilisent quelque peu la prévision du Gouvernement. Toutefois, les informations conjoncturelles disponibles, et notamment les enquêtes de conjoncture de l'Insee, laissent attendre sur le reste de l'année un rythme de croissance de l'ordre de 0,4 % par trimestre, compatible avec l'atteinte de la prévision de croissance du Gouvernement. Ainsi, les dernières prévisions disponibles, quoique légèrement inférieures à celle-ci, en sont très proches (1,3 % pour l'OCDE, la Commission européenne, la Banque de France ou la moyenne des prévisions des économistes interrogés par la revue *Consensus Forecast*, contre 1,4 % pour le Gouvernement).

La prévision d'inflation apparaît en revanche un peu élevée. En effet, si les prix de l'énergie restent cohérents avec la prévision du Gouvernement, celle-ci supposait une remontée sensible de l'inflation sous-jacente en cours d'année 2019, qui ne s'est toujours pas produite. En mai 2019, l'inflation sous-jacente était même légèrement inférieure à son niveau de début d'année (0,5 % contre 0,7 %). Par conséquent, l'atteinte de la prévision d'inflation sous-jacente du Gouvernement (+1,1 % en moyenne annuelle) est désormais peu probable.

Enfin, les données du premier trimestre publiées par l'Acoss font état d'une très faible croissance de la masse salariale soumise à prélèvements (hors prime exceptionnelle), de 0,1 %. Il est difficile d'apprécier les causes de cette faible croissance et donc d'estimer dans quelle mesure elle pourra être rattrapée au cours des trimestres suivants. En tout état de cause, elle fait peser un risque sur la prévision de croissance de la masse salariale pour l'ensemble de l'année 2019, de 3,1 % (2,9 % pour la masse salariale soumise à prélèvements).

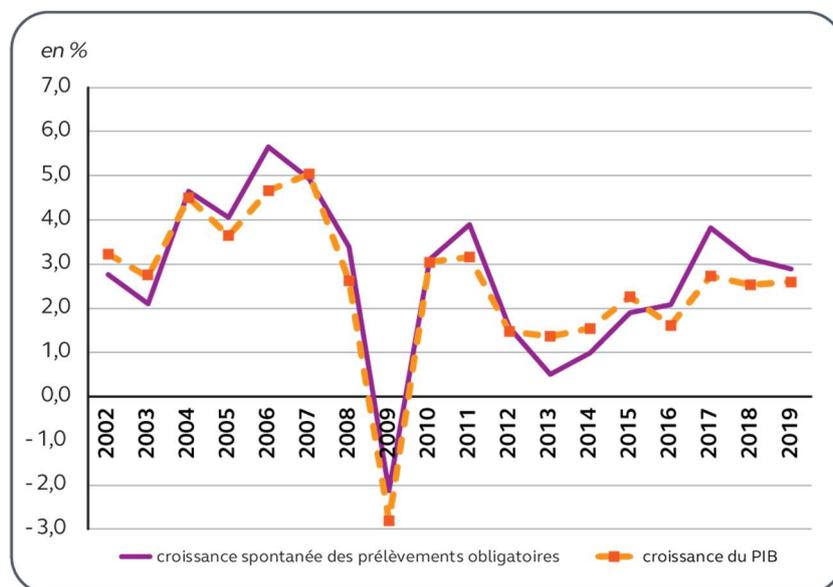
B - Une prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires plausible

La prévision de croissance spontanée, c'est-à-dire à législation constante³⁰, des prélèvements obligatoires retenue dans le programme de stabilité, s'établit à 2,9 %, soit une croissance un peu supérieure à celle du PIB en valeur (+2,6 %), se traduisant par une élasticité au PIB légèrement supérieure à 1.

³⁰ En comptant, comme indiqué précédemment, l'indexation du barème de l'IR parmi les changements de législation ; cela se traduit par une croissance légèrement plus forte que celle calculée par le Gouvernement (2,9 % contre 2,7 %).

Si cette prévision se réalisait, ce serait la quatrième année consécutive que l'élasticité des prélèvements au PIB serait supérieure à 1, ce qui ne s'est pas vu depuis au moins 25 ans. L'élasticité prévue se rapprocherait toutefois de l'unité et l'examen plus précis des principaux prélèvements montre qu'elle peut être atteinte.

Graphique n° 14 : croissance spontanée des prélèvements obligatoires et croissance du PIB



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee, des rapports sur les prélèvements obligatoires des années 2008 à 2011, des rapports économiques, sociaux et financiers de 2012 à 2018 et du programme de stabilité 2019-2022

La croissance prévue des prélèvements obligatoires (PO) traduit :

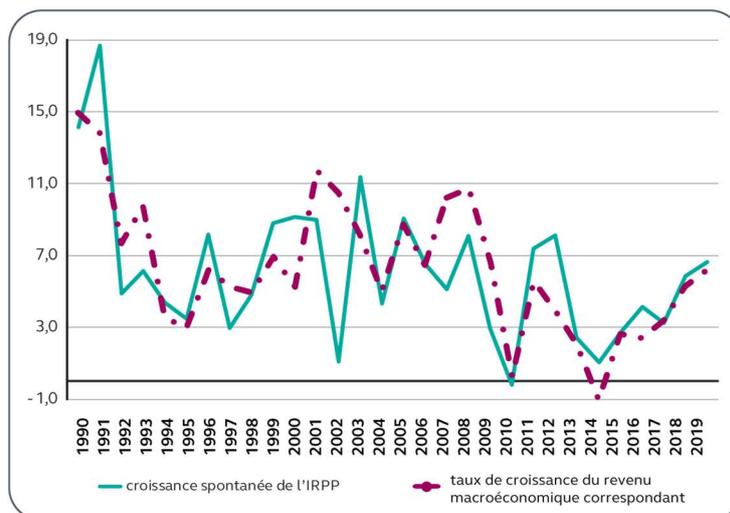
- une croissance spontanée des PO perçus par l'État encore supérieure à celle du PIB (+3,7 %), qui est atteignable, même si elle est affectée d'aléas baissiers modérés qui affectent les prévisions d'IS, de TVA et de TICPE ;
- une croissance spontanée des PO des administrations publiques locales (+2,5 %) et des administrations de sécurité sociale (+2,5 %) proches de celle du PIB et qui sont plausibles.

1 - État : une croissance spontanée des prélèvements obligatoires atteignable

La croissance spontanée des PO perçus par l'État est de 3,7 % en 2019 dans le programme de stabilité. S'agissant des cinq principaux impôts, elle recouvre une croissance spontanée de 6,6 % de l'impôt sur le revenu (IR), de 12,6 % de l'IS, de 0,9 % de la TICPE, de 3,1 % de la TVA et de 0,8 % des droits de mutation à titre gratuit (DMTG).

La croissance spontanée de l'impôt sur le revenu paraît cohérente avec l'évolution macroéconomique du revenu correspondant qui, à partir de 2019, peut être approchée par une moyenne pondérée du revenu de l'année en cours sur lequel s'opère le prélèvement à la source de la plupart des revenus, et des taux de croissance des revenus des deux années antérieures (2017 et 2018 cette année) qui déterminent le taux de prélèvement appliqué à ces revenus. Sur cette base, la prévision d'impôt sur le revenu du programme de stabilité paraît raisonnable.

Graphique n° 15 : croissance spontanée de l'impôt sur le revenu et du revenu macroéconomique correspondant

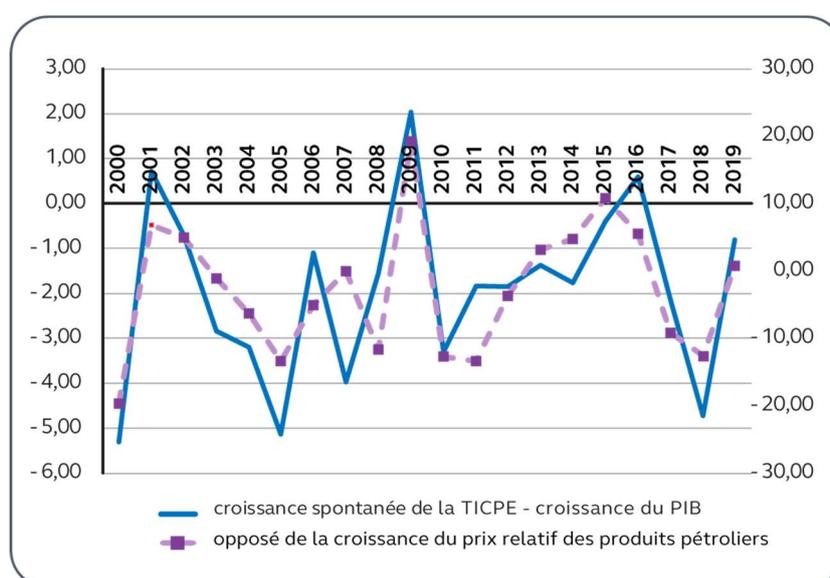


Source : Cour des comptes, à partir du document de travail de l'Insee n° G2015/08³¹ et des « Voies et moyens – tome 1 » associés aux projets de loi de finances ; le revenu macroéconomique considéré est le revenu des ménages de l'année précédente jusqu'en 2018, puis, en 2019, avec le passage au prélèvement à la source, une moyenne pondérée de la croissance du revenu de l'année en cours et des deux années antérieures.

³¹ Laffeter, Quentin et Pak, Mathilde. *Élasticités des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France*, Institut national de la statistique et des études économiques, Direction des études et synthèses économiques, document de travail n° G2015/08, 2015.

La faible croissance retenue pour la **TICPE** apparaît cohérente avec la hausse des prix des produits pétroliers qui serait enregistrée en moyenne annuelle si le niveau des cours du Brent se stabilisait à son niveau de mars 2019. L'évolution de la TICPE³², rapportée au PIB, apparaît en effet inversement corrélée à l'évolution des prix pétroliers (graphique n° 16).

Graphique n° 16 : croissance spontanée de la TICPE rapportée au PIB et du prix relatif des produits pétroliers



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires, des données des comptes nationaux de l'Insee et des prévisions du programme de stabilité

La croissance de la **TVA** inscrite dans la prévision du programme de stabilité marque un nouveau fléchissement par rapport à 2018 : +3,1 % après +3,5 %. Cette croissance est équivalente à celle de la prévision d'assiette taxable telle qu'elle peut être approchée à l'aide des évolutions macroéconomiques de la consommation, de l'investissement et du PIB. La prévision est donc raisonnable. Elle est cependant affectée des aléas baissiers relatifs à la prévision d'inflation : à titre d'illustration, une inflation plus faible de 0,3 % entraînerait, toutes choses égales d'ailleurs, une baisse des recettes de TVA de l'ordre de 0,5 Md€.

³² Dont le produit est assis sur les volumes, et tend donc à évoluer inversement aux prix.

La croissance spontanée retenue pour l'IS est supérieure à celle de 2018 : +12,6 % après +8,5 %. Cette forte croissance traduit notamment l'hypothèse que le niveau élevé du cinquième acompte versé en décembre 2018 reflète l'amélioration des résultats de l'ensemble des entreprises. Le cinquième acompte n'est toutefois pas un indicateur très précis de ces résultats. Ainsi en 2018, la hausse de l'IS s'est révélée nettement inférieure à celle qui avait été retenue dans le programme de stabilité d'avril 2018 sur la base du très haut niveau du cinquième acompte de décembre 2017. Aussi, le rendement de l'IS pourrait de nouveau, comme en 2018, être inférieur en 2019 à la prévision du programme de stabilité.

Enfin la prévision de croissance spontanée des **droits de mutation à titre gratuit** (+0,8 %) paraît prudente, au vu des tendances récentes et de l'évolution favorable des prix immobiliers et du cours des actions depuis le début de l'année.

Au total, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires prévue pour l'État est atteignable, mais affectée d'aléas baissiers modérés qui affectent les prévisions d'IS, de TVA et de TICPE.

2 - Administrations de sécurité sociale : une croissance spontanée plausible

Le programme de stabilité table sur une prévision spontanée de prélèvements obligatoires perçus par les administrations de sécurité sociale de 2,5 % en 2019, égale à celle de 2018.

Le ralentissement attendu de la masse salariale du secteur privé et celui des dividendes, particulièrement dynamiques en 2018 en raison du passage à l'imposition forfaitaire unique des revenus financiers, pèseraient sur la croissance spontanée des cotisations salariales, de la CSG et des prélèvements sociaux. Le programme de stabilité prévoit cependant que le ralentissement des cotisations sociales sera amorti par les autres cotisations (notamment du secteur public du fait notamment de la reprise du protocole parcours professionnels, carrière, rémunérations) et que la baisse spontanée des recettes tirées du tabac sera moindre qu'en 2018 du fait de hausses de fiscalité plus faibles et malgré une élasticité-prix supposée un peu plus forte (-0,7 contre -0,6 observé en 2018).

Si la hausse des cotisations paraît un peu forte au vu du ralentissement de la masse salariale du secteur privé, l'hypothèse retenue sur la fiscalité du tabac paraît au contraire prudente.

La prévision de croissance spontanée des administrations de sécurité sociale est donc au total plausible.

3 - Administrations publiques locales : une croissance spontanée plausible

Le programme de stabilité table sur une croissance spontanée des prélèvements obligatoires perçus par les administrations publiques locales de 2,5 % en 2019, un peu supérieure à celle de 2018 (+2,2 %). Cette accélération traduit l'impact de la revalorisation plus forte qu'en 2018 des bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière et une accélération de la CVAE (+3,6 % après +2,5 %), que les évolutions de la valeur ajoutée des entreprises en 2017 et 2018 ne paraissent pas cependant entièrement justifier.

En revanche, la prévision suppose une stabilisation des recettes de DMTO (contre +4,4 % en 2018) qui paraît particulièrement prudente, compte tenu de la poursuite de l'évolution favorable des prix immobiliers et de la hausse des transactions immobilières depuis le début de l'année.

La prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires des APUL est donc au total plausible.

C - Des mesures d'allégement des prélèvements obligatoires supérieures à un point de PIB en 2019

Selon la direction générale du Trésor (DGT) les mesures prises dans la LFI pour 2019 et les textes de loi antérieurs devraient réduire les prélèvements obligatoires de 24 Md€ en 2019. Lorsqu'on y ajoute les effets de l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu, non prise en compte en mesure nouvelle par la DGT, le montant total des mesures s'élève à 26 Md€, contribuant à faire baisser le taux de prélèvements obligatoires de 1,1 point.

Le passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu qui constitue une mesure nouvelle importante est supposé neutre sur le montant de l'impôt enregistré en comptabilité nationale³³. Une incertitude forte pèse sur cette estimation, qui reste de plus dépendante de la croissance du revenu imposable en 2019, mais cette incertitude joue à la hausse comme à la baisse, à hauteur de de plus ou moins 2 Md€.

³³ Contrairement à l'impact négatif (de l'ordre de 6 Md€) qu'il aura en comptabilité budgétaire, pour laquelle les recettes du mois de janvier 2020 ne seront pas comptabilisées sur l'exercice 2019, alors qu'elles le seront en comptabilité nationale.

Tableau n° 11 : principales mesures affectant les prélèvements obligatoires en 2019

	Rendement (+) ou coût (-)
Ménages	
<i>Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages (2^{ème} tranche)</i>	-3,8
<i>Effet en année pleine de la baisse des taux de cotisations salariales maladie et chômage</i>	-4,0
<i>Baisse de la CSG pour une partie des retraités</i>	-1,5
<i>Exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sur les heures supplémentaires</i>	-3,0
<i>Recentrage du crédit d'impôt pour la transition énergétique</i>	1,1
<i>Augmentation des taux d'appel et de cotisations à l'Agirc-Arrco</i>	1,1
<i>Hausse de la fiscalité du tabac</i>	1,3
<i>Indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu</i>	-1,8
Entreprises	
<i>Effet transitoire de la transformation du CICE en baisse de cotisations</i>	-20,0
<i>Baisse du taux de l'IS pour une partie des entreprises</i>	-0,8
<i>Renforcement du « 5^{ème} acompte » d'impôt sur les sociétés</i>	1,5
<i>Financement du plan d'investissement dans les compétences</i>	1,3
<i>Augmentation des taux de cotisations à l'Agirc-Arcco</i>	0,7

Source : Cour des comptes à partir du programme de stabilité.

Note : L'ensemble des mesures sont présentées ici avant ajustement des comportements des contribuables qui peut en affecter le rendement ex post. Compte tenu de leurs effets, certaines mesures se retrouvent dans les deux catégories (ménages et entreprises).

**

Le programme de stabilité retient au total une prévision de prélèvements obligatoires en faible hausse, la croissance spontanée de leur rendement étant pour une large part absorbée par d'importantes mesures de baisse. Cette prévision est atteignable, même si elle est fragilisée par des évolutions de début d'année un peu moins favorables que prévu en matière de croissance et d'inflation.

III - Des risques modérés sur les dépenses

Le programme de stabilité d'avril 2019 prévoit, pour 2019, une évolution des dépenses publiques hors crédits d'impôt de 1,8 %, hors remboursement de la taxe à 3 % et hors impact de la création de *France compétences*³⁴, soit 0,7 % en volume, après 1,4 % en 2018 (-0,2 % en volume). Cette accélération des dépenses est imputable à chaque catégorie d'administrations publiques (tableau n° 12).

Tableau n° 12 : évolution des dépenses en valeur par catégorie d'administrations publiques dans le programme de stabilité

	2018	2019
<i>Administrations publiques, à champ constant et hors contentieux 3 % dividendes</i>	1,4 %	1,8 %
<i>État</i>	0,5 %	1,0 %
<i>Organismes divers d'administration centrale</i>	0,2 %	1,8 %
<i>Administrations publiques locales (y compris investissement et Société du Grand Paris)</i>	2,4 %	2,7 %
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	1,7 %	2,0 %

Source : programme de stabilité d'avril 2019

Cette partie analyse les risques qui affectent les dépenses de l'État, puis celles des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales au regard des hypothèses retenues dans le programme de stabilité d'avril 2019.

A - L'État : une prévision atteignable, mais des risques plus importants qu'en 2018 à la même date

Après une présentation des crédits votés en LFI pour 2019, la Cour évalue dans quelle mesure les objectifs de dépenses adoptés dans le programme de stabilité, qui prennent en compte un abaissement de la cible de dépenses pilotables de 1,5 Md€ par rapport à la LFI, pourraient être respectés.

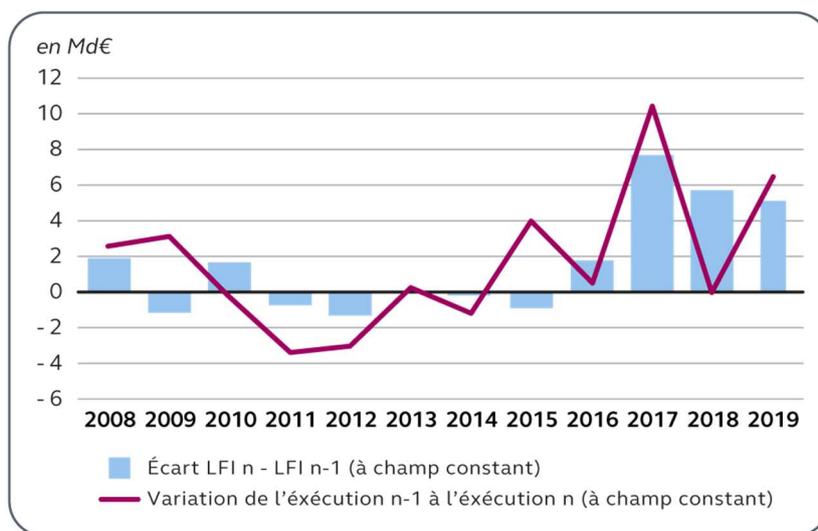
³⁴ Créée le 1^{er} janvier 2019 par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018, *France compétences* a pour mission d'assurer le financement, la régulation, le contrôle et l'évaluation du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage (cf. site de *France compétences* : www.francecompetences.fr). *France compétences* devrait être considérée par l'Insee comme une administration publique se substituant à des organismes relevant du secteur privé en comptabilité nationale. Sa création devrait ainsi entraîner un surcroît de dépenses publiques de 4,6 Md€ en 2019, puis 6,1 Md€ en 2020 (soit 1,5 Md€ de dépenses supplémentaires en 2020 par rapport à 2019), et de recettes publiques d'un montant équivalent ; elle est donc neutre sur le solde des administrations publiques.

1 - Un accroissement de 6 Md€ des crédits inscrits en LFI pour 2019 par rapport à ceux de la LFI pour 2018

Les dépenses du budget général de l'État prévues en LFI pour 2019 s'élèvent à 332,7 Md€ en crédits de paiement (CP), contre 326,3 Md€ en LFI pour 2018, correspondant à un accroissement de respectivement 6,4 Md€ à champ courant et de 6,1 Md€ (+1,9 %) à champ constant. Cet accroissement provient pour 0,9 Md€ de la charge de la dette. Hors charge de la dette, l'augmentation des crédits du budget général est donc de 5,2 Md€ (2,1 %). Ce rythme est nettement supérieur à celui observé au cours de la décennie passée.

L'exécution budgétaire de 2018 a en outre été inférieure de 1,1 Md€ aux crédits ouverts en LFI. L'accroissement des crédits entre l'exécution budgétaire de 2018 et la LFI 2019 est donc de 7,2 Md€ et de 6,3 Md€ (+2,7 %) hors charge de la dette.

Graphique n° 17 : variation d'une année sur l'autre, à périmètre constant, des crédits et des dépenses des ministères (hors charge de la dette et hors contributions au CAS Pensions)³⁵



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires

³⁵ Hors économies d'1,5 Md€ à trouver en gestion 2019.

Cet accroissement des crédits provient pour près de la moitié des mesures prises par le Gouvernement fin 2018, et en particulier de l'augmentation de la prime d'activité (2,8 Md€) et du chèque énergie et de la prime à la conversion (0,4 Md€).

Pour financer en partie les mesures annoncées fin 2018, des économies ont été annoncées à hauteur de 1,5 Md€ sur le budget de l'État et se traduisent par une prévision de dépenses sur le champ des dépenses pilotables réduite à due concurrence dans le programme de stabilité.

Toutefois, près de six mois après avoir été annoncées, ces mesures ne sont toujours pas précisées et les missions sur lesquelles elles porteraient ne sont pas identifiées. Aucune loi de finances rectificative ni décret d'annulation n'est venu concrétiser cet engagement. Cette annonce de principe sans traduction rapide dans un texte soumis à l'approbation ou à la ratification du Parlement conduit à remettre en cause les efforts entrepris à compter de 2017 pour procéder à une budgétisation plus sincère et affaiblit la portée de l'adoption de la LFI par le Parlement.

2 - Des risques de dépassement de l'ordre de 4 Md€ de la cible de dépenses pilotables du programme de stabilité, nettement supérieurs aux risques identifiés pour 2018 à la même période

De manière à apprécier les risques de dépassement pesant sur les dépenses budgétaires de l'État, la Cour des comptes a examiné l'ensemble des missions du budget général et des comptes d'affectation spéciale de l'État. Pour ce faire, la Cour s'est appuyée sur des échanges avec les différents ministères, sur les analyses qu'elle a pu réaliser dans le cadre des notes d'exécution budgétaire annexées au rapport sur le budget de l'État de mai 2019³⁶ et sur la consommation des premiers mois de crédits de l'année 2019.

Ces risques sont tout d'abord évalués, sur le champ de la norme pilotable par rapport aux montants votés en LFI, seule référence donnant le détail des crédits par mission. À partir de ces éléments, les risques de dépassement global sur la norme des dépenses pilotables du programme de stabilité sont examinés en tenant compte de l'abaissement de 1,5 Md€ des crédits sur le champ de la norme pilotable par rapport à la LFI, dont la répartition entre missions n'a pas été à ce jour indiquée. Une analyse spécifique porte ensuite sur les risques affectant les prévisions de dépenses en dehors du champ de la norme pilotable, et en particulier la charge d'intérêts et le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne.

³⁶ Cet examen est détaillé dans le rapport de la Cour intitulé *Rapport sur le budget de l'État en 2018*. La Documentation française, mai 2019, 224 p., ainsi que dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire pour chaque mission budgétaire. Disponibles sur www.ccomptes.fr.

Encadré : les normes de dépenses de l'État

Les nouvelles normes de dépenses établies par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 s'articulent autour de deux plafonds complémentaires, l'un centré sur les éléments de dépenses réellement pilotables, l'autre correspondant à une norme globale plus large, couvrant la quasi-totalité des dépenses.

- la « norme de dépenses pilotables de l'État » comprend les dépenses nettes du budget général de l'État (hors contributions au CAS *Pensions*, charges d'intérêts de la dette et mission Investissements d'avenir), auxquelles s'ajoutent les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux « pilotables » (à l'exception des comptes d'opérations financières et des comptes prévus par la LOLF pour les opérations patrimoniales et les dépenses de pension), ainsi que les taxes affectées plafonnées (soit au total 263 Md€ en LFI 2019) ;
- l'« objectif de dépenses totales de l'État » (ODETE) ajoute aux dépenses pilotables certaines dépenses des comptes spéciaux, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités locales et de l'Union européenne, la charge de la dette et la mission *Investissements d'avenir* (soit au total 434 Md€ en LFI 2019).

L'élargissement du périmètre de la nouvelle norme des dépenses pilotables réduit les possibilités de contournement. Ils n'ont été que de 0,6 Md€ en 2018 contre de l'ordre de 1 à 3 Md€ sur les années précédentes. Si cette nouvelle définition présente des progrès notables, elle continue d'exclure des dépenses pour lesquelles des marges de manœuvre existent, comme les décaissements des opérateurs dans le cadre des PIA³⁷.

a) Des risques de dépassements probables sur certains crédits de nombreux ministères par rapport au montant voté en LFI

L'analyse qui suit se concentre sur les risques pesant sur le respect de la norme des dépenses pilotables de l'État présentée en LFI pour 2019. Les annexes n° 5 et n° 6 présentent une analyse détaillée par mission. Selon l'estimation de la Cour, les risques sur les dépenses sont compris dans une fourchette allant de 1,8 Md€ à 3,7 Md€ par rapport à la LFI, soit une moyenne de 2,8 Md€.

³⁷ Cf. rapport sur le budget de l'État de mai 2019.

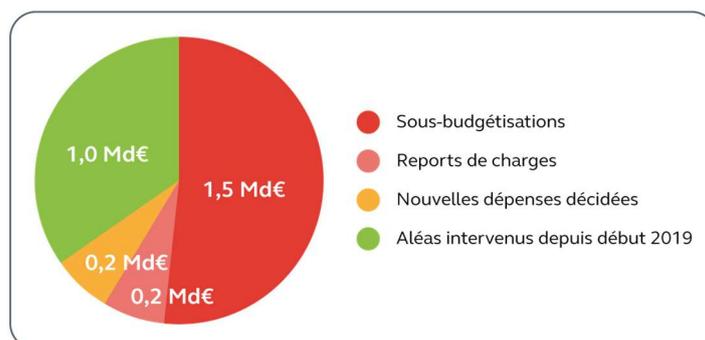
Tableau n° 13 : estimation des risques de dépassement de dépenses des ministères sur le périmètre de la norme pilotable par rapport à la LFI 2019 (en Md€)

<i>Missions</i>	Estimation basse	Estimation haute	Moyenne des deux estimations
<i>Solidarité, insertion, égalité des chances</i>	0,6	0,8	0,7
<i>Défense</i>	0,4	0,6	0,50
<i>Travail et emploi</i>	0,25	0,55	0,4
<i>Cohésion des territoires</i>	0,3	0,4	0,35
<i>Sécurités</i>	0,15	0,25	0,2
<i>Engagements financiers de l'État (hors dette)</i>	0,1	0,1	0,1
<i>Enseignement scolaire</i>	0	0,2	0,1
<i>Outre-Mer</i>	0,1	0,1	0,08
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	0,0	0,15	0,08
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)</i>	0,0	0,10	0,05
<i>Immigration, asile et intégration</i>	0,0	0,1	0,05
<i>Justice</i>	-0,1	0,2	0,05
<i>Jeunesse et sport</i>	0	0,05	0,03
<i>Santé</i>	0	0,05	0,03
<i>Aide publique au développement</i>	0,05	0,05	0,05
<i>Administration générale et territoriale de l'État (AGTE)</i>	0,0	0,05	0,03
TOTAL	1,8	3,7	2,8

Source : Cour des comptes

Les risques de dépassement liés à des sous-budgétisations représentent de l'ordre de 1,5 Md€ soit un niveau nettement inférieur à celui estimé pour les années 2016 et 2017. Ils portent en particulier sur les missions *Défense*, *Travail et emploi* et *Cohésion des territoires*. Concernant la mission *Défense*, ils correspondent, à hauteur de 0,5 Md€, à ceux usuellement observés ces dernières années sur les opérations extérieures et les missions intérieures (OPEX et MISSINT). Sur la mission *Travail et emploi*, ils portent sur la dotation à l'AFPA. Sur la mission *Cohésion des territoires*, ils concernent l'hébergement d'urgence et les allocations logement (APL).

Graphique n° 18 : répartition des risques en dépenses par catégorie, en écart par rapport à la LFI 2019



Source : Cour des comptes

Les aléas de gestion, correspondant à des risques de dépassements qui ne pouvaient pas être anticipés au moment de l'adoption de la LFI pour 2019, conduisent à un surcroît de dépenses représentant 1,0 Md€, au plus haut niveau depuis 2016, compte tenu des surcroûts inattendus de prestations portant sur ces mêmes missions (et en particulier 0,6 Md€ au titre de la prime d'activité).

La prime d'activité

La prime d'activité, mise en place en 2016³⁸, est un complément de revenu mensuel destiné aux travailleurs aux revenus modestes. Elle se calcule comme la somme d'un montant forfaitaire (variable selon la composition du foyer, notamment le nombre d'enfants à charge), d'un pourcentage des revenus du foyer et d'une bonification individuelle pour chaque personne en activité membre du foyer dont les revenus sont compris entre 0,5 et 1,2 SMIC net³⁹. Elle a pour but de favoriser l'activité et de réduire la pauvreté des ménages modestes.

³⁸ Créée par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, en remplacement du RSA-activité et de la prime pour l'emploi.

³⁹ Les ressources autres que les revenus professionnels sont aussi prises en compte dans le calcul.

Un foyer n'est plus éligible à la prime d'activité dès lors que ses revenus s'élèvent à 1,5 SMIC pour une personne seule, 2,1 SMIC pour un couple mono-actif sans enfant ou une famille monoparentale avec un enfant, et 1,5 SMIC pour un couple bi-actif avec deux enfants⁴⁰.

Avant décembre 2018, le Gouvernement s'était engagé à poursuivre la revalorisation de la prestation de 20 € chaque année entre 2019 et 2021. En ajoutant la revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire de 20 € en 2018, cette réforme devait aboutir à une hausse de 80 € à la fin du quinquennat pour les bénéficiaires rémunérés au niveau du SMIC.

Les mesures de décembre 2018 ont accéléré ces revalorisations et porté le montant maximal de la bonification individuelle⁴¹ à 90 € dès 2019, au lieu des 60 € prévus initialement sur la durée du quinquennat. Elles ont également conduit à modifier les seuils de revenus d'activité.

Selon les dernières prévisions de la CNAF d'avril 2019, le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité s'élèverait à 4,2 millions de foyers en moyenne annuelle en 2019, contre 2,8 millions en 2018. La revalorisation de la bonification individuelle de 90 € est estimée accroître à elle seule de 1,34 million de foyers le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité en moyenne sur l'année 2019.

Un montant de 8,8 Md€ pour la prime d'activité a été inscrit en LFI 2019 afin de tenir compte de ces réformes (contre 6,6 Md€ en PLF 2019). Mais la dernière estimation disponible de la CNAF évalue à 9,4 Md€ la dépense attendue en 2019, soit plus de 0,6 Md€ de plus que ce qui était prévu en LFI. Cet écart provient pour moitié d'une nouvelle évaluation de l'effet des revalorisations sur le montant total de la prestation et pour moitié du ressaut inattendu du nombre de bénéficiaires.

Des dépenses nouvelles, représentant de l'ordre de 0,2 Md€, ont été décidées depuis la LFI, portant notamment sur l'élargissement du périmètre des bénéficiaires du chèque énergie, dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, et sur le renforcement de certaines exonérations de cotisations sociales pour les territoires d'Outre-mer.

Enfin, des reports de charges provenant d'années antérieures représentent de l'ordre de 0,2 Md€ et concernent notamment des arriérés de paiement sur des compensations d'exonération de charges dans le domaine agricole, des frais de justice et le financement de l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE).

⁴⁰ En tenant compte des prestations familiales. Ces seuils étaient respectivement de 1,3, 1,9 et 1,3 SMIC avant la revalorisation annoncée en décembre 2018.

⁴¹ La seconde bonification individuelle envisagée précédemment n'a finalement jamais été créée.

b) Une sous-exécution importante des crédits de plusieurs missions en 2018 peu reproductible en 2019

La gestion 2018 a été marquée par des économies représentant 1,4 Md€ sur la norme des dépenses pilotables dont l'essentiel provient de deux missions : *Travail et emploi* (0,7 Md€) d'une part et *Transition énergétique* (0,6 Md€) d'autre part. Ces économies ont été prises en compte dans l'élaboration de la LFI pour 2019 afin de rebaser les dotations budgétaires de ces deux missions.

Concernant la mission *Travail et emploi*, les économies de 2018 résultaient principalement d'une diminution des contrats aidés plus rapide qu'anticipé initialement, sans changement de la cible finale, et de moindres décaissements de restes à payer au titre de la prime à l'embauche pour les PME, qui ont été budgétés à un niveau très faible en 2019. Dans les deux cas, les économies de 2018 ne devraient donc pas se reproduire en 2019.

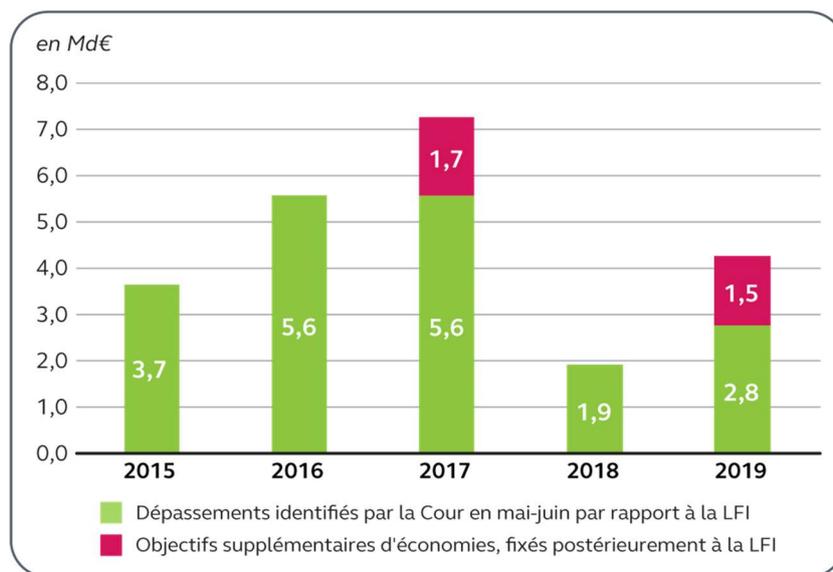
À l'inverse, de nouvelles économies pourraient être constatées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique* au regard des informations transmises par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), faisant état de prix de gros de l'électricité plus élevés sur la fin de l'année 2018 qu'attendu en LFI 2019 nécessitant donc, s'ils se maintenaient à ce niveau, une compensation un peu plus faible que prévu (300 à 400 M€) de l'État à EDF.

Par ailleurs, d'autres missions (*Justice, Recherche et enseignement supérieur, Gestion des finances publiques et des ressources humaines*) pourraient présenter des montants d'économies moins importants en 2019 qu'en 2018 (où elles ont atteint un total de près de 0,5 Md€). En effet, pour deux de ces trois missions, ces économies par rapport aux crédits disponibles traduisent généralement le délai nécessaire aux ministères pour consommer des crédits prévus en forte augmentation en LFI. L'accroissement des crédits étant plus limité en 2019 qu'en 2018, ce phénomène a moins de chances de se reproduire cette année.

c) Une gestion rendue plus tendue par la décision d'abaisser la norme de dépenses pilotables de 1,5 Md€ par rapport à la LFI

Le respect de la norme de dépenses pilotables de l'État fixée en LFI suppose de dégager un montant d'économies de l'ordre de 2,8 Md€ pour compenser les dépassements qui viennent d'être présentés. Il convient d'ajouter à ce montant 1,5 Md€ d'économies supplémentaires entraînées par l'abaissement de la norme de dépenses pilotables dans le programme de stabilité. Le montant total d'économies nécessaires pour respecter la cible de dépenses associée au programme de stabilité atteint donc environ 4,3 Md€. Il est plus faible que celui que la Cour estimait nécessaire à ce stade de l'année en 2016 et 2017 (respectivement 5,6 Md€ et 7,3 Md€), mais nettement supérieur à celui de 2018 (1,9 Md€).

Graphique n° 19 : 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

Pour faire face aux dépassements, le Gouvernement a décidé, comme les années précédentes, de mettre en réserve en début d'année une partie des crédits des ministères. Le taux de mise en réserve des crédits est, comme en 2018, de 3 % pour les crédits hors masse salariale, soit le taux le plus bas depuis la mise en place de la LOLF et très inférieur au taux de 8 % mis en place entre 2015 et 2017. Le montant de la réserve, déduction faite de la modulation usuelle des dotations aux opérateurs au titre de leurs rémunérations, devrait au total atteindre un montant proche de celle de 2018 (4,6 Md€ y compris réserve sur le titre 2).

Le dispositif de mise en réserve a, selon la direction du budget, été mieux ciblé en 2019, les crédits mis en réserve devant, cette année, être en principe « pleinement mobilisables »⁴². Le positionnement de la réserve par programme et par dispositif a fait l'objet d'un accord avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel et ne porte en principe pas sur des dispositifs sur lesquels les responsables de programme n'ont pas ou peu de marges de manœuvre.

⁴² Circulaire du 19 décembre 2018 de la direction du budget sur le lancement de la gestion budgétaire 2019 et mise en place de la réserve de précaution.

Si le caractère effectif de cette nouvelle procédure ne peut être établi à ce stade de l'année, cette mise en réserve adaptée devrait conduire à accroître sa portée effective. Le montant potentiel de crédits mis en réserve réellement mobilisable pour des annulations devrait donc être plus important cette année qu'en 2018.

Par ailleurs, certaines économies ne peuvent être identifiées qu'au fur et à mesure de la gestion. La direction du budget estime que ces économies correspondent, en moyenne, à un peu moins de 1 Md€ par an à ce stade de l'année, qui viennent s'ajouter aux crédits de la mission *Crédits non répartis*, d'un montant de 177 M€, mobilisables pour faire face à des aléas de gestion.

Compte tenu du montant important des dépassements potentiels et de la faible marge que laisse la réserve de précaution pour compenser ces dépassements, le respect de la norme de dépenses au niveau fixé par le programme de stabilité, sans être inatteignable, reste entouré d'une incertitude forte et demandera une très grande vigilance en gestion.

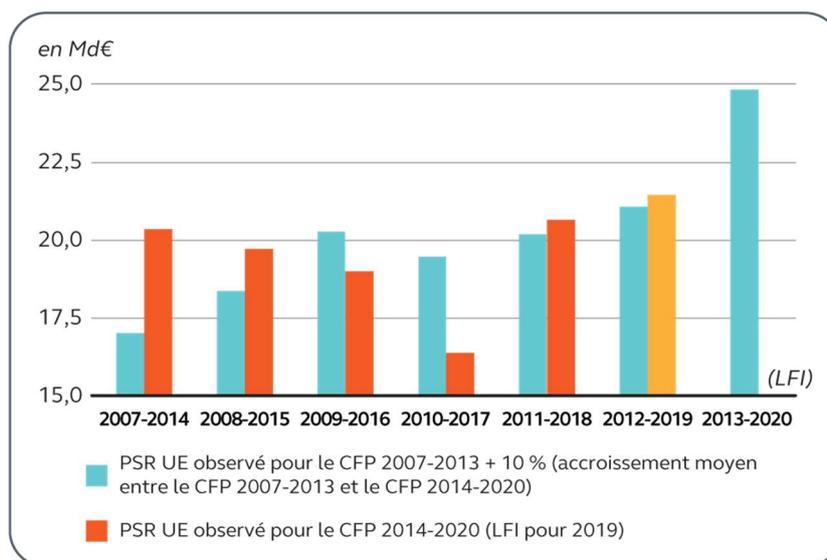
d) Sur le champ des dépenses totales, des économies probables sur la charge d'intérêts

La prévision de prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne est encore incertaine à ce stade de l'année. La LFI pour 2019 le prévoyait à 21,4 Md€, en augmentation de 0,8 Md€ par rapport à l'exécution 2018, soit un montant moins élevé que celui programmé en LPFP de janvier 2018 (3,4 Md€), mais comparable aux augmentations passées observées au cours des années récentes des derniers cadres financiers pluriannuels (CFP)⁴³.

Si le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne observé en exécution s'est parfois nettement écarté de la prévision sur le passé (+0,7 Md€ en 2018, -2,3 Md€ en 2017, +2,0 Md€ en 2013), les prévisions sur les deux dernières années des deux cadres financiers pluriannuels précédents ont en moyenne plutôt sous-estimé la dépense réelle. Ce risque est d'autant plus élevé que les restes à liquider restent importants à ce stade du cadre financier pluriannuel.

⁴³ À proportion d'engagement comparable.

Graphique n° 20 : prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires

En revanche, à condition que l'inflation reste contenue à un niveau proche de la prévision du programme de stabilité, la charge d'intérêts pourrait être sensiblement inférieure à la prévision.

La trajectoire de taux d'intérêt a été révisée à la baisse dans le programme de stabilité d'avril 2019 par rapport à la trajectoire de la loi de finances pour 2019 : la prévision de taux d'intérêt à 3 mois en fin d'année 2019 est passée de +0,4 % en LFI à -0,2 % dans le programme de stabilité, et celle de taux à 10 ans de 2,15 % à 1,25 %.

Cependant, la révision en baisse des prévisions de croissance et d'inflation dans la zone euro, notamment par la Banque centrale européenne, rend assez peu probable à cet horizon l'hypothèse de remontée des taux, même réduite, inscrite dans le programme de stabilité par rapport à la LFI. Si les taux restaient d'ici la fin de l'année 2019 à leur niveau de mai, il en résulterait ainsi une économie de l'ordre de 0,4 Md€ sur la charge d'intérêts payée par l'État.

Enfin, sur le champ plus large des administrations publiques centrales, la montée en charge de *France compétences*, qui est un organisme divers d'administration centrale (ODAC), pourrait être plus lente que prévu, ce qui se traduirait par quelques centaines de millions d'économies sur ses dépenses.

*

**

Au total, les risques identifiés sur la norme de dépenses pilotables de l'État par rapport à la LFI pour 2019 apparaissent plus élevés qu'en 2018, année pour laquelle ils ont été absorbés sans difficultés, et à peine inférieurs au montant de la réserve de précaution. La tenue de l'objectif fixé par le programme de stabilité, correspondant à l'objectif de la LFI diminué de 1,5 Md€, risque donc d'être difficile.

En revanche, des marges sont vraisemblables sur un périmètre plus large, incorporant notamment les charges d'intérêts et les dépenses des ODAC. La prévision de dépenses totales des administrations publiques centrales apparaît donc atteignable à condition de maintenir une grande vigilance sur les dépenses pilotables.

B - Les administrations de sécurité sociale : un risque de dépassement portant sur l'Unédic

Le programme de stabilité prévoit une progression des dépenses des administrations de sécurité sociale de 2,0 % en 2019 contre 1,9 % en 2018.

S'agissant des dépenses d'assurance maladie, la progression de l'Ondam est prévue à 2,5 % sur 2019 par la LFSS, soit un rythme supérieur à l'objectif de 2,3 % fixé dans la LPFP de janvier 2018. Selon l'avis n° 2019-2 du comité d'alerte du 28 mai 2019, les risques de dépassement liés au dynamisme de certaines dépenses de soins de ville et à la maîtrise médicalisée paraissent inférieurs aux effets de base favorables sur les soins de ville (-250 M€) et sur l'Ondam hospitalier (-140 M€) et la réserve de précaution (+601 M€) est aujourd'hui supérieure aux risques identifiés.

Selon le programme de stabilité, les dépenses de retraite progresseraient de +2,6 % en 2019 après 2,7 % en 2018. Si les retraites des régimes de base augmenteront plus faiblement du fait d'une revalorisation des pensions inférieure à l'inflation (+0,3 %, après +0,6 % en 2018), les pensions des régimes complémentaires retrouveront au 1^{er} novembre une indexation sur l'inflation après cinq années de sous-indexation (+0,7 % en 2019 contre +0,1 % en 2018).

Par ailleurs, la progression des effectifs de départs à la retraite, qui avait joué un rôle important dans l'accélération des dépenses de retraite entre 2017 et 2018, jouerait moins en 2019. En effet, la mise en place des coefficients de solidarité (système bonus/malus) pour les régimes complémentaires Agirc-Arcco pourrait conduire certains actifs ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite (62 ans) à repousser leur départ pour ne pas être pénalisés par un malus (-10 % pendant trois ans).

Le programme de stabilité prévoit un léger recul (-0,1 %) des prestations familiales en 2019, soit un niveau très proche de la LFSS pour 2019, après une légère progression en 2018 (+0,3 %). Le ralentissement des prestations attendu en 2019 est cohérent avec la sous-indexation de la base mensuelle des allocations (+0,3 % contre 1 % en 2018).

La baisse attendue des dépenses de l'Unédic (-1 %), conduisant à une amélioration de son solde en comptabilité nationale plus forte que les années précédentes (+1,9 Md€ contre +0,8 Md€ en 2017 et +0,5 Md€ en 2018), paraît en revanche surestimée. Elle tient notamment à l'hypothèse que des économies, à hauteur de 0,5 Md€, seront dégagées dès 2019, alors même que les mesures y conduisant restaient encore, à la mi-juin 2019, à définir. Elle tient aussi à une prévision d'évolution du taux de couverture de l'indemnisation du chômage un peu plus faible que celle retenue par l'Unédic dans ces dernières prévisions et qui conduit l'Unédic à afficher une amélioration plus limitée de son solde⁴⁴.

Au total, si la prévision des autres dépenses paraît crédible, les dépenses de l'Unédic ont un risque significatif d'être supérieures, de 0,5 Md€ à 1 Md€, à la prévision du Gouvernement.

C - Les administrations publiques locales : un ralentissement de leur investissement incertain

Le programme de stabilité prévoit une accélération modérée des dépenses des administrations publiques locales (+2,6 % en 2019 après +2,4 %). La croissance prévue des dépenses de fonctionnement⁴⁵ est un peu plus forte en 2019 qu'en 2018 (+1,2 % après +0,8 %) tandis que celle des dépenses d'investissement est plus faible (+6,3 % après +7,6 %).

Les collectivités territoriales continueront d'être soumises en 2019 au dispositif de contractualisation mis en place par la loi de programmation des finances publiques 2019-2022 qui fixe, pour les 322 principales collectivités territoriales, un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement pour chacune des années 2019 à 2022, modulé autour d'une valeur moyenne de 1,2 % selon la situation de la collectivité, et sur lequel les collectivités étaient invitées à s'engager par contrat avec l'État.

⁴⁴ 0,7 Md€, une fois neutralisé l'impact de recettes au titre de 2017 encaissées et donc prises en compte par l'Unédic en 2018, mais rattachées à 2017 en comptabilité nationale.

⁴⁵ Y compris prestations sociales.

Dans le prolongement des résultats enregistrés en 2018, le maintien de la croissance des dépenses de fonctionnement à un niveau proche de l'objectif fixé en loi de programmation semble possible.

La reprise de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), qui avait été suspendue en 2018, devrait pousser à la hausse la masse salariale (à hauteur de +0,7 %, pour un impact d'un peu moins de 0,3 % sur les dépenses de fonctionnement), mais ce facteur haussier devrait être plus que compensé par une moindre revalorisation du RSA et un impact plus faible des nouvelles décisions de l'État en matière réglementaire ou législative (correspondant aux « normes » relevant du Conseil national d'évaluation des normes).

Il est possible cependant que l'avance prise en 2018 par de nombreuses collectivités en matière de respect de l'objectif se traduise par une croissance globalement plus forte des dépenses de fonctionnement, comme retenu dans le programme de stabilité. En effet, la limitation de la croissance des dépenses de fonctionnement à 1,2 % s'applique à la base 2017. La baisse enregistrée en 2018 autorise ainsi en théorie une croissance des dépenses de fonctionnement allant jusqu'à 2,6 % en 2019 tout en respectant les contrats.

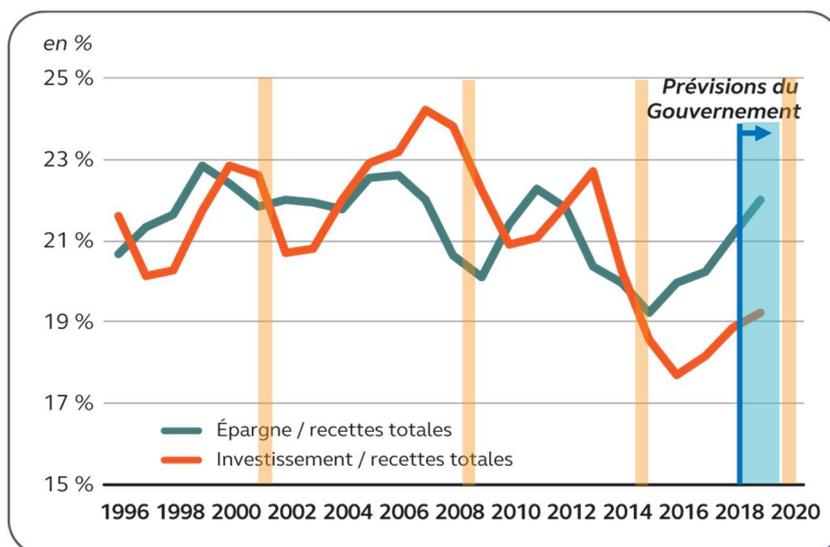
La prévision du programme de stabilité d'une accélération des dépenses de fonctionnement (de +0,8 % en 2018 à +1,2 % en 2019) semble néanmoins relativement prudente, au regard des budgets primitifs que la Cour a pu exploiter et qui, sur l'échantillon examiné, tendent à indiquer une volonté de maîtrise des dépenses équivalente à celle de 2018.

Hors Société du Grand Paris (SGP), dont les investissements continueront de monter en charge, le programme de stabilité prévoit une progression des dépenses d'investissement des APUL plus faible qu'en 2018 (+4,9 % après +6,4 % en 2018). Ce ralentissement traduit à la fois, pour 0,4 point, l'impact d'une opération exceptionnelle (vente par la région Île-de-France de son siège, considérée comme un désinvestissement en comptabilité nationale) et, pour le reste, la reproduction du ralentissement observé en 2013 au même stade du cycle électoral communal.

Le ralentissement inscrit en prévision est possible. Deux facteurs pourraient cependant conduire à une hausse plus forte de l'investissement des APUL. Tout d'abord, la baisse de près de 20 % enregistrée entre 2014 et 2016 laisse un potentiel de rebond plus fort que lors des cycles précédents. Ensuite, la poursuite d'une croissance de leurs dépenses de fonctionnement inférieure à celle de leurs recettes devrait se traduire par une forte hausse de l'épargne des APUL, favorable à un dynamisme de leur

investissement plus important que celui inscrit en 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° 21).

Graphique n° 21 : épargne et investissement des APUL rapportés à leurs recettes totales



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

À titre illustratif, une simple stabilisation du taux de croissance de l'investissement des APUL, hors SGP, à sa valeur de 2018 entraînerait une hausse de ces dépenses d'environ 700 M€.

*

**

Au total, la prévision de dépenses du programme de stabilité paraît atteignable. Elle est affectée de risques de dépassement modéré, portant sur les dépenses de l'État sur le champ de la norme de dépenses pilotables, sur les dépenses de l'Unédic et sur les dépenses d'investissement des APUL, que compensent en partie de possibles économies sur la charge d'intérêts et les dépenses de fonctionnement des APUL.

IV - Une nette hausse du déficit effectif et une quasi-stabilité du solde structurel

Compte tenu des risques qu'a relevés la Cour sur la prévision de dépenses et de recettes, la prévision de déficit (3,1 points de PIB en 2019) est atteignable, mais avec un risque de dépassement modéré. Le déficit effectif augmenterait nettement en 2019 en raison de la substitution d'une baisse de cotisations sociales au CICE, qui a un coût temporaire de 0,8 point de PIB. Mais le déficit structurel, qui corrige le déficit effectif de l'effet de la conjoncture et des facteurs exceptionnels et donc notamment de l'impact temporaire de cette substitution, ne se réduirait pas, marquant un coup d'arrêt à l'amélioration enregistrée continûment depuis 2010. Le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter à nouveau, en conséquence de la hausse du déficit effectif.

A - La prévision de déficit est atteignable

L'objectif d'un déficit à 3,1 points du PIB pour 2019 est atteignable sur la base des informations disponibles.

Tableau n° 14 : prévision de solde par catégorie d'administrations publiques (selon le programme de stabilité)

En point de PIB	2018	2019
<i>Administrations publiques centrales (APUC)</i>	-3,1	-3,7
<i>Administrations publiques locales (APUL)</i>	0,1	0,1
<i>Administrations de sécurité sociale (ASSO)</i>	0,5	0,5
Total	-2,5	-3,1

Source : programme de stabilité d'avril 2019

Selon les prévisions du programme de stabilité d'avril 2019, le déficit des APUC se creuserait de 0,6 point de PIB entre 2018 et 2019 (en passant de 3,1 à 3,7 points de PIB). Cette prévision est plausible. L'atteinte de la prévision de dépenses sur le champ de la norme pilotable de l'État sera difficile et exigera en tout état de cause une gestion rigoureuse des dépenses. La prévision de prélèvements obligatoires est de son côté un peu élevée, notamment s'agissant de l'impôt sur les sociétés. À l'inverse, à condition que l'inflation reste contenue à un niveau proche de la prévision

du programme de stabilité, l'hypothèse de taux d'intérêt retenue laisse présager des économies supplémentaires sur la charge d'intérêts. Une économie est également possible sur les dépenses de *France compétences*, dont la montée en charge pourrait être plus lente que prévu.

L'excédent des APUL est prévu en quasi-stabilité en 2019, à 0,1 point de PIB. Cette prévision est affectée d'un risque modéré de ne pas être atteinte : la prévision de leurs recettes de prélèvements obligatoires comme de leurs dépenses de fonctionnement paraît plausible, mais, à l'inverse, il y a un risque significatif que leurs investissements se révèlent plus dynamiques que retenu dans la prévision.

L'excédent des administrations de sécurité sociale s'améliorerait légèrement (+1,8 Md€) et s'établirait à 0,5 point de PIB. L'excédent de la CADES et du FRR continuerait de s'accroître légèrement et le déficit du reste des ASSO se réduirait, du fait notamment d'une baisse du déficit de l'Unédic.

**Tableau n° 15 : décomposition du solde des ASSO en 2018 et 2019
(selon le programme de stabilité)**

En Md€	2018	2019
CADES+FRR	13,7	14,1
ASSO hors CADES et FRR	-2,9	-1,6
Total ASSO	10,7	12,5

Source : programme de stabilité d'avril 2019 ; note : ces prévisions reposent sur l'hypothèse conventionnelle d'une absence de compensation au régime général de la baisse de la CSG et de l'avancement au 1^{er} janvier de l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires prises dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales

La prévision du programme de stabilité est atteignable, mais affectée d'un risque modéré de ne pas être atteinte, du fait de dépenses de l'Unédic qui paraissent un peu sous-estimées.

B - Le déficit structurel ne se réduirait pas en 2019

Selon le programme de stabilité d'avril 2019, le déficit public de 2019 (3,1 points de PIB) se décomposerait en un déficit conjoncturel très limité (de 0,1 point de PIB), des mesures ponctuelles et temporaires (« *one off* » selon la terminologie de la Commission européenne) de 1,0 point de PIB et un déficit structurel de 2,1 points de PIB. Du fait des effets d'arrondis, l'ajustement structurel s'établirait à +0,1 point malgré l'apparente stabilité du déficit structurel entre 2018 et 2019.

Conséquences de la révision du solde structurel entre le programme de stabilité d'avril 2019 et la loi de règlement

L'analyse développée dans ce chapitre repose sur les informations présentées dans le programme de stabilité d'avril 2019 qui est la dernière prévision officielle présentée par le Gouvernement. Elle ne tient donc pas compte par construction de la révision apportée par l'Insee le 17 mai 2019 à la chronique de PIB. Celle-ci a conduit le Gouvernement à réviser dans la loi de règlement l'estimation du déficit structurel pour 2018 par rapport aux estimations du programme de stabilité. Le déficit structurel pour 2018 est désormais estimé à 2,3 points de PIB au lieu de 2,1 points de PIB.

La prise en compte de cette révision conduirait toutes choses égales par ailleurs à augmenter d'autant le déficit structurel 2019.

Tableau n° 16 : décomposition du solde public en 2018 et 2019 (selon le programme de stabilité)

<i>En % du PIB</i>	2018	2019
<i>Solde effectif</i>	-2,5	-3,1
= <i>Composante conjoncturelle</i>	-0,2	-0,1
+ <i>Mesures ponctuelles et temporaires</i>	-0,2	-1,0
+ <i>Solde structurel</i>	-2,1	-2,1

Source : programme de stabilité d'avril 2019.

Entre 2018 et 2019, l'augmentation du déficit (0,6 point de PIB) proviendrait d'une stabilisation du solde structurel, d'une réduction conjoncturelle de 0,1 point de PIB, et d'une contribution défavorable des mesures exceptionnelles et temporaires (-0,8 point de PIB).

La réduction de la composante conjoncturelle du déficit s'explique par la poursuite de la diminution de l'écart de production (*output gap*) en 2019, la prévision de croissance du PIB (1,4 %) étant légèrement supérieure à l'hypothèse de croissance potentielle retenue par le Gouvernement (1,25 %).

Selon le Gouvernement, les mesures exceptionnelles pèsent sur le déficit à hauteur de 23,3 Md€ en 2019 après 5,6 Md€ en 2018.

Les mesures en recettes retenues s'établissent à 21,7 Md€. Ce montant très significatif provient pour l'essentiel de la mesure de retraitement du double coût lié à la bascule du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales. Cette opération, dont le coût est substantiel (20,1 Md€, soit 0,8 point de PIB), est classée en mesure exceptionnelle et temporaire et n'a donc pas d'impact sur la trajectoire du solde structurel.

Les mesures exceptionnelles en dépenses en 2019 retenues par la Gouvernement s'élèvent à 1,6 Md€ et correspondent essentiellement à la prise en compte, contestable, de l'impact du changement d'enregistrement en comptabilité nationale des cessions de licences hertziennes en mesure temporaire, pour un montant de 1,1 Md€⁴⁶.

L'effort structurel, c'est-à-dire la part de l'amélioration structurelle qui peut être réellement attribuée aux pouvoirs publics (cf. annexe n° 3 pour des précisions sur son mode de calcul), s'établirait à 0,1 point de PIB en 2019, du même ordre de grandeur que l'ajustement structurel. L'effort en dépenses (0,3 point de PIB à périmètre constant⁴⁷) serait intégralement compensé par les mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires (0,3 point de PIB à périmètre constant) et le décalage entre l'enregistrement des mesures portant sur le CICE en comptabilité budgétaire (qui a été retenu aussi par l'Insee pour le calcul des prélèvements obligatoires) et celui des recettes publiques en comptabilité nationale⁴⁸ contribuerait à améliorer de 0,1 point le solde structurel.

Si le retour en 2017 du déficit public de la France en dessous de 3 points de PIB lui a permis de passer en 2018 dans le volet « préventif » du Pacte de stabilité, elle a encore un déficit structurel supérieur à son objectif de moyen terme (OMT). Dans cette configuration, les règles européennes demandent une réduction du déficit structurel strictement supérieure à 0,5 point de PIB (soit en pratique au moins 0,6 point de PIB), mais autorise une déviation de 0,25 point en moyenne sur deux ans.

Avec un ajustement structurel de 0,1 point de PIB en 2018 et 2019 selon l'évaluation du Gouvernement, et donc une déviation moyenne de 0,5 point sur ces deux années, la France ne respecte pas à la lettre ses engagements européens, même s'il revient *in fine* au Conseil de décider si, compte tenu de l'ensemble des éléments dont il dispose, ce respect est assuré.

⁴⁶ Le Gouvernement a décidé de comptabiliser en mesure exceptionnelle l'impact du changement de comptabilisation des licences hertziennes opéré par l'Insee et Eurostat à l'occasion de la publication des comptes annuels de mai 2019. Ce choix, qui permet d'afficher un effort structurel en 2019, est contestable dans son principe (voir rapport *Situation et perspectives des finances publiques* de la Cour de juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr), car il conduit à enregistrer une dépense exceptionnelle au moment où l'enregistrement en comptabilité nationale des licences hertziennes est totalement lisse, alors qu'en fait c'est l'ancien mode de comptabilisation, qui concentrait sur un nombre réduit d'années l'enregistrement de ces recettes, qui aurait dû conduire à enregistrer une recette exceptionnelle.

⁴⁷ C'est-à-dire en corrigeant les dépenses et les recettes de l'impact de la création de la création de *France Compétences*, soit 4,6 Md€ (0,2 point de PIB) en dépenses et en recettes.

⁴⁸ Ce décalage entre l'enregistrement en prélèvements obligatoires et en recettes publiques est appelé « clé en crédits d'impôt » dans le programme de stabilité.

L'amélioration du solde structurel présentée par le Gouvernement est ainsi très limitée. Dans son évaluation du programme de stabilité publiée le 5 juin, la Commission européenne estime, en conséquence, sur la base de ses prévisions du printemps 2019, qu'il existe un risque de déviation significative pour l'année 2019 par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandé vers son objectif de moyen terme et estime que des mesures devraient être prises pour satisfaire aux exigences du Pacte de stabilité.

C - La dette publique, rapportée au PIB, devrait à nouveau augmenter

Dans la prévision du programme de stabilité, la dette publique, rapportée au PIB, augmenterait de 0,5 point en 2019. L'augmentation du déficit public, de 2,5 à 3,1 points de PIB, conjuguée à une croissance du PIB en valeur presque stable (+2,6 % après +2,5 %), ramènerait le déficit au-dessus du déficit stabilisant la dette (2,5 points de PIB en 2019 dans la prévision du Gouvernement⁴⁹).

Par ailleurs la prévision suppose que les autres facteurs que le solde public, mesuré en comptabilité nationale, qui affectent l'évolution de la dette seront neutres.

D'une part, l'étalement des primes et décotes reçues ou versées durant les exercices antérieurs devrait réduire en 2019 de l'ordre de 7 Md€ la charge d'intérêts mesurée en comptabilité nationale par rapport aux décaissements effectifs, et le décalage, d'un mois, de perception de l'impôt sur le revenu prélevé à la source pèsera sur la trésorerie de l'État, à hauteur de 6 Md€ environ, alors qu'il sera neutralisé dans le calcul du déficit en comptabilité nationale. Ces deux facteurs pousseront à la hausse la dette de l'État par rapport à la variation du solde en comptabilité nationale.

⁴⁹ Le déficit stabilisant la dette représente le déficit public, exprimé en point de PIB, qui permettrait de stabiliser la dette rapportée au PIB dans des conditions où le montant de la variation de l'endettement public est exactement égal au montant du déficit public (pas de décalage comptable entre l'enregistrement du déficit et de l'endettement, pas d'achat ou de vente d'autres actifs, pas de primes et décotes à l'émission, etc.).

En sens inverse, le très bas niveau des taux d'intérêt en 2019 devrait de nouveau occasionner le versement à l'État de primes à l'émission importantes sur cet exercice, supérieures au montant prévu en PLF (3 Md€). De même, le produit des cessions d'actifs prévues en 2019, destinées notamment à alimenter le Fonds pour l'innovation et l'industrie⁵⁰, devrait réduire la dette en apportant de la trésorerie, mais, en comptabilité nationale, il n'est pas comptabilisé en recettes et ne diminue donc pas le déficit. Le report de la cession d'Aéroports de Paris (ADP) pourrait toutefois venir limiter le montant des cessions opérées en 2019.

La prévision de ces deux derniers facteurs est entourée d'incertitudes fortes, mais l'hypothèse, retenue dans le programme de stabilité, d'une remontée de la dette publique rapportée au PIB en 2019 (+0,5 point) est crédible, même si l'ampleur de cette remontée reste incertaine.

CONCLUSION

Le programme de stabilité d'avril 2019 retient une prévision de déficit de 3,1 points de PIB pour 2019, en augmentation de 0,6 point par rapport au résultat de 2018. Cette prévision est inférieure de 0,1 point à celle de la LFI, mais supérieure de 0,3 point à la prévision initiale du PLF, du fait des mesures prises en fin d'année 2018 en faveur du pouvoir d'achat des ménages.

L'augmentation du déficit en 2019 résulte de la transformation du CICE en baisses 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.

La prévision de prélèvements obligatoires est atteignable, quoique fragilisée par des évolutions de début d'année un peu moins favorables que prévu en matière de croissance, et surtout d'inflation et de masse salariale.

S'agissant des dépenses, la prévision est plausible, même si des risques d'ampleur modérée pèsent sur la prévision de certaines dépenses de l'État, d'indemnisation du chômage ou d'investissement des administrations publiques locales.

⁵⁰ Le fonds pour l'innovation et l'industrie est un fonds sans personnalité juridique, créé au sein de BPI-France, doté de 10 Md€ et qui vise à dégager environ 250 millions d'euros par an pour le financement d'actions innovantes (cf. Cour des comptes, *Le Budget de l'État en 2018*, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr, pour une analyse critique du mode de fonctionnement de ce fonds).

L'ampleur des risques de dépassement qui peuvent être aujourd'hui identifiés sur certaines des dépenses de l'État est supérieure à celle que la Cour avait estimée l'an dernier à la même date. De plus, le Gouvernement a annoncé sa volonté d'abaisser de 1,5 Md€ la cible de dépenses pilotables fixée en LFI et intégré cette baisse dans sa prévision du programme de stabilité, sans avoir indiqué sur quelles missions ces économies porteraient et sans que cette modification ait été jusqu'à présent validée par un texte soumis au Parlement. Ceci conduit à remettre en cause le mouvement entrepris vers une budgétisation plus sincère et affaiblit la portée de l'adoption de la LFI par le Parlement.

Au total, la prévision de déficit public pour 2019 est plausible, quoiqu'affectée d'un risque de dépassement modéré. L'évolution attendue des finances publiques en 2019 recèle deux évolutions préoccupantes.

Tout d'abord, le déficit structurel, qui neutralise l'impact sur le solde de la conjoncture et de facteurs exceptionnels qui l'affectent transitoirement, dont l'effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations, ne s'améliorerait que d'à peine 0,1 point de PIB selon le Gouvernement, avec un risque important qu'il n'y ait en définitive aucune amélioration. En tout état de cause, l'amélioration prévue par le Gouvernement de 0,1 point de PIB en 2018 et de 0,1 point en 2019 ne respecte pas à la lettre les engagements européens de la France, même s'il revient in fine au Conseil de décider si, compte tenu de l'ensemble des éléments dont il dispose, ce respect est assuré.

Ensuite, la dette publique rapportée au PIB recommencerait à croître, 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 dans la résorption de son déficit structurel.

La France ne dispose ainsi toujours pas de marges de manœuvre suffisantes pour aborder un éventuel retournement conjoncturel avec la pleine disposition de ses instruments budgétaires.

Chapitre III

Les perspectives

pour les années 2020 à 2022

Le programme de stabilité adressé au Parlement puis à la Commission européenne par le Gouvernement français en avril 2019 prévoit une réduction progressive du déficit public à partir de 2020, le ramenant à 1,2 point de PIB en 2022. Parallèlement, la dette publique rapportée au PIB diminuerait de 1,6 point par rapport à 2018, après un ressaut en 2019.

Cette amélioration proviendrait essentiellement d'une réduction du déficit structurel et en particulier d'un effort sur les dépenses publiques. Celui-ci s'accompagnerait d'une réduction du taux de prélèvements obligatoires. Le solde structurel en fin de période, de -1,3 point de PIB, resterait cependant éloigné de l'objectif de moyen terme (OMT, fixé à -0,4 point de PIB).

Le programme de stabilité d'avril 2019 diffère nettement de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 et du précédent programme de stabilité. Ces différences sont dues à la prise en compte des résultats de finances publiques de 2017 et 2018, au choix de prévisions macroéconomiques plus prudentes pour les années 2019 et suivantes et, surtout, à une accentuation des mesures de baisse des prélèvements obligatoires.

En outre, les mesures décidées à la suite du grand débat national, annoncées quelques jours après l'envoi du programme de stabilité à la Commission européenne, conduisent encore à dégrader les perspectives de déficit et de dette en 2020 et pour les années suivantes par rapport à celles retenues dans le programme de stabilité.

Ces mesures non intégrées au programme de stabilité rendent difficile l'analyse des perspectives de finances publiques : seul le programme de stabilité publié à la mi-avril présente une trajectoire formalisée et cohérente de finances publiques, mais il ne tient pas compte, par construction, des mesures annoncées à la fin du mois d'avril et qui conduisent à dégrader les soldes publics à partir de 2020 d'un montant compris entre 0,1 et 0,3 point de PIB.

Le présent chapitre commence par examiner les principaux écarts entre la loi de programmation des finances publiques et le programme de stabilité d'avril 2018, d'une part, et celui d'avril 2019, d'autre part (I). Il compare ensuite la trajectoire choisie par la France à celles de ses partenaires européens (II). Il examine ensuite plus en détail l'impact sur 2020 des mesures prises consécutivement au grand débat national (III) et les risques qui affectent les finances publiques au-delà de 2020 (IV).

**Tableau n° 17 : trajectoire du programme de stabilité
(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
- Dépenses (hors crédits d'impôt)	55,0	54,4	54,0	53,5	53,0	52,3
- Prélèvements obligatoires	45,2	45,0	44,0	44,4	44,2	44,0
Solde structurel ⁵¹	-2,4	-2,1	-2,1	-1,9	-1,6	-1,3
Effort en dépenses	-0,1	0,4	0,1	0,3	0,5	0,6
Dette publique	98,4	98,4	98,9	98,7	98,1	96,9

Source : programme de stabilité d'avril 2019 ; effort en dépenses estimé hors France compétences en 2019 et 2020 (correspondant à une mesure de périmètre en recettes et en dépenses) ; cette trajectoire ne tient pas compte des mesures annoncées suite au grand débat

⁵¹ L'analyse présentée ici repose sur les informations présentées dans le programme de stabilité d'avril 2019. Elle ne tient donc pas compte de la révision apportée par l'Insee le 17 mai 2019 à la chronique de PIB, qui conduirait à réviser en hausse le déficit structurel pour 2019, sans modifier les variations d'une année sur l'autre présentées ici.

I - Des déficits et une dette publique revus en hausse dans le programme de stabilité d'avril 2019

La trajectoire du programme de stabilité d'avril 2019 a été dégradée par rapport à celles du programme de stabilité d'avril 2018 et de la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018. Cette dégradation porte sur les soldes effectif et structurel comme sur la dette. Elle se traduit par un nouveau report du retour du déficit structurel à l'objectif de moyen terme (OMT) et une réduction nettement plus faible qu'anticipé de la dette rapportée au PIB.

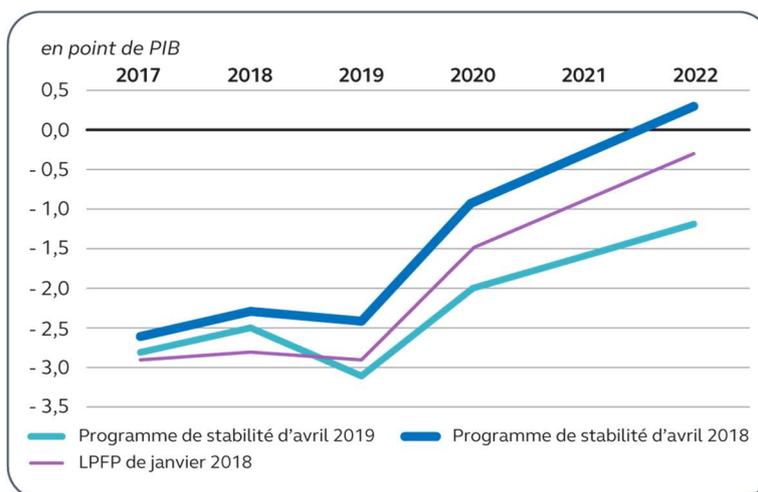
La révision en hausse de la trajectoire de déficit et de dette tient à la fois à l'adoption d'un scénario de croissance moins élevée et à un moindre ajustement structurel, du fait de baisses supplémentaires de prélèvements obligatoires et d'un moindre effort sur les dépenses hors charges d'intérêts, que ne suffit pas à compenser une révision en baisse sensible de la prévision de charge d'intérêts.

A - Des déficits effectif et structurel plus élevés qu'en loi de programmation et que dans le programme de stabilité d'avril 2018

Dans la prévision présentée dans le programme de stabilité d'avril 2019, le déficit public se réduirait de 1,3 point de PIB entre 2018 et 2022, passant de 2,5 points de PIB à 1,2 point de PIB.

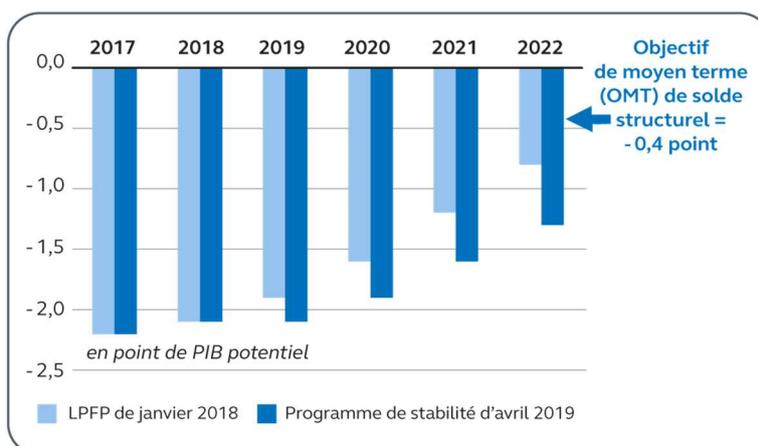
Alors que l'amélioration prévue entre 2018 et 2022 était de 2,5 points de PIB dans la LPPF de janvier 2018 et de 2,6 points de PIB dans le programme de stabilité d'avril 2018, elle est réduite de moitié dans le programme de stabilité d'avril 2019.

Graphique n° 22 : chronique de solde effectif en LPFP et dans les deux derniers programmes de stabilité



De même, l'amélioration prévue du solde structurel est plus limitée, passant de -2,1 points de PIB en 2018 à -1,3 point de PIB en 2022. Le déficit structurel ne se réduirait ainsi plus que de 0,8 point de PIB, au lieu de 1,3 point dans la LPFP de janvier 2018 ou dans le programme de stabilité d'avril 2018.

Graphique n° 23 : chronique de solde structurel en LPFP et dans le programme de stabilité



Le rythme de réduction du déficit structurel est donc diminué de 0,1 point par an et se limite à 0,2 point de PIB en moyenne entre 2018 et 2022. Ce rythme est inférieur à celui requis par les engagements européens de la France, qui est d'au moins 0,35 point par an⁵² compte tenu de la position dans le cycle économique et du niveau élevé de dette publique de la France, supérieure à 60 points de PIB.

Le retour vers l'objectif de moyen terme de déficit structurel est en conséquence décalé. Au rythme moyen présenté dans le programme de stabilité, l'objectif de moyen terme ne serait atteint qu'en 2027, alors que le Gouvernement prévoyait de l'atteindre en 2023 dans la LPFP de janvier 2018 comme dans le programme de stabilité d'avril 2018.

En outre, le programme de stabilité n'est plus cohérent avec la loi de programmation des finances publiques. En effet, si la trajectoire prévue par le programme de stabilité se réalisait, l'écart entre le déficit structurel constaté et celui de la loi de programmation dépasserait 0,25 point par an en moyenne en 2020 et 2021 et devrait être considéré comme « important » au sens de la loi organique du 17 décembre 2012. Il impliquerait le déclenchement par le Haut Conseil des finances publiques du mécanisme de correction, en application duquel le Gouvernement doit tenir compte de l'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. Le Gouvernement aurait en outre la possibilité de faire adopter une nouvelle loi de programmation des finances publiques.

B - Une révision en baisse des hypothèses de croissance conduisant à un scénario plus crédible

Le programme de stabilité repose sur une prévision de croissance du PIB de 1,4 % pour chacune des années entre 2019 et 2022. Le Gouvernement a revu à la baisse l'hypothèse de croissance du PIB du programme de stabilité d'avril 2018 dans lequel la croissance du PIB s'établissait à 1,9 % en 2019 puis à 1,7 % pour les années 2020 à 2022.

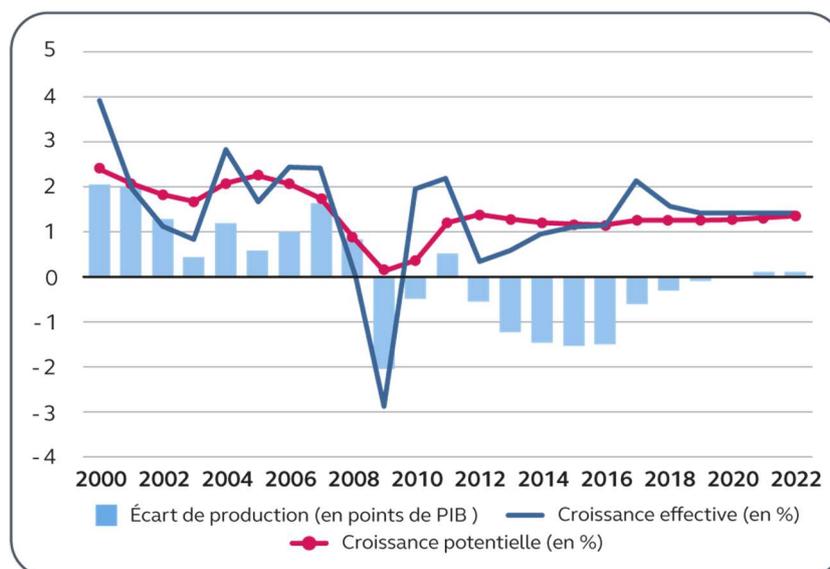
Les hypothèses de croissance potentielle sont en revanche inchangées par rapport à celles du programme de stabilité d'avril 2018 et de la loi de programmation de janvier 2018 : elle se situerait entre 1,25 % et 1,35 % entre 2019 et 2022.

⁵² Une fois prise en compte la marge de flexibilité de 0,25 point de PIB par rapport à l'ajustement théorique de 0,6 point de PIB.

Le scénario retenu dans le programme de stabilité d'avril 2018 conduisait à prévoir un écart de production positif dès 2019 et très fortement positif en fin de période (1,6 point de PIB en 2022). Dans son avis sur le programme de stabilité d'avril 2018, le Haut Conseil des finances publiques avait jugé optimiste l'hypothèse d'une croissance effective continûment supérieure à la croissance potentielle entre 2020 et 2022.

Le programme de stabilité d'avril 2019 retient désormais une croissance proche de la croissance potentielle, même si elle lui est encore légèrement supérieure. En conséquence, l'écart de production, qui est légèrement négatif en 2018, serait proche de zéro sur toute la période de prévision. Dans son avis du 9 avril 2019, le Haut Conseil a considéré que « ce scénario constitue une base raisonnable pour établir une trajectoire pluriannuelle de finances publiques ».

Graphique n° 24 : croissance effective, croissance potentielle et écart de production dans le programme de stabilité d'avril 2019



Source : Cour des comptes à partir des données de la Direction Générale du Trésor

Cette révision de l'hypothèse de croissance explique ainsi pour les deux tiers la révision en hausse de la prévision de déficit (0,8 point sur 1,3) et pour près de la moitié celle de la dette (3 points sur 5,4) par rapport au programme de stabilité d'avril 2018.

C - Un ajustement structurel moindre du fait de baisses d'impôts supplémentaires et d'un moindre effort sur les dépenses hors charge d'intérêts

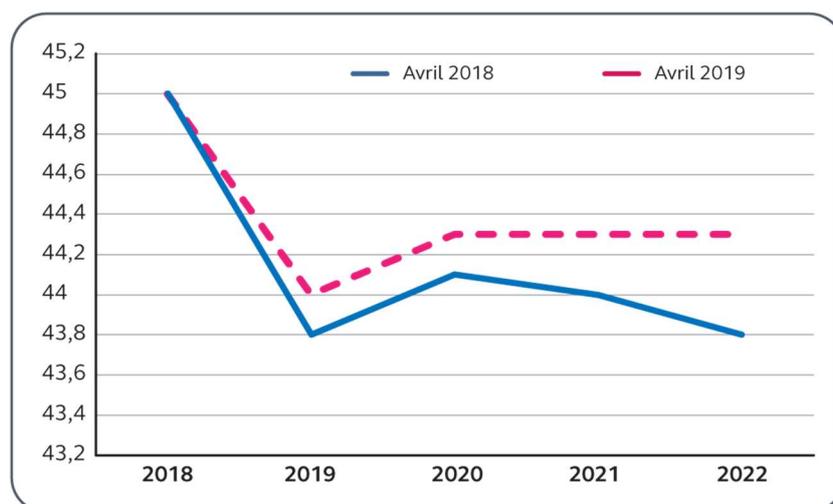
L'ajustement structurel présenté dans le cadre du programme de stabilité d'avril 2019 est nettement inférieur à ceux présentés dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 et dans le programme de stabilité d'avril 2018, conduisant à un déficit structurel de 1,3 point de PIB en 2022 contre, respectivement, 0,8 et 0,6 point de PIB dans les deux dernières trajectoires adoptées.

Des mesures de baisse de prélèvements obligatoires supplémentaires par rapport aux derniers exercices de programmation des finances publiques ont en effet été intégrées à la trajectoire. Elles sont allées de pair avec une hausse supplémentaire des dépenses hors charge d'intérêts et une diminution de la charge d'intérêts.

1 - Des baisses de prélèvements obligatoires plus importantes que dans les exercices de programmation précédents

Entre avril 2018 et avril 2019, le taux de prélèvements obligatoires a été révisé en baisse sur l'ensemble de la trajectoire, l'écart atteignant 0,5 point de PIB en 2022.

Graphique n° 25 : taux de prélèvements obligatoires (en points de PIB)



Source : programmes de stabilité d'avril 2018 et 2019

Cette révision traduit des mesures nouvelles de baisse de prélèvements, d'un montant de 21 Md€, soit 0,8 point de PIB, annoncées postérieurement au programme de stabilité d'avril 2018 :

- abandon des hausses de fiscalité énergétique prévues à partir de 2019 (-11,7 Md€) ;
- défiscalisation des heures supplémentaires (-1,7 Md€)⁵³ ;
- suppression de la taxe d'habitation pour l'ensemble des résidences principales (-7,1 Md€) ;
- annulation de la hausse de CSG pour les retraites modestes (-1,5 Md€).

L'impact total de ces mesures est en partie compensé, pour 0,3 point de PIB, par un changement d'hypothèse sur le taux de prélèvements obligatoires à législation constante. C'est le cas en 2019, où il augmente (cf. chapitre II), alors qu'il était stable dans le programme de stabilité d'avril 2018. C'est le cas aussi de 2020 à 2022, où, comme l'avait noté le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2018, l'hypothèse d'une baisse, de 0,2 point de PIB, du taux de prélèvements obligatoires à législation constante, qui pouvait être considérée comme une « provision » pour d'éventuelles mesures de baisse supplémentaires, avait été retenue, alors que c'est maintenant l'hypothèse, plus normale, d'une stabilité qui l'est.

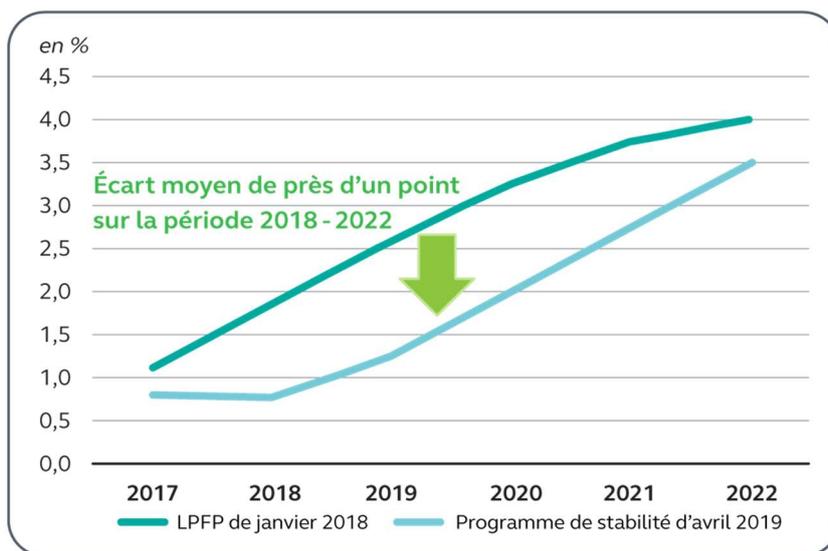
2 - Une ambition moins forte en matière de maîtrise des dépenses

Les prévisions de dépenses du programme de stabilité d'avril 2019 sont abaissées par rapport aux deux précédents exercices de programmation, mais cette révision résulte d'une nette révision en baisse de la charge d'intérêts alors que les autres dépenses sont revues à la hausse.

a) Une révision des hypothèses de taux d'intérêt qui se traduit par une réduction substantielle de la charge d'intérêts

Les hypothèses de taux d'intérêt ont été révisées à la baisse entre la LPFP de janvier 2018 et le programme de stabilité d'avril 2019, en passant notamment de 1,9 % à 0,8 % pour les taux longs (10 ans) à fin 2018. En moyenne, ces hypothèses ont été révisées de 0,9 point à la baisse sur l'ensemble de la période 2018 - 2022 sur les taux longs et de 0,5 point sur les taux courts (taux à 3 mois).

⁵³ Les heures supplémentaires font également l'objet d'une exonération de cotisations sociales, mais celle-ci figurait déjà dans la trajectoire précédente.

Graphique n° 26 : taux d'intérêt à long terme (fin d'année)

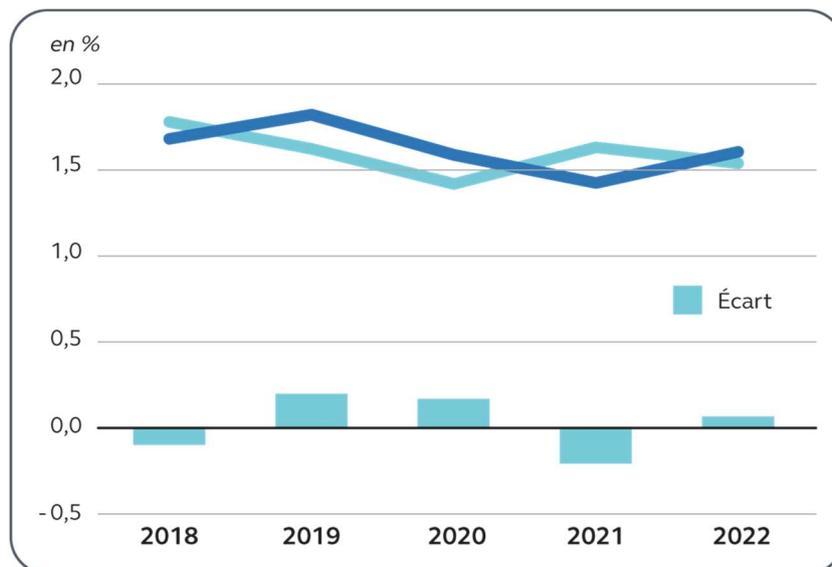
Source : Cour des comptes à partir des données des documents cités

Cette révision induit mécaniquement une diminution de la charge d'intérêts chaque année dans le programme de stabilité d'avril 2019 par rapport à la LFPF : en part de PIB, elle passe de 2,0 points de PIB en 2022 dans le programme de stabilité d'avril 2018 à 1,7 point dans celui d'avril 2019, soit une révision en baisse de l'ordre de 10 Md€ à l'horizon 2022. Cette révision contribue en moyenne pour 0,2 point à la baisse à l'évolution de la dépense publique de 2019 à 2022, toutes choses égales par ailleurs.

b) Une révision en hausse de la croissance des dépenses hors charge d'intérêts

La dépense hors charge d'intérêts a été révisée en hausse d'un peu plus de 0,5 point à l'horizon 2022, témoignant d'une ambition moindre de maîtrise de la dépense.

Graphique n° 27 : croissance en valeur de la dépense publique, hors crédits d'impôt, hors charge d'intérêts et hors Areva prévue dans la LPFP et dans le dernier programme de stabilité

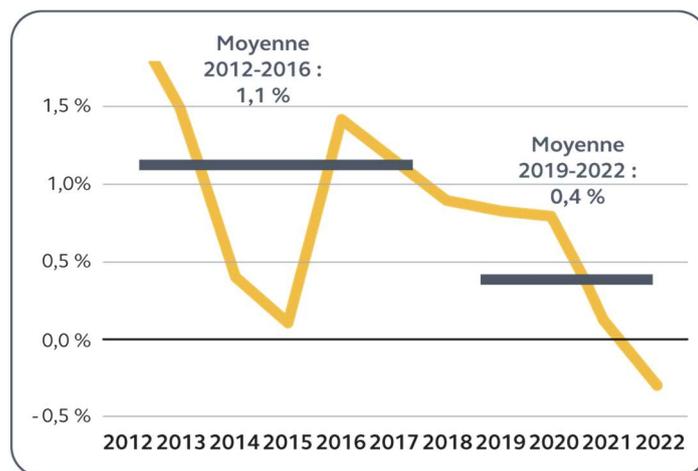


Source : Cour des comptes à partir des données des documents cités

En dépit de ces changements, l'évolution de la dépense publique prévue sur l'ensemble de la période 2019-2022 (0,4 % en volume, mesurée à l'aide des prix du PIB) demeurerait sensiblement plus faible que les années passées (1,1 à 1,2 % sur 2011-2016).

Mais l'essentiel de l'effort porterait sur la fin de période, c'est-à-dire sur les années 2021 et 2022. La dépense en volume serait pratiquement stable en 2021, puis baisserait de 0,3 % en 2022, après +0,8 % respectivement en 2019 et 2020.

Graphique n° 28 : croissance prévue de la dépense publique hors crédits d'impôt et hors charge d'intérêts⁵⁴ dans le dernier programme de stabilité, en volume (prix du PIB)



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

Afin de tenir les engagements de modération de la dépense publique présentés dans le cadre de la LPFP de janvier 2018 et d'accroître l'efficacité de la dépense publique, le Premier ministre avait lancé à l'automne 2017 le programme « Action Publique 2022 »⁵⁵.

Les mesures annoncées jusqu'à présent, et notamment au cours du dernier Comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 29 octobre 2018⁵⁶, ne paraissent pas, à elles seules, suffisantes pour atteindre la cible de dépenses visée par le Gouvernement en LPFP. Si les annonces faites à la suite de ce CITP témoignent d'une volonté de

⁵⁴ Hors recapitalisation d'Areva et hors remboursement de la taxe à 3 %.

⁵⁵ Une première phase de diagnostic a été menée par un comité de 44 membres provenant d'horizons divers (administrations, entreprises, associations...) pendant près de cinq mois et a donné lieu à une revue générale des missions des administrations publiques synthétisée dans un rapport remis au Premier ministre en juin 2018. Ce rapport a été rendu public en juillet 2018. Ce diagnostic s'appuie notamment sur les nombreux rapports déjà produits au cours des revues de dépenses précédentes et qui n'avaient pas donné lieu à des mesures concrètes.

⁵⁶ Annonce de plusieurs projets de simplification des structures administratives tels que le rapprochement entre Pôle emploi et Cap emploi ou la création à terme d'une agence unique de recouvrement de l'ensemble des prélèvements auprès des entreprises, l'introduction de flexibilités nouvelles en matière de gestion de l'emploi public ou l'achèvement de la dématérialisation de nombreuses formalités administratives, etc.

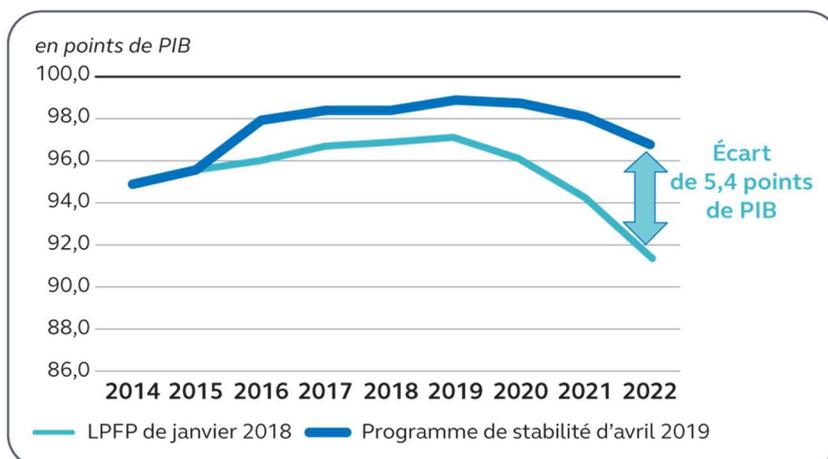
transformation des modalités de l'action publique et d'amélioration de l'efficacité de l'État, le périmètre couvert ne comprend en pratique pas toutes les catégories de dépenses des administrations publiques, et en particulier pas les retraites et les politiques de l'emploi et certaines mesures occasionnent des coûts supplémentaires⁵⁷.

Depuis, le processus a manifestement perdu de l'élan. D'ailleurs, le programme de stabilité ne fait plus mention du programme « Action publique 2022 » et la révision en hausse de la croissance des dépenses hors charge d'intérêts entre 2020 et 2022 traduit une réduction des ambitions portées par ce programme.

D - Une dette rapportée au PIB ne diminuant que très peu d'ici 2022

La moindre réduction du déficit structurel ne permet pas de faire diminuer le montant de la dette comme prévu initialement. De surcroît, la révision à la baisse des prévisions de croissance conduit à limiter l'effet d'accroissement du dénominateur sur le ratio de la dette publique au PIB.

Graphique n° 29 : chronique de ratio de dette sur PIB en LPFP et dans le programme de stabilité



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

⁵⁷ Avec par exemple la création du Fonds pour la transformation publique, de l'Université de la transformation publique, du « Pass citoyen » et du Fonds à l'accompagnement RH ou le doublement de la couverture des frais de mobilité.

Au total, la réduction de la dette rapportée au PIB ne représenterait que 1,6 point de PIB entre 2017 et 2022 contre 5 points prévus dans la LPFP et 7,8 points dans le programme de stabilité d'avril 2018. Compte tenu de l'intégration par l'Insee, en septembre 2018, de SNCF-réseau dans le champ des administrations publiques à compter de l'année 2016, qui accroît de près de deux points de PIB la dette publique sur l'ensemble de la trajectoire, la dette publique dépasserait encore 96 points de PIB en 2022, alors qu'elle était attendue repasser sous 90 points de PIB dans le programme de stabilité d'avril 2018.

II - Une trajectoire en retrait par rapport à celle de plusieurs de nos partenaires européens

Pour replacer la trajectoire du programme de stabilité de la France dans son contexte européen, la Cour a examiné les programmes de stabilité de six partenaires européens de la France parmi les principaux : Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas, Belgique et Portugal⁵⁸. Si les hypothèses de croissance sont généralement, comme pour la France, calées sur la croissance potentielle (et parfois même en deçà), la trajectoire de finances publiques de nos partenaires européens se distingue en plusieurs points : la trajectoire de solde structurel converge dans la plupart des cas davantage vers l'équilibre et la dette publique est prévue en diminution plus rapide qu'en France.

A - Des trajectoires de croissance prudentes chez la plupart de nos principaux partenaires de la zone euro

Les estimations de croissance potentielle, d'écart de production et de soldes structurels présentées par les pays européens dans leur programme de stabilité sont basées sur les évaluations de chaque gouvernement ; elles peuvent donc différer de celles réalisées par la Commission européenne. C'est le cas notamment de l'Italie dont le programme de stabilité estime que l'écart de production est très ouvert en 2018 (-1,5 point de PIB) alors que la Commission évalue qu'il est quasiment refermé à cette même date (-0,1 point de PIB).

⁵⁸ Le Royaume-Uni, dont le programme de stabilité est aujourd'hui d'une portée très réduite, a été exclu de l'analyse.

**Tableau n° 18 : évaluation de l'écart de production en 2018
dans les programmes de stabilité et par la Commission européenne
(en points de PIB)**

	Allemagne	Belgique	Pays-Bas	Italie	France	Portugal	Espagne
Programme de stabilité	0,8	0,1	0,8	-1,5	-0,3	0,8	0,6
Commission européenne	0,7	0,2	1,1	-0,1	0,4	1,2	0,9
Différence	0,1	-0,1	-0,3	-1,4	-0,7	-0,4	-0,3

Source : programmes de stabilité d'avril 2019 et prévisions de la Commission européenne du printemps 2019

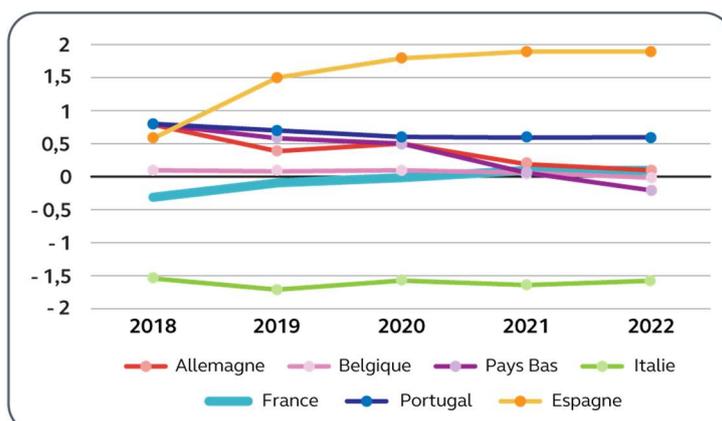
Les trajectoires de croissance inscrites en prévision dans les programmes de stabilité de plusieurs partenaires de la France sont généralement prudentes.

C'est le cas notamment de l'Allemagne et des Pays Bas qui estiment que leur PIB en niveau est au-dessus de son niveau potentiel en 2018 (0,8 point de PIB dans les deux pays) et qui supposent, en conséquence, que la croissance du PIB sera inférieure à la croissance potentielle jusqu'au retour à 0 de leur écart de production. L'écart de production se referme ainsi en Allemagne à l'horizon 2022 et devient même négatif aux Pays-Bas pour la dernière année.

Comme la France, la Belgique considère que son économie est en 2018 quasiment à son niveau potentiel (écart de production de +0,1 point de PIB). Le scénario macroéconomique est alors construit sur l'hypothèse que l'économie progresse à son rythme potentiel entre 2019 et 2022 de telle sorte que l'écart de production demeure quasi nul à cet horizon.

L'Italie estime pour sa part que son PIB se situe en 2018 à un niveau nettement inférieur à son niveau potentiel (écart de production de -1,5 point de PIB). Néanmoins, d'après le gouvernement italien, son économie ne progresserait qu'à un rythme proche de sa croissance potentielle. En conséquence, l'écart de production serait quasiment inchangé et n'amorcerait pas sa fermeture à l'horizon 2022, ce qui constitue une hypothèse apparemment très prudente, mais ne l'est plus une fois qu'on a pris en compte le fait que l'estimation par le gouvernement italien de l'écart de production peut être considérée comme optimiste au vu des estimations de la Commission européenne.

Graphique n° 30 : écart de production dans les pays européens pour la période 2018-2022 (en point de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des programmes de stabilité des différents pays

À l'inverse, le Portugal estime que son PIB pour l'année 2018 est supérieur à son niveau potentiel (écart de production de +0,8 point de PIB). Les prévisions de croissance du PIB pour les années 2019 à 2022 sont toutefois très proches de celles de la croissance potentielle, induisant une quasi-absence de fermeture de l'écart de production (qui demeure à +0,6 point de PIB en 2022), contrairement au choix plus prudent effectué par l'Allemagne et les Pays-Bas.

Enfin, l'Espagne se distingue par une prévision moins prudente que ses partenaires. Le PIB de l'économie espagnole se situerait à un niveau supérieur à son niveau potentiel en 2018 (l'écart de production serait de +0,6 point de PIB d'après le programme de stabilité) et l'Espagne prévoit une croissance en 2019 (2,2 %) nettement supérieure à la croissance potentielle (1,4 %). En 2020 et 2021, la croissance prévue reste supérieure à la croissance potentielle, avant d'y revenir en 2022. En conséquence, le scénario macroéconomique retenu dans le programme de stabilité espagnol conduit à un écart de production très positif en 2022, à 1,9 point de PIB, et peut donc être considéré comme optimiste.

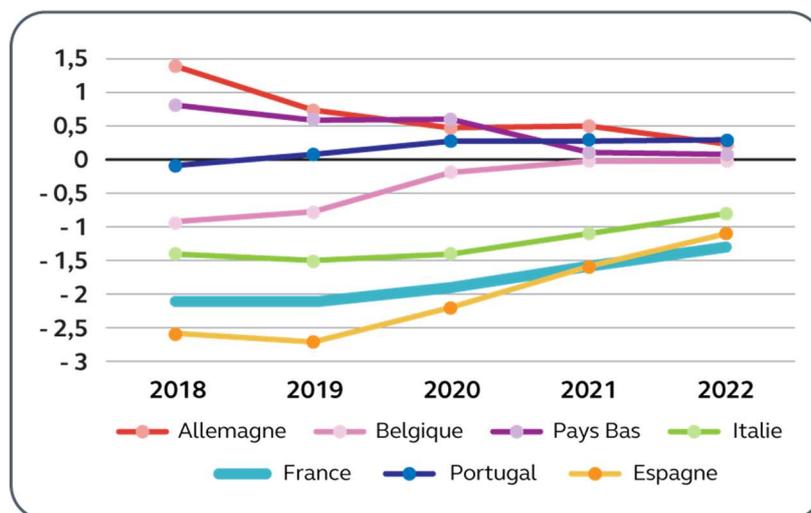
B - Des trajectoires de solde structurel diverses à l'horizon 2022

Les trajectoires de solde structurel présentées dans les programmes de stabilité de plusieurs partenaires de la France témoignent de la mise en œuvre d'une politique budgétaire plus expansionniste à l'horizon 2022 que celle menée en 2018. C'est le cas de l'Allemagne et des Pays-Bas. La Belgique, l'Italie et le Portugal prévoient, à l'instar de la France, d'améliorer leur solde structurel à cet horizon mais dans des proportions variables.

L'Allemagne et les Pays-Bas ont en 2018 des soldes effectifs et structurels excédentaires. Utilisant les marges de manœuvre permises par ces excédents, ces pays présentent dans leur programme de stabilité une baisse significative de leur excédent structurel, tout en le maintenant au-dessus de leur objectif de moyen terme. L'Allemagne prévoit ainsi une réduction de 1,2 point de son solde structurel, qui resterait toutefois légèrement excédentaire, à +0,25 point de PIB en 2022. De même, les Pays-Bas prévoient une diminution de 0,7 point de PIB de leur solde structurel, qui atteindrait alors +0,1 point de PIB en 2022.

La Belgique prévoit une nette amélioration de son solde structurel : d'après les évaluations du gouvernement belge, celui-ci s'élèverait à -0,9 point de PIB en 2018 et la trajectoire inscrite dans le programme de stabilité conduirait à atteindre l'équilibre structurel en 2021. Sous l'hypothèse de fermeture de l'écart de production, le solde effectif serait également à l'équilibre à cet horizon.

Graphique n° 31 : prévisions de solde structurel dans les pays européens pour la période 2018-2022 (en point de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des programmes de stabilité des différents pays

Dans son programme de stabilité, l'Italie évalue son solde structurel à -1,4 point de PIB en 2018 et inscrit une amélioration modérée de +0,6 point de PIB à l'horizon 2022, inférieure, comme pour la France, à ce que nécessiterait le respect de ses engagements européens. À cet horizon, le solde structurel serait de -0,8 point de PIB, soit un niveau inférieur à l'OMT fixé par Rome.

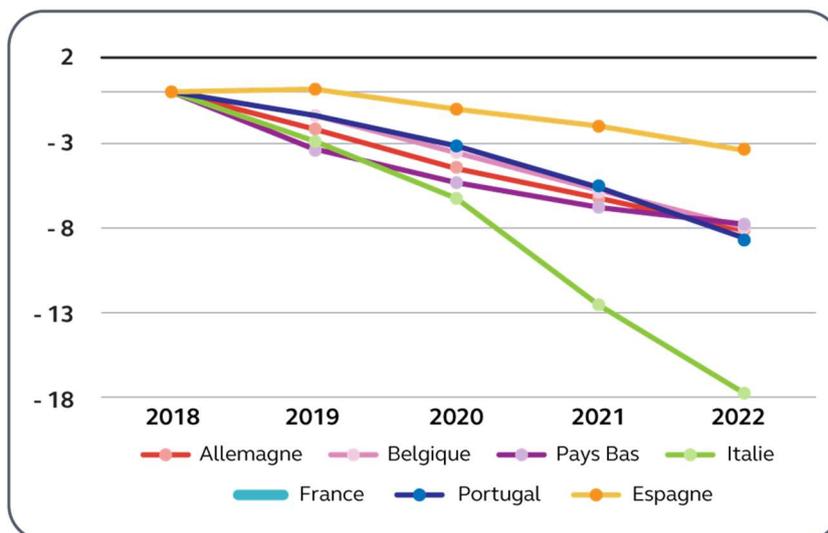
Parmi les pays étudiés, la France, l'Espagne et l'Italie se distingueraient ainsi en n'atteignant pas leur OMT à l'horizon de la programmation pluriannuelle des finances publiques, du fait à la fois d'une position initiale plus dégradée que leurs partenaires et d'un ajustement structurel peu ambitieux (s'agissant de l'Italie et de la France).

C - Des diminutions prévues du ratio de dette publique sur PIB plus fortes qu'en France

L'ensemble des pays de la zone euro étudiés prévoient dans leur programme de stabilité une diminution de leur ratio de dette publique rapportée au PIB à l'horizon 2022. Cette diminution est cependant d'ampleur variable selon les pays.

L'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique prévoient une diminution de leur ratio de dette sur PIB de 8 points entre 2018 et 2022. Une telle dynamique s'explique par le fait que leurs soldes publics se situent à des niveaux nettement plus élevés que leur solde stabilisant la dette publique rapportée au PIB, malgré des hypothèses de croissance peu favorables.

Graphique n° 32 : prévisions de variation du ratio de dette publique dans les pays européens pour la période 2018-2022 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des programmes de stabilité des différents pays

Le Portugal inscrit dans son programme de stabilité une baisse très marquée de son ratio de dette sur PIB entre 2018 et 2022 (de près de 18 points de PIB). Cette forte réduction provient notamment du niveau du solde public, qui passe d'un déficit de 0,5 point en 2018 à un excédent de 0,7 point de PIB en 2022 et s'établit à un niveau supérieur au solde stabilisant. De plus, les hypothèses macroéconomiques retenues dans le programme de stabilité portugais (en particulier le maintien d'un écart de production positif à l'horizon de la prévision) jouent favorablement sur la dynamique affichée du ratio de dette publique via l'effet dénominateur.

L'Espagne inscrit dans son programme de stabilité une baisse de 8 points de PIB de son ratio de dette sur PIB entre 2018 et 2022, du même ordre de grandeur que l'Allemagne ou les Pays Bas, mais la baisse du ratio de dette espagnol s'explique principalement par un scénario macroéconomique optimiste, dans lequel l'écart de production demeure positif à l'horizon de la prévision et atteint en 2022 le niveau élevé de +1,9 point de PIB.

L'Italie affiche une baisse plus limitée, de 3 points de PIB, du ratio de dette sur PIB entre 2018 et 2022.

Au total, l'ensemble des pays étudiés présente une trajectoire du ratio de dette publique sur PIB plus ambitieuse que celle du programme de stabilité français, même si pour certains d'entre eux le choix d'hypothèses macroéconomiques plus réalistes contribuerait à réduire la baisse affichée. La France, qui s'est distinguée sur les années récentes par une situation financière plus dégradée de ses finances publiques, resterait à l'horizon 2022 un des pays les moins ambitieux en matière de redressement de ses comptes publics et de réduction de sa dette, ce qui constitue un élément de fragilité notamment en cas de retournement conjoncturel.

III - Une trajectoire fragilisée dès 2020 par les décisions annoncées à l'issue du grand débat

La trajectoire du programme de stabilité d'avril 2019 contient les mesures annoncées fin décembre 2018. En revanche, les conclusions du grand débat national n'ont pas été intégrées à cette trajectoire. Leur prise en compte pourrait conduire à dégrader la prévision de solde pour 2020.

Les conclusions du grand débat national ont en effet conduit à réintroduire pour 2020 l'indexation des pensions pour les plus petites d'entre elles, concernant 60 % des retraités, alors que le programme de stabilité d'avril 2019 prévoyait à l'inverse une revalorisation des pensions de l'ensemble des retraités inférieure à l'inflation et limitée à 0,3 %. De même, le relèvement du minimum contributif, c'est-à-dire de la pension minimale versée, est de nature à accroître progressivement les charges de la sécurité sociale. Le coût total de ces deux mesures, relativement au programme de stabilité, est estimé à environ 1,5 Md€ à compter de 2020.

Par ailleurs, la mise en place de maisons d'accès aux services publics, appelées « France Service », pourrait entraîner des coûts supplémentaires, même s'il peut aussi permettre, à l'inverse, de rationaliser la distribution territoriale existante. L'absence de fermeture d'hôpital et d'école d'ici 2022 devrait également accroître les contraintes sur la dépense. Le coût de ces deux mesures est toutefois difficile à estimer.

Du côté des recettes, le Gouvernement a annoncé que l'impôt sur le revenu serait abaissé à hauteur de 5 Md€, à destination des classes moyennes.

Enfin, la reconduction de la prime exceptionnelle de 1 000 € exonérée de prélèvements fiscaux et de prélèvements sociaux est considérée comme neutre pour les finances publiques par le Gouvernement. Elle pourrait cependant entraîner une diminution des cotisations sociales et d'impôt, car les employeurs risquent de l'intégrer dans leur politique de rémunération et donc de la substituer en partie à d'autres formes de rémunération des salariés elles-mêmes soumises à cotisations sociales et à impôt. Si la substitution était totale et si le montant de la prime était équivalent en 2020 à celui versé en 2019 (2,2 Md€), il pourrait en résulter une perte de recettes de prélèvements obligatoires d'environ 0,5 Md€ en 2020.

Le Gouvernement a annoncé son intention de compenser le coût pour les finances publiques de ces mesures (estimé à 6,5 Md€ environ).

Plusieurs pistes ont été évoquées à cet effet : la réduction des niches fiscales et sociales à destination des entreprises, sans que soient à ce stade précisées les niches considérées et alors même que l'impact des suppressions de niches fiscales opérées au cours des trois dernières années n'atteint pas, à terme, 250 M€ ; des économies de dépenses, là encore sans précision sur la nature de ces économies.

**Tableau n° 19 : nombre de dépenses fiscales supprimées
(et montant associé en M€)**

<i>Dépenses fiscales...</i>	2016	2017	2018
<i>...arrivées à échéance</i>	7 (38 M€)	5 (0 €*)	4 (4 M€)
<i>...supprimées par le législateur</i>	3 (107 M€)	4 (0 €*)	6 (93 M€)
Total des suppressions	10 (145 M€)	9 (0 €*)	10 (97 M€)

* le chiffrage à 0 € est une convention de la DLF : il signifie que ces dispositifs n'avaient, en 2017, pas d'impact budgétaire (pour 8 d'entre eux) ou un impact inférieur à 500 000 € (pour un).
Source : Cour des comptes à partir de données de la DGFIP

Compte tenu de l'ampleur des mesures annoncées, il paraît peu probable qu'elles puissent être compensées intégralement sur l'exercice 2020.

Par rapport au dernier programme de stabilité, elles sont ainsi susceptibles de dégrader les soldes effectif et structurel de 0,1 à 0,3 point de PIB, selon l'ampleur des dispositions prises pour gager l'impact des mesures annoncées consécutivement au grand débat. L'ajustement structurel serait donc au mieux nul et pourrait même être négatif.

Par rapport à l'ambition affichée dans le programme de stabilité d'avril 2018, la cible de solde effectif a ainsi été réduite, en plusieurs étapes, de 1,2 à 1,4 point de PIB et celle de solde structurel de 0,6 à 0,8 point de PIB (cf. tableau n° 20).

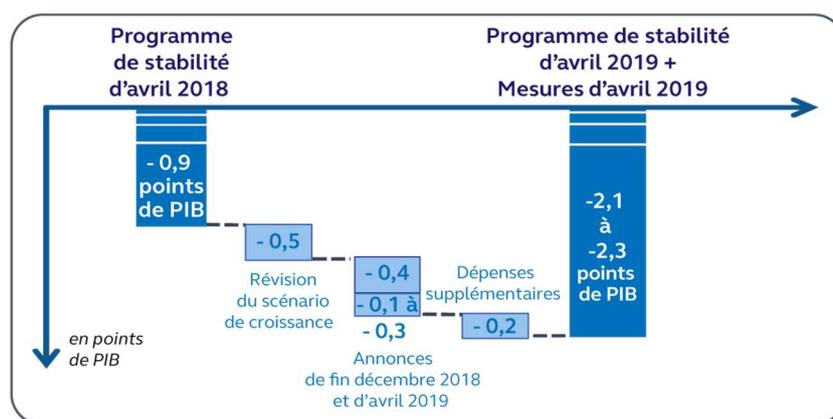
**Tableau n° 20 : prévisions successives de soldes effectif et structurel
en 2020 (en points de PIB)**

	Programme de stabilité avril 2018	PLF 2019 / RESF octobre 2018	Programme de stabilité avril 2019	Trajectoire incluant les mesures annoncées fin avril 2019
<i>Déficit effectif</i>	-0,9	-1,4	-2,0	-2,1 à -2,3
<i>Déficit structurel</i>	-1,4	-1,7	-1,9	-2,0 à -2,2

Sources : Cour des comptes à partir des programmes de stabilité d'avril 2018 et d'avril 2019 et du Rapport économique social et financier d'octobre 2018

La trajectoire de finances publiques a en effet été dégradée à plusieurs reprises pour l'année 2020 depuis le programme de stabilité d'avril 2018. En premier lieu, la révision des hypothèses de croissance a alourdi le déficit public d'environ 0,5 point. Les mesures prises en décembre 2018 ont ensuite pesé sur la prévision de déficit à hauteur de 0,4 point et celles présentées en avril 2019 de 0,1 à 0,3 point supplémentaire. Dans le même temps, la dépense publique a été accrue de 0,2 point de PIB.

Graphique n° 33 : 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

L'écart entre le solde structurel prévu sur la base de cet ensemble d'informations et celui inscrit dans la loi de programmation 2018-2022 atteindrait alors entre 0,4 et 0,6 point : compte tenu de la déviation prévue par le Gouvernement pour 2019, l'écart enregistré sur les années 2019 et 2020 dépasserait 0,25 point en moyenne sur les années 2019 et 2020 et serait donc « important » au sens de la loi organique de décembre 2012.

De même, toutes choses égales par ailleurs, l'effet de ces annonces conduirait le ratio de dette sur PIB à ne se réduire que de 0,1 point en 2020, voire à augmenter légèrement (+0,1 point), selon les hypothèses retenues pour la compensation des mesures annoncées.

Si on ajoute aux mesures de la fin décembre 2018 celles annoncées consécutivement au grand débat et l'étalement sur trois ans de la dernière tranche de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, au lieu de deux dans le programme de stabilité, annoncé par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 12 juin 2019, il en résulte un creusement du solde public pouvant atteindre jusqu'à 0,7 point de PIB à l'horizon 2022 (cf. tableau n° 21).

**Tableau n° 21 : impact sur la trajectoire de finances publiques
des mesures annoncées depuis décembre 2018**

<i>(en Md€)</i>	2019	2020	2021	2022
Total des mesures de fin décembre 2018	-8,1	entre -10,1 et -11,7	entre -11,8 et -13,3	entre -13,8 et -15,3
<i>Dont :</i>				
<i>Annulation de la hausse de fiscalité énergétique</i>	-4,0	-6,6	-9,6	-11,7
<i>Prime d'activité</i>	-3,4	-2,3	-1,1	-1,1
<i>Économies sur les dépenses de l'État et report de la baisse de l'IS pour certaines entreprises</i>	3,2	<i>entre 0 et 1,5</i>	<i>entre 0 et 1,5</i>	<i>entre 0 et 1,5</i>
<i>Défiscalisation sur les heures supplémentaires et annulation de la hausse de CSG pour les retraites modestes</i>	-3,7	-2,5	-2,5	-2,5
<i>Autres</i>	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Total des mesures de fin avril 2019		entre 0 et -6,5	entre 0 et -6,5	entre 0 et -6,5
<i>Dont :</i>				
<i>Baisse de l'impôt sur le revenu</i>		-5	-5	-5
<i>Indexation des pensions pour les plus petites d'entre elles et relèvement du minimum contributif</i>		-1,5	-1,5	-1,5
<i>Reconduction de la prime exceptionnelle de 1 000 € exonérée de prélèvements</i>		?	?	?
<i>Compensation par des réductions de dépenses fiscales</i>		<i>entre 0 et 6,5</i>	<i>entre 0 et 6,5</i>	<i>entre 0 et 6,5</i>
Étalement de la suppression de la taxe d'habitation annoncé par le Premier ministre		0	1,2	2,5
TOTAL général en Md€	-8,0	entre -10,2 et -18,2	entre -10,6 et -18,6	entre -11,3 et -19,3
TOTAL général en point de PIB	-0,3	entre -0,4 et -0,7	entre -0,4 et -0,7	entre -0,4 et -0,7

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère des finances ; le rendement de la mesure d'étalement de la suppression de la taxe d'habitation a été estimé en supposant une suppression régulière par tiers chaque année.

**

Au total, la trajectoire présentée par le programme de stabilité est d'ores et déjà fragilisée sur 2020, en raison des annonces faites à la suite du grand débat national.

En outre, ces estimations ne prennent pas en compte certains risques qui peuvent affecter la trajectoire décrite dans le programme de stabilité et pourraient conduire à aggraver encore le déficit en 2020 et au-delà.

IV - Un redressement des finances publiques repoussé au-delà de 2020 et très incertain

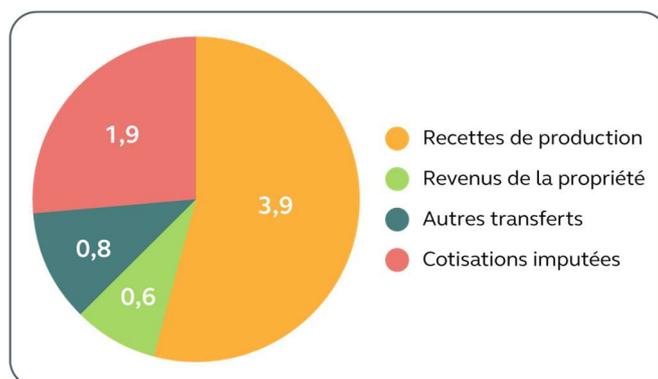
Après les annonces faites à la suite du grand débat national, la perspective de réduction du déficit public et du ratio de dette est désormais reportée au mieux à 2021, mais des risques significatifs qui, pour certains, pourraient commencer à se matérialiser dès 2020 pèsent sur la prévision de recettes (A) comme de dépenses (B). La divergence entre les soldes des catégories d'APU qui ressort de la trajectoire prévue est en outre problématique (C). Malgré un contexte de taux d'intérêt aujourd'hui très favorable, la réduction des ambitions en matière de réduction des déficits et du ratio de dette fait peser des risques à moyen terme sur la soutenabilité des finances publiques de la France et sa capacité à effectuer librement ses choix de politique budgétaire (D).

A - Une prévision de recettes fragile

La prévision de prélèvements obligatoires du programme de stabilité, à législation constante, ne paraît pas affectée de biais particulier : elle suppose une élasticité unitaire des prélèvements obligatoires, proche de sa valeur moyenne sur le passé. Le montant des mesures nouvelles est en revanche affecté des incertitudes qui entourent notamment le degré et la nature de la compensation des baisses d'impôts et des hausses de dépenses annoncées à la suite du grand débat.

Par ailleurs, la prévision de recettes hors prélèvements obligatoires paraît élevée. Le programme de stabilité d'avril 2019 retient en effet une stabilisation de ces recettes au-delà de 2020. Celles-ci correspondent aux revenus de la propriété (dividendes d'entreprises publiques notamment), aux rémunérations sur certains services et produits (production hospitalière, cantines...), aux transferts en provenance d'autres entités (Union européenne, entreprises, associations, etc.), aux cotisations sociales que l'État est supposé, conventionnellement, se reverser à lui-même pour assurer le service des pensions (« cotisations imputées »).

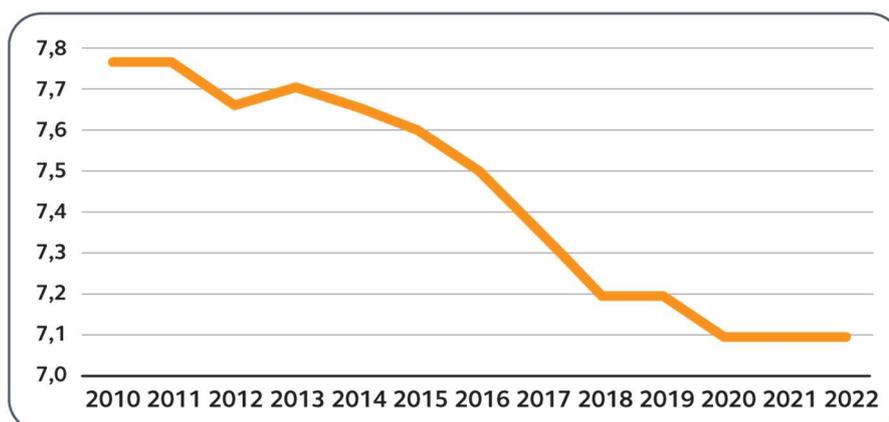
Graphique n° 34 : composition des recettes hors prélèvements obligatoires par type de recettes (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

Or, ces recettes hors prélèvements obligatoires ont diminué de 0,1 point de PIB par an en moyenne depuis 2010, cette baisse provenant pour moitié des revenus d'actifs (dividendes et revenus d'intérêts principalement) et pour moitié des autres postes de recettes hors prélèvements obligatoires.

Graphique n° 35 : recettes hors prélèvements obligatoires (en points de PIB)



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

La stabilisation de ces recettes hors prélèvements obligatoires attendue dans le programme de stabilité d'avril 2019, non documentée, est donc fragile.

Le maintien dans le programme de stabilité d'avril 2019 de la tendance observée ces dernières années conduirait ainsi à dégrader les soldes effectif et structurel de 0,2 point de PIB en 2022.

B - Des risques significatifs sur les dépenses

Plusieurs risques portant sur les dépenses sont examinés ici : évolution de la masse salariale, dépenses de plusieurs missions de l'État, prestations sociales, dépenses d'investissement des collectivités territoriales. Par ailleurs, certaines économies prévues s'appuient sur la fixation d'objectifs de dépenses en valeur et leur réalisation repose donc sur l'hypothèse de remontée de l'inflation inscrite dans le programme de stabilité.

1 - Une prévision de masse salariale publique atteignable, à des conditions strictes

La loi de programmation des finances publiques (LFPF) de janvier 2018 ne donne pas d'indications précises sur l'évolution des effectifs dans les administrations publiques. L'article 10 fixe, sur la période 2018-2022, un objectif de baisse de 50 000 emplois exprimés en équivalent temps plein travaillé pour l'État et ses opérateurs. En revanche, il n'y a pas d'objectif explicite de suppression de postes sur l'ensemble de la fonction publique, même si ces objectifs ont fait l'objet de diverses annonces par le Gouvernement (120 000 postes, dont 70 000 dans la fonction publique territoriale, les effectifs des administrations de sécurité sociale étant quant à eux supposés stables).

De la même manière, la prévision de masse salariale publique n'est pas explicitée dans la LFPF, seules quelques indications très partielles sur la stratégie adoptée figurent dans le rapport annexé à la LFPF : gel du point de la fonction publique en 2018 (reconduit depuis lors en 2019) et introduction d'un jour de carence.

Les programmes de stabilité d'avril 2018 et d'avril 2019 retracent la trajectoire sous-jacente de masse salariale retenue : selon le dernier programme en date, celui d'avril 2019, la masse salariale de l'ensemble des administrations publiques croîtrait de 1,3 % par an en valeur et elle baisserait légèrement en volume entre 2018 et 2022 (-0,1 %), compte tenu des prévisions d'inflation retenues.

Un tel objectif n'apparaît pas inaccessible au regard des évolutions passées, et en particulier des années postérieures à 2010. L'évolution moyenne entre 2009 et 2014 a en effet été de 1,4 % en valeur et 0,1 % en volume et même de -0,2 % en volume entre 2010 et 2013 (cf. tableau n° 22).

Cette modération de la masse salariale résulterait principalement de la réduction des effectifs de l'État ainsi que de l'absence de mesure générale sur les années considérées⁵⁹. À l'inverse, sur la période récente, la progression de la masse salariale de l'État est revenue à un rythme proche de celui des autres fonctions publiques, du fait de revalorisations salariales comparables et d'un arrêt des diminutions d'effectifs. Les autres fonctions publiques ont de leur côté modéré la hausse de leurs effectifs sur la période 2014-2017 par rapport à la période antérieure, sans atteindre les efforts fournis par l'État sur 2011-2013.

Tableau n° 22 : décomposition de l'évolution de la masse salariale publique entre 2011 et 2017 pour chaque catégorie d'administrations publiques (en %)

		Point fonction publique	Effectifs	Glissement vieillesse technicité	Mesures catégorielles	Total
2011-2013	État	0,1	-1,0	0,3	0,6	0,0
	ASSO	0,1	1,3	0,4		1,8
	APUL	0,1	1,5	1,0		2,6
	Total APU	0,1	0,3	0,8		1,2
2014-2017	État	0,3	0,1	0,3	0,7	1,4
	ASSO	0,3	0,5	0,7		1,5
	APUL	0,3	0,3	1,3		1,9
	Total APU	0,3	0,3	1,0		1,5

APUC : administrations publiques centrales. ASSO : administrations de sécurité sociale. APUL : administrations publiques locales. APU : administrations publiques.

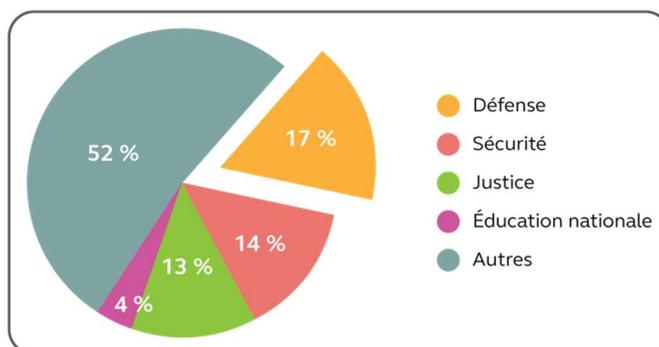
Source : Cour des comptes à partir des données de données des rapports annuels de performance associés aux projet de loi de finance, de l'Insee et de la DGAFP ; avertissement : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant, du fait d'arrondis

⁵⁹ Seul l'effet en année pleine d'une revalorisation de 2010 joue un peu en 2011.

Cependant, l'objectif du programme de stabilité, étalé sur près de cinq ans, reste ambitieux et des risques pèsent sur l'atteinte de la cible de baisse des effectifs.

Alors même que la baisse, modérée, prévue pour 2018 n'a pu être atteinte, des risques pèsent sur la prévision de baisse des effectifs de l'État inscrite pour les années suivantes. Les ministères comportant des missions prioritaires représentent en effet plus de quatre cinquièmes des effectifs de l'État. Or, les engagements pris sur les ministères de la Défense, de la Justice et de l'Intérieur (sur la mission *Sécurités*) représentent un accroissement des effectifs de 10 650 sur la période 2020-2022 et de 18 500 sur l'ensemble de la période 2018-2022. Par ailleurs, le dédoublement des classes de CP et de CE1 dans les zones classées REP et REP+ et la limitation du nombre d'élèves par classe pèseront sur les effectifs du ministère de l'Éducation nationale.

Graphique n° 36 : proportion des effectifs (ETP 2017) de l'État par ministère



Source : Cour des comptes à partir de données des RAP

Dès lors, l'objectif de réduction nette de 50 000 emplois dans la fonction publique d'État, mentionné dans la LPFP, supposerait également des baisses d'emploi dans les ministères portant des missions prioritaires, impliquant des efforts importants sur certaines fonctions de ces ministères.

Concernant les collectivités locales, la baisse de 0,8 % de leurs effectifs suppose des efforts accrus : ceux-ci n'ont que légèrement diminué en 2016 et 2017 (de respectivement 0,1 % et 0,2 %) et l'enquête Horizon

2018⁶⁰ mentionnait davantage de recrutements que lors des deux enquêtes précédentes (2016 et 2017).

L'ampleur attendue des départs à la retraite au cours des années 2019 à 2022 peut faciliter la baisse des effectifs : la baisse de 0,8 % des effectifs par an suppose en effet que seuls 40 % des départs à la retraite ne soient pas remplacés.

Toutefois, une baisse des effectifs de cette ampleur n'a jamais été observée depuis le début des années 1980. De plus, elle n'apparaît pas indispensable pour atteindre l'objectif de limiter à 1,2 % la croissance des dépenses de fonctionnement fixé dans le cadre de la contractualisation entre l'État et les 322 principales collectivités territoriales.

De la même manière, une simple stabilisation des effectifs des administrations de sécurité sociale (principalement les hôpitaux et les établissements sociaux et médico-sociaux) nécessiterait un effort particulièrement important comparativement aux évolutions observées depuis le début des années 1980 (progression des effectifs de 1,3 % par an). Ceci nécessiterait que l'accroissement attendu des effectifs des maisons de retraite médicalisées soit intégralement compensé par une poursuite de la diminution des effectifs des hôpitaux.

Au total, en l'absence de baisse des effectifs, la prévision de masse salariale du programme de stabilité serait difficile à atteindre. En effet, la seule prise en compte du GVT tendanciel et des coûts déjà engagés sur les prochaines années au titre des mesures catégorielles, et en particulier le protocole relatif aux « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), conduisent spontanément à accroître la masse salariale d'environ 1,1 %. Une simple stabilisation des effectifs des administrations publiques interdirait alors toute nouvelle mesure catégorielle ou toute mesure générale significative alors même que l'inflation prévue augmenterait jusqu'à atteindre 1,7 % en 2022.

2 - Des risques de dépenses supplémentaires pour les administrations publiques centrales

Des risques de dépassement importants pèsent sur certaines dépenses des administrations publiques centrales.

⁶⁰ Cosignée par l'Association des départements de France (ADF), l'Association des maires de France (AMF), le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCGFPT) et l'Association des régions de France (ARF).

Une incertitude forte pèse sur le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne : la mise en œuvre du *Brexit* et ses conditions de réalisation représentent un risque important. En outre, la négociation du cadre financier pluriannuel 2021-2027 se poursuit sans qu'il soit possible à ce stade de dégager les principales tendances d'évolution de la dépense. À titre d'exemple, la proposition de budget présentée par la Commission européenne envisage un accroissement de 20 % des budgets européens, correspondant à une augmentation moyenne de 6 Md€ par an de la contribution française⁶¹.

La note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2018 relative à la mission *Écologie, développement et mobilité durables* relève, concernant l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), les « faiblesses des projections financières élaborées au regard des hypothèses de restes à payer à consolider et d'une prise en compte insuffisante de deux projets majeurs (liaison ferroviaire Lyon-Turin et canal Seine-Nord Europe). [...] De plus, la couverture des engagements du volet mobilité multimodale des CPER, correspondant aux contrats de plan État-Région 2015-2020, demeure douteuse (enjeu d'environ 7 Md€) ».

De même, l'organisation des jeux olympiques conduira à des dépenses supplémentaires portant essentiellement sur l'État et les collectivités locales, principalement en région Île-de-France. Ce coût prévisionnel, estimé à 5 Md€ environ, dont un peu moins d'un tiers à la charge de l'État, serait d'ores et déjà dépassé de 0,5 Md€⁶² selon le rapport conjoint de l'inspection des finances, du conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale de la jeunesse et des sports de mars 2018. De plus l'expérience des derniers jeux olympiques, caractérisés par des dérapages importants de budget, peut faire craindre des dépassements supplémentaires.

La soutenabilité du plan « France Très Haut Débit » de la mission *Économie* est incertaine dans l'attente de décisions sur les technologies utilisées (des technologies, plus ou moins coûteuses, pouvant être employées).

⁶¹ Source : « jaune » annexé au PLF pour 2019 relatif aux relations financières avec l'Union européenne.

⁶² *Risques de délais et de coûts concernant certaines opérations majeures prévues pour les Jeux Olympiques et Paralympiques 2024*, rapport de mars 2018, de l'inspection générale des finances, du conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale de la jeunesse et des sports.

Certains engagements pris par le Gouvernement pourraient accroître les charges de l'État. Par exemple, au-delà de certaines annonces liées à CAP 22, l'engagement de l'État à financer un salaire pour les étudiants qui s'engageraient à devenir enseignants pourrait alourdir les charges de la mission *Enseignement scolaire*.

Enfin, les objectifs portés dans la LPFP sur certaines missions seront difficiles à atteindre. En particulier, la mission *Travail et emploi* doit voir ses crédits de paiement diminuer de 0,3 Md€ entre 2019 et 2020, sans que des économies de cette ampleur soient à ce stade identifiées. De même, la prévision d'un accroissement des crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* limité à 0,6 Md€ dans la LPFP apparaît désormais difficilement atteignable au regard des dernières informations disponibles et en particulier du dynamisme de la prime d'activité.

3 - Un risque de hausse plus forte des dépenses des administrations publiques locales en raison de l'augmentation prévue de leur épargne

Dans la prévision du programme de stabilité, le solde des APUL atteindrait un niveau élevé en 2022, de 0,6 point de PIB – alors même que le solde de la Société du Grand Paris (SGP) serait très négatif. L'amélioration continue du solde des APUL traduirait l'effet attendu du plafonnement à 1,2 % de la croissance des dépenses de fonctionnement, de manière cohérente avec le respect des objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de contractualisation, et repose sur l'hypothèse que les marges financières ainsi dégagées ne soient pas utilisées à baisser la fiscalité ou à accélérer les dépenses d'investissement.

La plausibilité d'un tel scénario peut être discutée. Il conduirait en effet les APUL à dégager un excédent qui n'a été atteint que très ponctuellement, au début des années 1950 et, comme la Cour le signalait dans le cadre de son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2018, les excédents ainsi dégagés par les collectivités locales seraient supérieurs aux amortissements de leurs dettes.

Les collectivités territoriales pourraient au contraire utiliser les marges dégagées par une évolution des dépenses de fonctionnement inférieure à la croissance spontanée de leurs recettes de fonctionnement pour diminuer les impôts locaux ou accroître l'investissement local.

En particulier, les APUL qui ont nettement réduit leur investissement au cours du dernier cycle électoral en réponse à la baisse de la dotation globale de fonctionnement pourraient utiliser ces marges pour compenser une partie de cette baisse. Un retour aux niveaux d'investissement plus en cohérence avec les recettes totales dont disposent les collectivités territoriales conduirait alors à un net ressaut de leur

investissement au cours des années à venir. Ce surcroît est d'autant plus probable que la contractualisation couvrant les 322 collectivités territoriales aux enjeux financiers les plus importantes exclut les dépenses d'investissement.

En outre, les coûts portés par la Société du Grand Paris (SGP) – classée en comptabilité nationale au sein des administrations publiques locales – pourraient être plus importants dans les années à venir. La Cour a mis effectivement en évidence dans son rapport de décembre 2017⁶³ que les coûts de la SGP étaient vraisemblablement sous-évalués et représentaient un total de l'ordre de 38 Md€ (en euros de 2012)⁶⁴.

Au total, le risque que le solde des administrations publiques, tout en restant positif, contribue moins que prévu dans le programme de stabilité à la réduction du solde de l'ensemble des administrations publiques est élevé.

4 - Des risques portant sur les dépenses de sécurité sociale

L'Ondam a déjà fait l'objet, dans la LFSS pour 2019, d'une augmentation par rapport aux objectifs fixés dans la loi de programmation des finances publiques (+2,5 % contre +2,3 %), moins d'un an après son adoption. Or les contraintes observées en 2019 pèseront aussi au-delà. En particulier, le rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale d'octobre 2018 notait que les dépenses supplémentaires relatives à certains professionnels de santé libéraux, avant nouveaux accords et mise en œuvre du reste à charge « 0 », augmentaient entre 2019 et 2020. Depuis, les infirmiers libéraux ont négocié une augmentation de leurs tarifs représentant 365 M€ sur trois ans.

Par ailleurs, comme le souligne le rapport précité, « les protocoles d'accord pour l'accès aux soins (reste à charge « 0 ») en matière d'optique, de prothèses dentaires et d'audioprothèses conclus ou en voie de l'être avec les représentants des professionnels de santé concernés engendreront pour l'assurance maladie des dépenses supplémentaires évaluées à 700 M€ » pour la période 2019-2021. Le Gouvernement s'est par ailleurs engagé à ce que les dépenses de médicament évoluent au moins au taux plancher de 0,5 % par an entre 2019 et 2021 et de 3 % pour les médicaments innovants, alors même que ces dépenses représentaient jusqu'alors une large part des économies sur les soins de ville.

⁶³ *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale relative à la Société du Grand Paris*, décembre 2017.

⁶⁴ L'économie enregistrée en 2018 par rapport à la trajectoire initialement projetée et retranscrite dans le cadre du rapport de la Cour de décembre 2017 traduit des retards de montée en charge des investissements classiques plutôt qu'une réévaluation des besoins et devrait se traduire par un rattrapage dans les années à venir.

Le rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale d'octobre 2018 mentionnait aussi : « le respect de l'objectif de progression des dépenses, même desserré à 2,3 % en 2018 et entre 2020 et 2022 et à 2,5 % en 2019, appelle la réalisation effective des économies prévisionnelles et, en cas de risque de dépassement, la mise en œuvre de dispositifs nouveaux de régulation infra-annuelle associant les dépenses de soins de ville (accords prix-volume, à l'instar du protocole d'accord de biologie médicale précité, mise en réserve annuelle d'une partie des augmentations conventionnelles ou des dotations forfaitaires aux professionnels libéraux de santé). Ces dispositifs restent à définir ».

Par ailleurs, les dépenses de l'Unédic doivent faire l'objet d'économies substantielles, évaluées dans le programme de stabilité à 1,7 Md€ en moyenne pour les années 2020 et 2021⁶⁵. Ces économies ne sont pas encore actées et leur matérialisation dépendra aussi du calendrier de leur mise en œuvre. Au-delà de ces économies attendues, la prévision du programme de stabilité d'avril 2019 concernant l'Unédic correspond à une stabilisation du taux de couverture des prestations d'assurance chômage, ce qui constitue une hypothèse forte au vu des tendances récentes.

Enfin, le rapport *Grand âge et autonomie* de mars 2019⁶⁶ a conclu à la nécessité d'« accroître l'effort financier en assurant un financement juste de la perte d'autonomie liée », correspondant à un surcoût de 4 Md€, à l'horizon 2024, et les suites données à ce rapport pourraient ainsi entraîner un surcroît de dépenses publiques.

5 - Certaines économies en dépenses seraient amoindries en cas d'une remontée plus lente que prévu de l'inflation

L'effort en dépenses, qui mesure la contribution des dépenses publiques à l'amélioration du solde public, devait passer progressivement de 0,1 point de PIB en 2019 (0,2 hors charges d'intérêt) à 0,6 point en 2022 (0,8 point hors charge d'intérêts) dans le programme de stabilité d'avril 2019. Comme souvent dans les exercices de programmation pluriannuelle, il est concentré sur la fin de période.

Outre le fait que la nature des mesures à prendre reste à spécifier, l'effort affiché sur la dépense en volume (sa hausse passant de +0,4 % en 2019 à +0,1 % en 2022) tient non pas à un ralentissement de la dépense en

⁶⁵ Ces économies représentent en principe 1,3 Md€ par an en moyenne sur la période 2019-2021, sachant que celle-ci représente en 2019 de l'ordre de 0,5 Md€.

⁶⁶ Dominique Libault, rapport de la Concertation Grand âge et autonomie, mars 2019.

valeur (dont la hausse passe de 1,6 % en 2019 à 1,9 % en 2022, à champ constant), mais à une hausse de l'inflation (de +1,3 % en 2019 à +1,75 % en 2020). L'absence de tensions inflationnistes dans les pays développés, y compris dans des pays qui comme l'Allemagne ou les États-Unis sont au plein emploi, montre que le scénario de remontée de l'inflation du programme de stabilité est loin d'être acquis.

Or, si une part des dépenses est en principe indexée sur l'inflation (prestations familiales et de retraite notamment), une autre est à l'inverse fixée en valeur dans le programme de stabilité (masse salariale publique, Ondam, dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales).

Un retard dans la remontée attendue de l'inflation constitue donc un risque sérieux pour la prévision. Il aurait alors pour effet d'accroître, par rapport à la prévision du programme de stabilité, la croissance en volume des dépenses fixées en valeur, même si ce serait en partie compensé par l'impact favorable sur la charge d'intérêts d'une moindre inflation.

C - Un accroissement problématique de la divergence des soldes effectifs entre catégories d'administrations publiques

Alors que la prévision de solde des administrations publiques locales (APUL) a été très peu modifiée entre le programme de stabilité d'avril 2018 et celui d'avril 2019, ceux des administrations publiques centrales (APUC) et des administrations de sécurité sociale (ASSO) l'ont été substantiellement. Le solde des ASSO est ainsi, comme celui des APUL, désormais prévu en amélioration continue sur l'ensemble de la trajectoire, tandis que le déficit des APUC est prévu en 2022 quasiment au niveau élevé atteint en 2018 (3,0 points de PIB).

Tableau n° 23 : solde public par catégorie d'APU dans le programme de stabilité d'avril 2019 (en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Solde public, dont :</i>	-2,8	-2,5	-3,1	-2,0	-1,6	-1,2
- Administrations publiques centrales (APUC)	-3,1	-3,1	-3,7	-3,0	-3,1	-3,0
- Administrations publiques locales (APUL)	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5	0,6
- Administrations de sécurité sociale (ASSO)	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 Cour avait noté, dans le rapport sur « la situation et les perspectives des finances publiques » de juin 2018, que le plafonnement du solde des ASSO à 0,8 point de PIB à l'horizon 2022, serait difficile à mettre en œuvre. Elle estimait qu'il nécessitait des transferts entre les administrations de sécurité sociale et l'État à hauteur d'environ un point de PIB, alors que le pilotage des soldes de l'Unédic et de l'Agirc-Arcco ne relevait pas directement de l'État et que la CADES était, par principe, exclue du plafonnement, le remboursement de sa dette étant garanti. Les transferts auraient ainsi dû porter sur un champ restreint des ASSO, essentiellement le régime général et le FSV, sans que ceux-ci soient en mesure de supporter le montant prévu pour l'ensemble des ASSO sans repasser en déficit.

La nouvelle trajectoire prend acte de ces difficultés et le solde des ASSO n'est plus plafonné à 0,8 point de PIB, mais croît jusqu'à atteindre 1,2 point de PIB en 2022. Le programme de stabilité suppose conventionnellement un premier transfert de près de 5 Md€ (soit 0,2 point de PIB) de la sécurité sociale vers l'État en 2019, sous la forme d'une absence de compensation de certaines charges nouvelles. Mais il n'en comprend plus au-delà. En conséquence, le solde des ASSO est amélioré par l'absence de transferts au-delà de 2020. Cette amélioration est porteuse de risques car elle est de nature à réduire l'incitation à maîtriser les dépenses. Il convient toutefois de relever que ce risque est limité en début de période, dès lors que la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) fait état d'un risque d'accroissement en 2019 du déficit du régime général et du FSV.

En revanche, le solde des APUL, pratiquement inchangé depuis l'adoption de la LPFP, augmenterait progressivement et passerait de 0,1 point de PIB en 2018 à 0,6 point de PIB en 2022. Un tel excédent n'a pas été atteint depuis le début des années 1950. Plus que pour les ASSO, l'amélioration prévue du solde pourrait inciter les collectivités locales à augmenter leurs dépenses, et en particulier leurs investissements, ou à diminuer leurs prélèvements obligatoires.

En contrepartie, le solde de l'État et des administrations publiques centrales (APUC) est nettement dégradé par rapport aux exercices de programmation précédents. Cette dégradation provient de l'absence de transferts complémentaires de la sécurité sociale vers l'État à l'horizon 2022 (0,4 point de PIB), mais aussi de la concentration des nouvelles mesures de baisse des prélèvements obligatoires sur l'État (0,8 point de PIB, compensées à hauteur de 0,3 point par une élasticité spontanée des prélèvements obligatoires au PIB un peu plus élevée), ainsi que de la révision en baisse des prévisions de croissance (0,3 point de PIB).

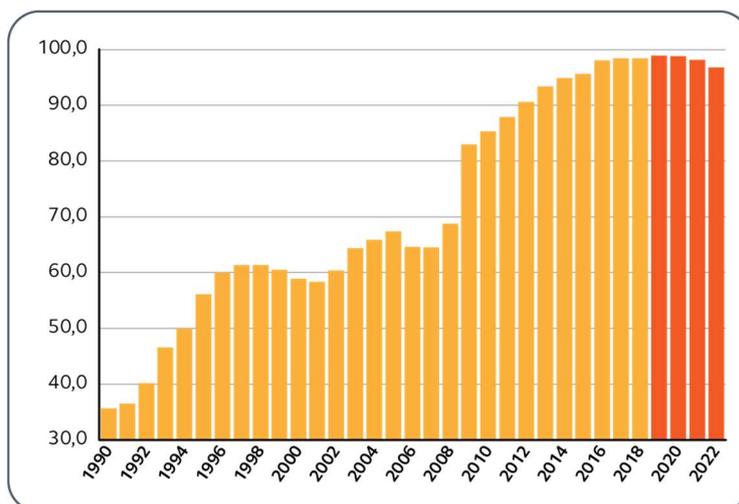
L'ensemble de ces effets cumulés conduit à une dégradation de 1,2 point de PIB par rapport à la LPFP de janvier 2018. En conséquence, le déficit de l'État ne se réduirait pas sur l'ensemble de la période et resterait supérieur à trois points de PIB, alors qu'il était prévu en amélioration continue à partir de 2020 dans la trajectoire précédente.

Plus encore que dans la trajectoire précédente, la divergence entre les soldes des ASSO, et surtout des APUL, en excédent croissant, et de l'État, en déficit élevé et ne se réduisant plus, est problématique.

La concentration des déficits sur le budget de l'État provient pour une large part du fait que l'État compense les baisses des prélèvements obligatoires 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. Remédier à cette situation impliquerait un réexamen du partage actuel des recettes et des charges entre l'État, les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales, comme y appelait le rapport de la Cour de juin 2018.

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

Une fois ajustée la prévision du programme de stabilité pour tenir compte des révisions apportées par l'Insee aux chiffres de PIB sur 2017 et 2018, et après prise en compte des mesures annoncées consécutivement au grand débat, le déficit structurel prévisionnel des administrations publiques dépasserait deux points de PIB en 2020 et ne commencerait à baisser réellement qu'à partir de 2021. De même le ratio de dette publique au PIB ne commencerait à baisser qu'à partir de 2021. Cette prévision est en outre exposée à des risques importants au cas où les conditions macroéconomiques se dégraderaient ou si certains des risques pesant sur la réalisation de la prévision de recettes ou de dépenses relevés par la Cour se matérialisaient.

Graphique n° 37 : dette publique en points de PIB

Source : Insee et programme de stabilité d'avril 2019

Or, l'ampleur des révisions opérées sur la trajectoire de dette publique entre le programme de stabilité d'avril 2018 et celui d'avril 2019 illustre la sensibilité de celle-ci aux évolutions macroéconomiques et aux changements de trajectoire de solde structurel. Une croissance du PIB en valeur plus faible ou une moindre réduction du solde public que prévu dans le programme de stabilité pourraient ainsi conduire à différer de nouveau la baisse prévue du ratio de la dette publique rapportée au PIB.

La faiblesse des taux d'intérêt au cours des années récentes et la baisse de la charge d'intérêts qui en a résulté ont jusqu'à présent semblé rendre indolore la hausse de la dette publique. Certains analystes, comme Olivier Blanchard⁶⁷, mettent en avant le fait que, lorsque le taux d'intérêt nominal est inférieur au taux de croissance en valeur de l'économie⁶⁸, comme cela a été le cas en moyenne pour les États-Unis depuis 1950, une baisse du ratio d'endettement public (dette publique/PIB) ne nécessite pas que les recettes publiques soient supérieures au niveau des dépenses primaires (c'est-à-dire hors charge d'intérêts) et qu'une hausse temporaire de dépenses ne se traduit pas par une hausse durable du ratio d'endettement public.

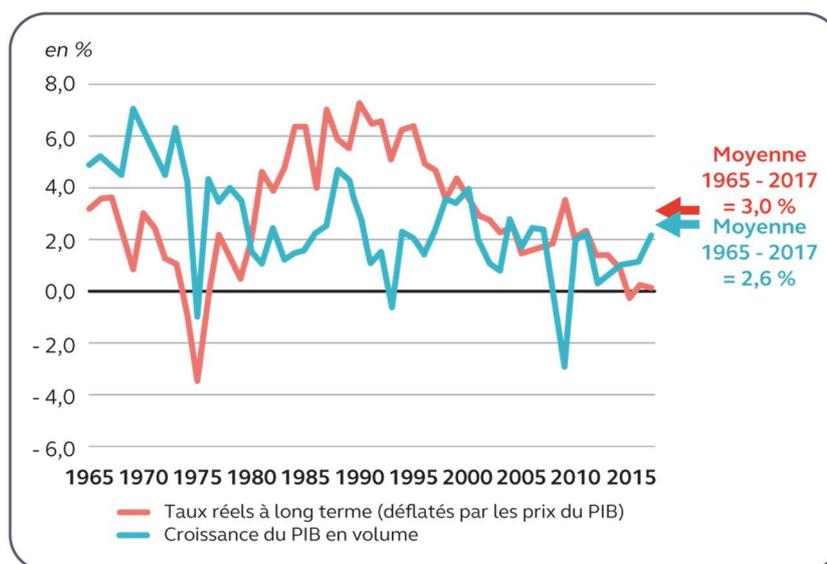
⁶⁷ Olivier Blanchard, « *Public Debt and Low Interest Rates* », American Economic Association Presidential lecture, janvier 2019.

⁶⁸ Ou, de manière équivalente, le taux d'intérêt réel inférieur au taux de croissance en volume de l'économie.

Au-delà même du nécessaire respect de nos engagements européens, qui suppose de faire baisser notre ratio de dette publique jusqu'à ce qu'il soit revenu en dessous de 60 points de PIB, il serait imprudent, pour un pays qui, comme la France, a un niveau de dette élevé, de compter sur un maintien durable des taux d'intérêt à un niveau bas et de ne pas chercher à faire baisser son ratio de dette.

Tout d'abord, le cas des États-Unis n'est pas transposable à tous les pays. Selon la Banque centrale européenne, les taux apparents de la dette publique auraient ainsi été en moyenne supérieurs à la croissance au cours des 20 dernières années dans la plupart des pays européens et même depuis 1966 en moyenne sur les pays avancés⁶⁹. Dans le cas français, l'écart entre les taux d'intérêt et le taux de croissance de l'économie a lui-même été légèrement positif en moyenne au cours des cinquante dernières années.

Graphique n° 38 : taux d'intérêt réels à long terme et croissance du PIB en volume entre 1966 et 2017



Source : Cour des comptes à partir de données Insee et OCDE

⁶⁹ Banque centrale européenne, *Economic bulletin*, n° 2, 2019.

L'expérience historique montre en outre que le passage d'un régime de taux d'intérêt très bas à un régime de taux d'intérêt élevé est possible et qu'il peut être très rapide : en l'espace de 5 ans, entre 1979 et 1984, la remontée générale des taux d'intérêt mondiaux avait fait passer les taux d'intérêt à 10 ans français d'un niveau inférieur de 2,5 points à la croissance du PIB à un niveau supérieur de 4,5 points à celle-ci. Le risque d'une remontée générale des taux d'intérêt, impossible à quantifier, ne saurait être négligé.

Par ailleurs, même en l'absence de remontée générale des taux, l'existence de primes de risque entre les différentes signatures peut se traduire par des niveaux de taux élevés pour les pays très endettés. Ainsi, la prime de risque payée aujourd'hui par l'Italie, dont la dette publique dépasse 130 points de PIB alors qu'elle était encore inférieure à 100 points de PIB en 2007, conduit ce pays, malgré le niveau très bas des taux d'intérêt mondiaux, à devoir dégager des recettes supérieures aux dépenses primaires pour simplement stabiliser son ratio de dette, rendant ainsi d'autant plus difficile la baisse de celui-ci.

La France paie d'ailleurs aussi une prime de risque vis-à-vis de l'Allemagne, même si celle-ci reste aujourd'hui suffisamment faible pour permettre des taux d'intérêt inférieurs au taux de croissance du PIB et même une baisse de la charge d'intérêts rapportée au PIB.

Le risque que cette prime, faible aujourd'hui, augmente à l'avenir ne peut être négligé. Ce pourrait être le cas notamment lors d'un prochain retournement conjoncturel si le déficit structurel de la France n'a pas été suffisamment réduit dans l'intervalle et si son ratio de dette n'a pas alors commencé à baisser réellement. La hausse des déficits conjoncturels qui résulterait de l'affaiblissement de la croissance pousserait en effet à la hausse le ratio de dette publique, ce qui risquerait fort d'entraîner une augmentation de la prime de risque de la France, dans une phase où les marchés ont tendance à réévaluer à la hausse les risques attachés à une dette élevée.

Pour éviter un tel dérapage de sa dette et de la prime de risque, la France pourrait alors être amenée à augmenter à nouveau les prélèvements obligatoires, ce qui aurait pour effet d'amplifier le choc conjoncturel et pourrait affaiblir à terme son potentiel de croissance.

CONCLUSION

La nouvelle trajectoire de finances publiques présentée par le Gouvernement dans le programme de stabilité marque une révision en baisse des objectifs de réduction des déficits et du ratio de dette publics.

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

Mais elle traduit également des mesures de baisse des prélèvements obligatoires d'un montant important et une révision en baisse des ambitions en matière de réduction des dépenses primaires, qu'une réduction de la prévision de charge d'intérêts ne permettrait de compenser qu'en partie.

Cette trajectoire n'est pas cohérente avec la loi de programmation des finances publiques (LPFP). En effet, si les prévisions du programme de stabilité pour 2019 et 2020 se réalisaient, 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 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. Le Gouvernement aurait en outre la possibilité de faire adopter une nouvelle loi de programmation des finances publiques.

Par ailleurs, elle est moins ambitieuse que celle de plusieurs de nos partenaires de la zone euro et se traduit par une divergence accrue en matière d'objectifs de dette publique, qui baisserait nettement plus dans ces pays qu'en France. L'accroissement des divergences des trajectoires de dette entre la France et ses partenaires est préoccupante : elle peut entraîner une dégradation de la qualité perçue par les investisseurs de la signature de la France et ne contribue pas à la cohérence économique de la zone euro.

En outre, les annonces faites à la suite du grand débat national conduisent encore à réduire les ambitions en matière de baisse des déficits et du ratio de dette. En 2020, l'ajustement des prévisions qui en découle se traduirait par une absence d'amélioration, voire une dégradation, tant du solde structurel que du ratio de dette par rapport à 2019. Sur les trois premières années de la LPFP, l'ajustement structurel ne serait alors au total que d'à peine 0,3 point de PIB et la dette publique en hausse d'un demi-point de PIB.

L'ajustement des finances publiques est ainsi repoussé au-delà de 2020, sans que les mesures qui permettraient d'atteindre ces objectifs soient documentées, d'autant qu'un certain nombre de risques, dont certains pourraient se matérialiser dès 2020, peuvent au contraire pousser les recettes à la baisse ou les dépenses à la hausse.

Si la faiblesse des taux d'intérêt au cours des années récentes et la baisse de la charge d'intérêts qui en a résulté ont jusqu'à présent semblé rendre indolore la hausse de la dette publique, il serait toutefois 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 celui de certains de ses voisins.

La poursuite 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.

Liste des abréviations

AAH :	Allocation aux Adultes Handicapés
ACOSS :	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AFITF :	Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France
AFPA :	Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes
AGFF :	Association pour la Gestion du Fonds de Financement de l'AGIRC et de l'ARRCO
AGIRC :	Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres
AGTE :	Administration générale et territoriale de l'État
AMECO :	Base de données macroéconomiques de la Commission européenne
APL :	Allocation Personnalisée au Logement
APU :	Administration Publique
APUC :	Administration Publique Centrale
APUL :	Administration Publique Locale
ARRCO :	Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des salariés
ASSO :	Administrations de Sécurité Sociale
CADES :	Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale
CAS :	Compte d'Affectation Spéciale
CFP :	Cadre Financier Pluriannuel (de l'Union européenne)
CICE :	Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi
CITP :	Comité Interministériel de la Transformation Publique
CIE :	Contrat Initiative Emploi
CNAF :	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
CNRACL :	Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales
CP :	Crédit de Paiement
CSG :	Contribution Sociale Généralisée

CVAE	:.....	Cotisation à la Valeur Ajoutée des Entreprises
DGF	:.....	Dotation Globale de Fonctionnement
DGT	:.....	Direction Générale du Trésor
DGFIP	:.....	Direction Générale des finances publiques
DMTG	:.....	Droits de mutations à titre gratuit
DMTO	:.....	Droits de mutations à titre onéreux
EDF	:.....	Électricité de France
FNAL	:.....	Fonds National d'Aide au Logement
FGTI	:.....	Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions
FRR	:.....	Fonds de Réserve des Retraites
FSV	:.....	Fonds de Solidarité Vieillesse
GVT	:.....	Glissement Vieillesse Technicité
Insee	:.....	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IPC	:.....	Indice des Prix à la Consommation
IR	:.....	Impôt sur le Revenu
IS	:.....	Impôt sur les Sociétés
IFI	:.....	Impôt sur la Fortune Immobilière
ISF	:.....	Impôt de Solidarité sur la Fortune
LFI	:.....	Loi de Finances Initiale
LFSS	:.....	Loi de Financement de la Sécurité Sociale
LOLF	:.....	Loi Organique relative aux Lois de Finances
LPFP	:.....	Loi de programmation pluriannuelle des finances publiques
LPM	:.....	Loi de programmation militaire
MISSINT	:.....	MISSIONS INTÉRIEURES
MES	:.....	Mécanisme Européen de Stabilité
OCDE	:.....	Organisation de Coopération et de Développement Économique
ODAC	:.....	Organismes Divers d'Administration Centrale
ODETE	:.....	Objectif de DÉpenses Totales de l'État
ODAL	:.....	Organismes Divers d'Administration Locale
OMT	:.....	Objectif de moyen terme
Ondam	:.....	Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie
OPEX	:.....	Opérations extérieures
PIA	:.....	Programme d'Investissements d'Avenir

PIB :	Produit Intérieur Brut
PLF :	Projet de Loi de Finances
PME :	Petite et Moyenne Entreprise
PO :	Prélèvements obligatoires
PPCR :	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
PSR :	Prélèvement sur Recettes (-UE : au profit de l'Union européenne ; CL : au profit des collectivités locales)
REP :	Réseau d'Éducation Prioritaire
RESF :	Rapport économique, social et financier
RSA :	Revenu de Solidarité Active
SGP :	Société du Grand Paris
SMIC :	Salaire Minimum de Croissance
SNCF :	Société Nationale de Chemin de Fer
TICPE :	Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques
TSCG :	Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance
TVA :	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE :	Union Européenne
Unédic :	Union Nationale interprofessionnelle pour l'Emploi Dans L'Industrie et le Commerce

Annexes

Annexe n° 1 : le périmètre des administrations publiques.....	126
Annexe n° 2 : les référentiels comptables.....	127
Annexe n° 3 : définition et mesure du solde et de l'effort structurels.....	130
Annexe n° 4 : l'incidence des primes et décotes sur la dette publique	132
Annexe n° 5 : analyse des risques de dépassement des crédits prévus en loi de finances	133
Annexe n° 6 : risques de dépassement des crédits du titre 2 (masse salariale) de l'État hors contributions au financement des pensions	140

Annexe n° 1 : le périmètre des administrations publiques

Les **administrations publiques (APU)** de la comptabilité nationale regroupent les organismes publics non financiers qui ont pour principale activité une production non marchande ou la redistribution des revenus et richesses. La majeure partie de leurs ressources est constituée de prélèvements obligatoires ou de subventions d'autres APU. Elles sont composées de quatre sous-secteurs :

- **l'État *stricto sensu*** (30 % du total des dépenses des APU en 2018), c'est-à-dire l'ensemble des services ministériels, services centraux et unités déconcentrées confondus. L'État comprend également les comptes spéciaux et les budgets annexes tels que mentionnés dans la LOLF ;

- les organismes divers d'administration centrale (**ODAC**) (5 % des dépenses des APU en 2018). Ce sont environ 800 organismes de statut varié, souvent des établissements publics à caractère administratif, contrôlés par l'État. Leur champ est proche de celui des opérateurs de l'État ;

- les administrations de sécurité sociale (**ASSO**) (45 % du total des dépenses des APU en 2018), qui comprennent : les régimes d'assurance sociale qui incluent notamment les régimes obligatoires de sécurité sociale, de base et complémentaires, l'assurance chômage, la CADES et le Fond de réserve des retraites ; les « organismes dépendant des assurances sociales » (ODASS), à savoir les hôpitaux et les œuvres sociales dotées d'une comptabilité séparée ;

- les administrations publiques locales (**APUL**) (19 % des dépenses des APU en 2018), qui comprennent les collectivités territoriales, les groupements de communes à fiscalité propre et les organismes divers d'administration locale (ODAL). Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux (parcs nationaux, chambres consulaires, agences de l'eau, etc.).

Annexe n° 2 : les référentiels comptables

Ce rapport s'appuie essentiellement sur la présentation des finances publiques en comptabilité nationale, seul référentiel comptable permettant de faire des comparaisons internationales et de donner une image globale et cohérente des administrations publiques.

Les sous-secteurs des administrations publiques (État, ODAC, ASSO et APUL) et certains organismes à l'intérieur de ces sous-secteurs disposent de référentiels comptables spécifiques qui sont aussi utilisés dans ce rapport pour analyser plus en détail leur situation.

L'État a lui-même trois référentiels comptables : la comptabilité nationale, la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale (ou patrimoniale).

Le passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale

Le solde budgétaire de l'État était de -67,8 Md€ en 2017 alors que le besoin de financement en comptabilité nationale était de -66,1 Md€, soit un écart de -1,7 Md€. Cet écart est nettement plus important en 2018 : il atteint -6,2 Md€, le solde budgétaire étant de -76,1 Md€ pour un résultat en comptabilité nationale de -69,9 Md€.

Le déficit en comptabilité nationale correspond au déficit qui est examiné par la Commission européenne dans le cadre des engagements de la France énoncés par le traité de Maastricht.

Le déficit de l'État en comptabilité nationale se distingue du déficit budgétaire (correspondant schématiquement à une comptabilité de trésorerie) pour trois raisons principales :

1. La comptabilité nationale est en droits constatés alors que la comptabilité budgétaire est en encaissements et décaissements (en 2018, ce changement de concept dégrade le déficit en comptabilité nationale de -1,6 Md€ par rapport au solde budgétaire). Les crédits d'impôts, et en particulier le crédit d'impôt compétitivité et emploi, ou CICE, sont enregistrés en comptabilité nationale au moment où la créance est présentée au fisc et pas nécessairement au moment où ils occasionnent une moindre recette pour l'État (c'est-à-dire au moment où ils sont liquidés). Ce facteur dégrade le déficit en comptabilité nationale de 3 Md€ par rapport à la comptabilité budgétaire.

Dans le sens inverse, les recettes de l'État donnant lieu à des contentieux, qu'ils soient fiscaux ou portant sur des amendes, ne peuvent être enregistrés en comptabilité nationale que lorsqu'elles sont définitivement acquises à l'État, c'est-à-dire lorsque les contentieux fiscaux sont éteints : ce décalage améliore le solde en comptabilité nationale de 0,9 Md€ en 2018 par rapport à la comptabilité budgétaire.

En outre, les décalages entre les avances faites par l'État au titre du matériel militaire (qui n'affectent pas le déficit en comptabilité nationale) et les livraisons (qui l'affecte) représentent en 2018 une amélioration de 0,6 Md€. Les autres décalages (0,1 Md€ de dégradation du solde en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire) correspondent notamment à des décalages de paiement.

2. Certaines opérations ont un effet sur le solde budgétaire alors qu'elles n'en ont pas sur le solde en comptabilité nationale qui ne les enregistre que dans des comptes de patrimoine (pour un total de 3,0 Md€ d'amélioration du déficit public par rapport au solde budgétaire)⁷⁰. En 2018, il s'agit notamment du solde des prises de participation et de cessions d'actifs, qui creuse le déficit budgétaire de 1,9 Md€ par rapport au déficit en comptabilité nationale et du remboursement de la dette de l'État à EDF, qui le creuse de 1,4 Md€. À l'inverse, ces opérations de nature patrimoniale ne grèvent pas le déficit public.
3. En revanche, certaines opérations qui ont un impact patrimonial ne sont pas retracées en comptabilité budgétaire mais ont un impact sur le solde en comptabilité nationale (pour un total de 4,8 Md€ d'amélioration du déficit public par rapport au solde budgétaire).

En particulier, les retraitements sur les charges d'intérêts (prise en compte de la charge d'indexation, des primes et décotes...) ont représenté en 2018 de l'ordre de 6,3 Md€ d'amélioration du solde de l'État en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire.

Par ailleurs, les dividendes versés sous forme de titre améliorent patrimoniallement la situation de l'État alors qu'ils ne donnent pas lieu à un encaissement qui améliore le solde budgétaire de l'État (0,6 Md€, correspondant essentiellement au dividende d'EDF versé sous forme de titre).

À l'inverse, en 2018, le solde en comptabilité nationale est dégradé de 1,7 Md€ au titre de l'enregistrement des droits de mutation à titres gratuits qui figuraient sur un compte d'attente en 2017 et qui n'ont été comptabilisés en comptabilité budgétaire qu'en 2017 alors qu'ils ont pu être correctement imputés à l'exercice 2017 en comptabilité nationale.

⁷⁰ Ces opérations sont appelées « opérations financières » en comptabilité nationale.

Le passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale de l'État⁷¹

Il existe un écart significatif entre le déficit budgétaire et le solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale⁷², qui s'établit à -51,9 Md€, contre -61,1 Md€ en 2017⁷³. L'écart de 24,1 Md€ en 2018 est élevé au regard des niveaux atteints au cours de la décennie, mais il n'est pas inédit.

Il s'explique, pour l'essentiel, par les éléments suivants :

- les acquisitions d'immobilisations réalisées sur l'exercice 2018 et les opérations relatives aux immobilisations financières ne figurent pas dans le résultat, mais ont constitué des dépenses en comptabilité budgétaire, donnant lieu en comptabilité générale à l'inscription d'actifs au bilan de l'État à hauteur de + 15 Md€ ;
- les différences de fait générateur entre les deux comptabilités contribuent à hauteur de + 12,6 Md€ résultant notamment d'acomptes d'IS et d'IR (+ 5,8 Md€) et des restes à recouvrer sur les produits de l'année courante nettes des recettes sur les produits des années antérieures (+6,5 Md€) ;
- en revanche, les opérations comptables n'ayant pas d'impact en comptabilité budgétaire dégradent le solde des opérations de l'exercice à hauteur de 3,5 Md€. Il s'agit notamment des dotations et reprises de provisions, des amortissements et des autres traitements de fin de gestion (« Opérations d'inventaire et autres opérations à caractère patrimonial »).

⁷¹ Source : rapport de la Cour sur le budget de l'État en 2018, résultats et gestion. La Documentation française, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷² La comptabilité générale, introduite par la LOLF, est une comptabilité en droits constatés des opérations de l'État, qui permet d'identifier les évolutions de sa situation financière, au travers de son compte de résultat, de son bilan et de ses engagements hors-bilan.

⁷³ 2017 retraité (source : compte général de l'État 2018).

Annexe n° 3 : définition et mesure du solde et de l'effort structurels

La croissance du PIB est par nature fluctuante et, pour apprécier correctement la situation et les perspectives des finances publiques, il faut neutraliser l'impact de ces variations conjoncturelles du PIB sur le solde des administrations publiques et estimer ainsi un solde structurel.

Ce **solde structurel** est calculé en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré si, en l'absence de fluctuations de la conjoncture, la croissance avait toujours été égale à la croissance potentielle⁷⁴ ;
- estimation de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation des pertes de recettes associées à cet écart entre les PIB effectif et potentiel, en supposant que les recettes publiques totales évoluent comme le PIB (hypothèse d'élasticité égale à 1), ainsi que des prestations sociales supplémentaires induites par cet écart ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde public, aussi appelée « solde conjoncturel », qui résulte de ces pertes de recettes et de ces prestations sociales supplémentaires ;
- le « solde corrigé des variations cycliques de la conjoncture » est égal à la différence entre le solde effectif et ce solde conjoncturel ;
- le solde structurel est enfin égal au solde corrigé des variations cycliques après prise en compte des mesures exceptionnelles et temporaires.

L'hypothèse d'une élasticité unitaire des recettes, si elle est vérifiée en moyenne sur le long terme, n'est pas exacte pour chaque année et les variations du solde structurel peuvent alors donner une image déformée des évolutions de fond des finances publiques⁷⁵. En outre, les gouvernements n'ont aucune maîtrise de l'élasticité des recettes. La notion d'effort structurel évite d'avoir à formuler une hypothèse sur cette élasticité.

⁷⁴ Croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de la contribution du progrès technique. Cette croissance est également parfois appelée « tendancielle ».

⁷⁵ Des élasticités spécifiques à chaque prélèvement, et différentes de 1, sont parfois utilisées pour estimer le solde structurel, mais le calcul n'est pas significativement plus fiable.

L'**effort structurel** mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations du solde structurel : la maîtrise des dépenses publiques en volume, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 57 % de l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et le taux de croissance des dépenses (la part des dépenses publiques dans le PIB étant de 57 %).

Cet effort structurel peut être soit positif, soit négatif.

Le solde et l'effort structurels sont corrigés des mesures exceptionnelles à effet temporaire.

Un **solde structurel et un effort structurel primaires** peuvent être calculés en déduisant les charges d'intérêts des dépenses publiques.

Annexe n° 4 : l'incidence des primes et décotes sur la dette publique

Les émissions de titres donnent lieu à l'encaissement de primes ou de décotes lorsque leur taux de coupon est différent du taux de marché. Elles compensent la différence, sur la durée de vie du titre, entre les montants des coupons versés et ceux qui l'auraient été dans le cas d'une émission au taux du marché. Si le coupon servi est supérieur au taux de marché à l'émission, les souscripteurs paient à l'émission un prix d'achat supérieur à la somme qui sera remboursée à échéance (la valeur faciale du titre ou « pair ») : une « prime à l'émission » est alors enregistrée. Dans le cas contraire, une « décote à l'émission » apparaît (l'État reçoit moins que la valeur faciale du titre).

En comptabilité nationale le montant des primes et décotes est réparti dans les charges d'intérêts, et donc dans le solde public, sur l'ensemble de la durée de vie résiduelle des titres concernés, de manière à ramener le taux d'intérêt servi sur ces titres au taux de marché des titres nouvellement émis de même maturité : on parle alors d'étalement des primes et décotes à l'émission. La charge d'intérêts en comptabilité nationale en est ainsi réduite (en cas de prime à l'émission) ou accrue (en cas de décotes à l'émission), sur toute la durée de vie des titres concernés, par rapport aux décaissements effectués.

Les primes d'émission conduisent en revanche à des encaissements qui viennent réduire le besoin de financement de l'État, ce qui se traduit donc, toutes choses égales par ailleurs, par une réduction équivalente de la dette publique de l'année. Ce gain initial se résorbe progressivement, au fur et à mesure que les coupons versés à des taux supérieurs aux taux de marché accroissent le besoin de financement de l'État.

L'écart entre la variation de dette publique et le solde public en comptabilité nationale est donc affecté à la baisse par le montant des primes, net des décotes, à l'émission de l'année (10,8 Md€ en 2018) et à la hausse par l'impact sur l'année de l'étalement des primes et décotes passées (7,3 Md€ en 2018).

Annexe n° 5 : analyse des risques de dépassement des crédits prévus en loi de finances

La Cour a procédé à une analyse mission par mission des principaux risques portant sur les dépenses de l'État. Les résultats de cette analyse sont présentés dans cette annexe et la synthèse de ces résultats est présentée dans le tableau n° 13 dans le corps du rapport et dans le tableau détaillé en fin de cette annexe.

Comme les années précédentes, seules les missions qui concentrent les risques budgétaires les plus importants sont présentées (enjeu budgétaire conséquent, information fiable, potentielles annulations de crédits). L'évaluation des risques sur chacune des missions est effectuée par rapport au montant fixé en LFI pour 2019.

Mission Solidarité, insertion, égalité des chances

Les versements liés à la prime d'activité devraient finalement être en excès de 0,3 Md€ par rapport au montant inscrit dans la loi des finances en raison d'une révision de l'évaluation de l'effet de la revalorisation de la prestation. D'autre part, un accroissement imprévu du taux de recours sur la prime d'activité pourrait représenter de l'ordre de 0,3 Md€ de dépenses supplémentaires.

L'allocation adulte handicapé (AAH), le dispositif « mineurs non accompagnés » (MNA) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) constituent des aléas qui pourraient conduire à des dépassements additionnels de l'ordre de 0,05 Md€.

Dans le sens contraire, la mission a dégagé ces dernières années des économies sur d'autres postes à hauteur de 0,05 Md€. De telles économies en gestion pourraient être de nouveau observées en 2019.

Au total, l'ensemble de ces facteurs devraient conduire à un dépassement compris entre 0,6 et 0,8 Md€, faisant de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances* le premier risque de dépassement budgétaire.

Mission Défense

Comme chaque année, cette mission devrait connaître un dépassement budgétaire. Ce dépassement proviendrait pour 2019 comme pour les années précédentes d'une sous-budgétisation des opérations extérieures (OPEX) et des missions intérieures (MISSINT). Au total, le montant serait compris entre 0,4 et 0,6 Md€.

Mission Travail et emploi

Des dépassements pourraient apparaître sur la prime à l'embauche dans les PME (jusqu'à 0,2 Md€) et la subvention pour l'AFPA (près de 0,2 Md€). En outre, des aléas concernant la compensation d'exonération de charges sociales (0,2 Md€) et l'allocation de solidarité ainsi que certains dispositifs d'activité partielle (0,1 Md€) pourraient conduire à des dépassements additionnels.

À l'inverse, des économies sont possibles (pour un total de 0,2 Md€) notamment sur le plan d'investissement dans les compétences (jusqu'à 0,1 Md€).

Le montant total des dépassements attendu à ce stade sur la mission *Travail et emploi* serait compris entre 0,25 et 0,55 Md€.

Mission Cohésion des territoires

Les risques de dépassement liés aux sous-budgétisations sur le programme d'hébergement d'urgence (0,2 Md€) persisteraient en 2019 tandis que d'autres apparaissent sur les aides personnalisées au logement (APL), dont le montant atteindrait 0,2 Md€. À cela s'ajoute un aléa à la hausse sur les APL (0,1 Md€).

À l'inverse des économies sont à attendre sur les aides à la pierre (0,05 à 0,1 Md€).

Au total, les risques de dépassement sur cette mission seraient compris entre 0,3 et 0,4 Md€.

Mission Sécurité

Une sous-budgétisation de la masse salariale, correspondant à des mesures catégorielles ciblées sur la police et la gendarmerie, pourraient entraîner un dépassement budgétaire de 0,2 Md€. Ces mesures catégorielles correspondent à de nouvelles mesures de revalorisation indemnitaire en faveur de la police et, par extension, de la gendarmerie nationale, auxquelles s'ajoute le versement d'une prime de résultats exceptionnels dans le contexte de la forte activité. De surcroît, des mesures complémentaires de revalorisation, prévues par le protocole du 19 décembre 2018, sont susceptibles d'intervenir au 1^{er} juillet 2019 en fonction des résultats de négociations prévues.

Mission Engagements financiers de l'État (hors dette)

Un risque est porté par la compensation au Mécanisme européen de stabilité (MES) des intérêts négatifs payés sur ses dépôts auprès de la Banque de France. Cette somme est à verser au MES, mais ne fait l'objet d'aucune dotation prévue à ce titre dans la loi des finances pour 2019.

Un dépassement de l'ordre de 0,1 Md€ est donc à attendre à ce titre.

Mission Enseignement scolaire

Cette mission connaît des dépassements récurrents de l'ordre de 0,2 Md€ par an en moyenne sur les 5 dernières années. Une sous-budgétisation est donc également probable pour l'année 2019, à hauteur de 0,1 Md€.

Mission Outre-Mer

Les accroissements de compensation des exonérations de cotisations sociales décidés depuis l'adoption de la LFI (jusqu'à 0,15 Md€) devraient être compensés en partie par des économies en gestion déjà observées (action n°1 « logement » du P123) ou récurrentes (0,05 Md€). Au total cette mission représenterait 0,08 Md€ de dépassements.

Mission Écologie, développement et mobilités durables

Des reports de charges liés au financement de l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE), de l'ordre de 0,05 Md€, s'ajoutent à l'élargissement du périmètre des bénéficiaires du chèque énergie (0,1 Md€). Cependant, des économies usuelles sur cette mission (de l'ordre de 0,1 Md€) devraient permettre de limiter le risque de dépassement budgétaire à 0,1 Md€.

Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)

Divers reports de charges, dont certains liés au Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), s'additionnent pour un total de 0,1 Md€.

Cette mission est par ailleurs affectée d'aléas provenant des exonérations de charges travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi (TO-DE) dont le montant pourrait s'élever à 0,05 Md€.

À ce jour, le ministère ne fait état d'aucune crise susceptible de nécessiter des crédits supplémentaires en 2019, même si de nouveaux aléas supplémentaires très significatifs (certains sont relativement récurrents) peuvent intervenir d'ici la fin de l'exercice (tels qu'une sécheresse ou de nouveaux refus d'apurement communautaire).

Au total, le risque de dépassement de cette mission se situerait entre 0 et 0,1 Md€.

Mission Immigration, asile et intégration

Une prévision optimiste du nombre de demandeurs de l'allocation pour demandeur d'asile en LFI pourrait entraîner un surcroît de dépenses de l'ordre de 0,1 Md€.

Mission Justice

Cette mission connaît une sous-consommation récurrente depuis 2013 de l'ordre de 0,1 Md€, *a fortiori* dans un contexte d'accroissement des crédits. À l'inverse, un report de charge de 0,2 Md€ reste à financer au titre principalement des frais de justice.

Mission Jeunesse et sport

Le service civique n'est à nouveau pas budgété à hauteur de l'objectif de moyen-long terme de 150 000 jeunes volontaires, ce qui pourrait conduire à un dépassement total sur cette mission de l'ordre de 0,05 Md€.

Mission Santé

En raison de reports de charges portant sur l'aide médicale de l'État (AME), cette mission pourrait connaître jusqu'à 0,05 Md€ de dépassement.

Mission Aide publique au développement

Le traitement de la dette de la Somalie et quelques autres dispositifs pourraient être à l'origine de reports de charges qui induiraient un dépassement à hauteur de 0,05 Md€. Ces dépassements pourraient cependant être compensés par des économies par ailleurs.

Mission Administration générale et territoriale de l'État (AGTE)

Une sous-budgétisation de la masse salariale ainsi que des dépenses supplémentaires sur les contentieux pourrait induire jusqu'à 0,05 Md€ de dépassement budgétaire.

Enfin, l'organisation non anticipée d'un référendum national pourrait occasionner jusqu'à 0,1 Md€ de dépense supplémentaire sur cette mission, qui ne sont pas pris en compte dans cette évaluation.

**Tableau n° 24 : principaux risques en dépense en 2019
sur les crédits des ministères (en Md€)**

Missions	Fourchette basse	Fourchette haute	Moyenne des deux fourchettes	Commentaires
<i>Solidarité, insertion\ égalité des chances</i>	0,6	0,8	0,7	- sous-budgétisations : AAH (effet volume, pour 0,1 Md€), - prime d'activité avec un accroissement imprévu du taux de recours et d'une ré-estimation de l'effet de la revalorisation du montant de la prestation (0,6 Md€), - dans le sens contraire, la mission a dégagé ces dernières années des économies (0,05 Md€).
<i>Défense</i>	0,4	0,6	0,50	- sous-budgétisations : OPEX et MISSINT (0,4 à 0,6 Md€)
<i>Travail et emploi</i>	0,25	0,55	0,4	- sous-budgétisations : subvention pour l'AFPA (près de 0,2Md€) ; - aléas : compensation de l'exonération de charges sociales (0,2 Md€), prime à l'embauche dans les PME (jusqu'à 0,2 Md€), allocation de solidarité et dispositifs d'activité partielle (0,1 Md€) ; - économies possibles sur : le plan d'investissement dans les compétences (jusqu'à 0,1 Md€) et sur d'autres dispositifs de la mission (jusqu'à 0,1 Md€).
<i>Cohésion des territoires</i>	0,3	0,4	0,35	- sous-budgétisations : hébergement d'urgence (0,1 à 0,2 Md€), APL (0,2 Md€) ; - aléa à la hausse sur les APL (0,1 Md€) ; - Économies à attendre sur les aides à la pierre (0,05 à 0,1 Md€) ; - risques non pris en compte car neutre pour l'ensemble des APU : apurement de la dette de l'Etat vis-à-vis du FNAL concernant les aides personnalisées au logement, ou APL (0,3 Md€).
<i>Sécurités</i>	0,15	0,25	0,2	- sous-budgétisation : masse salariale (0,2 Md€).
<i>Engagements financiers de l'Etat (hors dette)</i>	0,1	0,1	0,1	- sous-budgétisation : remboursement au MES des pertes les sur fonds déposés à la Banque de France en raison du taux d'intérêt négatif de la facilité bancaire (0,1 Md€)
<i>Enseignement scolaire</i>	0	0,2	0,1	- sous-budgétisations récurrentes sur la masse salariale de la mission de 0,2 Md€ par an en moyenne sur les 5 dernières années
<i>Outre-Mer</i>	0,1	0,1	0,08	- nouvelles dépenses : accroissement des compensations des exonérations de cotisations sociales (jusqu'à 0,15 Md€), compensées en partie par des économies en gestion déjà identifiées (action n° 1 « logement » du P123) ou récurrentes (0,05 Md€)

Missions	Fourchette basse	Fourchette haute	Moyenne des deux fourchettes	Commentaires
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	0,0	0,15	0,08	- nouvelles dépenses décidées : élargissement du périmètre des bénéficiaires du chèque énergie (0,1 Md€). - reports de charge : financement de l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE) de l'ordre de 0,05 Md€ ; - économies usuelles sur cette mission (0,1 Md€).
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)</i>	0,0	0,10	0,05	- reports de charges : divers dispositifs d'interventions (FNGRA, exonérations de charge TO-DE) (0,1 Md€) ; - de nouveaux aléas supplémentaires très significatifs peuvent intervenir d'ici la fin de l'exercice (sécheresse, nouveaux apurements communautaires,...).
<i>Immigration, asile et intégration</i>	0,0	0,1	0,05	- sous-budgétisations : prévision optimiste du nombre de demandeurs de l'allocation pour demandeur d'asile en juin 2018 (jusqu'à 0,1 Md€)
<i>Justice</i>	-0,1	0,2	0,05	- économie de constatation : sous consommation récurrente sur cette mission depuis 2013 de l'ordre de 0,1 Md€, a fortiori dans un contexte d'accroissement des crédits - Dans le sens contraire, report de charge de 0,2 Md€ au titre principalement des frais de justice.
<i>Jeunesse et sport</i>	0	0,05	0,03	- sous-budgétisations : le service civique n'est pas budgété à hauteur de l'objectif de moyen-long terme de 150 000 jeunes volontaires (jusqu'à 0,05 Md€)
<i>Santé</i>	0	0,05	0,03	- aléa : aide médicale d'État (0,05 Md€)
<i>Aide publique au développement</i>	0,05	0,05	0,05	- report de charges : traitement de la dette de la Somalie (0,05 Md€).
<i>Administration générale et territoriale de l'État (AGTE)</i>	0,0	0,05	0,03	- aléa : sur la masse salariale amsi que sur les contentieux (jusqu'à 0,05 Md€) ; - incertitude (non prise en compte) sur un éventuel référendum national (0,1 Md€).
TOTAL	1,8	3,7	2,8	

Source : Cour des comptes

Annexe n° 6 : risques de dépassement des crédits du titre 2 (masse salariale) de l'État hors contributions au financement des pensions

Des risques spécifiques existent sur la masse salariale (hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions* et hors fonds de concours, y compris budgets annexes). Ces risques sont intégrés dans la description des risques par mission présentés dans l'annexe n° 5 et ne doivent donc pas leur être ajoutés.

Ces dépenses ont été budgétées à hauteur de 89,3 Md€ en loi de finances initiale (LFI) pour 2019. À périmètre constant de 2018, elles augmentent de 1,3 Md€, soit 1,4 % par rapport à la LFI pour 2018 (88,0 Md€). L'exécution 2018 a cependant été un peu plus dynamique que l'évolution prévue en LFI 2018 (1,9 %, soit 1,7 Md€, contre 1,5 % et 1,35 Md€ en LFI). Par rapport à l'exécution 2018, l'accroissement des dépenses de personnel prévue dans la LFI est donc de 1,0 Md€ (soit 1,1 %).

Les informations fournies par la direction du budget montrent que l'augmentation de 1,0 Md€ de 2018 à 2019 prévue en LFI tiendrait à :

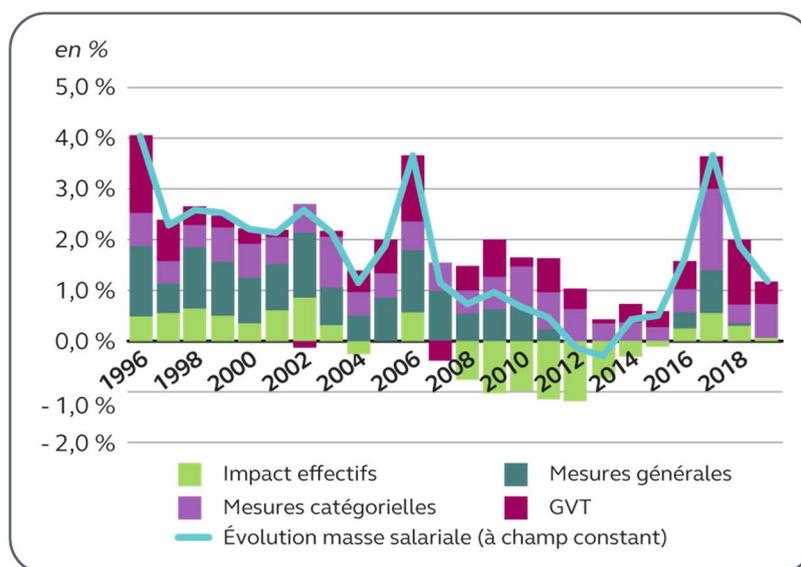
- une augmentation de 0,06 Md€ du schéma d'emploi, liée essentiellement à l'extension en année pleine de l'accroissement déjà entamé en 2018 des effectifs de l'éducation nationale, de la défense et de la justice, et de la priorisation portée en 2019 sur les effectifs de la justice et de l'intérieur ;
- une augmentation de 0,60 Md€ des mesures catégorielles. Ces mesures catégorielles prennent en particulier en compte la réforme Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), ainsi que des mesures catégorielles spécifiques des missions *Sécurité*, *Enseignement scolaire* et *Défense* etc. ;
- une hausse de 0,36 Md€ au titre du glissement vieillesse technicité (GVT) solde, qui se décompose à hauteur de 1,26 Md€ de GVT positif et - 0,90 Md€ de GVT négatif ;
- une absence de variation des autres facteurs, en particulier une absence d'augmentation des mesures générales.

Par rapport à cette prévision, des facteurs d'ores et déjà identifiés vont dans le sens d'une croissance plus forte que prévu de la masse salariale.

Les dépassements observés en 2018 sur certains ministères (principalement de l'Éducation nationale et des Armées) pourraient se reproduire en 2019. Les dépassements liés à la budgétisation du GVT du ministère de l'éducation nationale pourraient ainsi encore advenir en 2018, malgré la diminution observée sur les dernières années des écarts entre la budgétisation et l'exécution des dépenses de personnel de ce ministère. Par ailleurs, les opérations extérieures (OPEX) devraient être en dépassement en 2019, comme observé certaines des années antérieures. Par ailleurs, un dépassement devrait se produire sur le ministère de l'Intérieur à hauteur de 0,2 Md€, du fait de la revalorisation décidée en fin d'année 2018 et non prise en compte dans la LFI pour 2019.

Au total, il existe un risque de dépassement des crédits de rémunérations inscrits en LFI pouvant aller jusqu'à 0,3 Md€ (soit de l'ordre de 0,3 point), essentiellement porté sur les missions *Sécurité*, *Enseignement scolaire* et *Défense*. Avec un dépassement compris entre 0,3 et 0,5 Md€, l'augmentation de la masse salariale de l'État atteindrait en exécution le rythme de 1,5 à 1,7 % en 2019 par rapport à l'exécution 2018 (soit de l'ordre de 1,3 à 1,5 Md€).

Graphique n° 39 : accroissement de la masse salariale de l'État sur la période 1996-2019 décomposé par facteur



Source : Cour des comptes à partir des données de la direction du budget, DGAFP et Insee

**Réponse commune du ministre
de l'économie et des finances
et du ministre de l'action
et des comptes publics**

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

Nous saluons les travaux menés par la Cour des comptes ainsi que sa prise de position sur le débat relatif à la dynamique de dette. Nous vous prions de trouver ci-dessous, en réponse, nos analyses.

En 2018, le déficit public français s'est établi en deçà de 3 % du PIB (-2,5 %) pour la deuxième année consécutive, conformément aux engagements du Gouvernement. Si la Cour souligne que l'amélioration de la conjoncture a contribué à cette amélioration, nous tenons à rappeler qu'il est également le résultat des actions significatives de maîtrise de la dépense publique, notamment dans les secteurs du logement et des contrats aidés.

En particulier, sur le périmètre de l'État, les résultats obtenus sont incontestables : la dépense sous norme a été sous-exécutée à hauteur de 1,4 Md€, l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) a été tenu et cette maîtrise de la dépense s'est accompagnée d'une baisse des charges à payer et d'une liberté accrue pour les gestionnaires notamment grâce à la baisse du taux de la mise en réserve de 8 à 3 %. Concernant les collectivités territoriales, la croissance de leurs dépenses de fonctionnement a été inférieure à l'objectif fixé en loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 et sous-tendant les contrats passés entre l'État et les collectivités.

La Cour remarque que l'État porte désormais la totalité du déficit public. Une telle situation s'explique par la prise en charge par le budget de l'État du coût des réformes des prélèvements obligatoires affectés à la sécurité sociale et aux collectivités territoriales. L'État a en effet compensé à ces acteurs les manques à gagner liés à la modernisation de leurs ressources.

L'importance des efforts consentis par l'ensemble des administrations publiques a permis de nettement ralentir la progression de la dépense publique. En volume et hors crédits d'impôt, celle-ci a été négative (-0,3 %), ce qui est sans précédent. Par ailleurs, la dette publique a été stabilisée pour la première fois depuis plus de dix ans. Ainsi, avec un net ralentissement des dépenses et l'adoption de mesures fiscales favorables à l'activité économique et au pouvoir d'achat, l'année 2018 a illustré une gestion économiquement responsable des finances publiques.

Pour 2019, la Cour juge les prévisions de finances publiques du Gouvernement plausibles et les risques en dépense modérés. Nous partageons cette analyse, qui illustre les résultats du travail de sincérisation des prévisions et des budgets, en particulier celui de l'État.

S'agissant de la dépense de l'État, la Cour continue de qualifier certains risques de dépassement de crédits de « sous-budgétisations » à hauteur de 1,5 Md€. Nous regrettons vivement le choix de ce terme qui laisse à penser que le Gouvernement a volontairement minoré certaines prévisions de dépenses en loi de finances alors qu'au contraire, des mesures ont été prises pour garantir la sincérité du budget. En ce qui concerne la mission Défense, la provision au titre des opérations extérieures et des missions intérieures du ministère des armées a fait l'objet, cette année encore, d'une augmentation substantielle de 200 M€ et atteindra 1,1 Md€ à compter de 2020, contre 450 M€ en 2017, conformément à la trajectoire prévue par la LPFP.

Le Gouvernement a, par ailleurs, prévu d'abaisser la norme de dépenses pilotables de 1,5 Md€ en cours de gestion afin de contribuer au financement des mesures de pouvoir d'achat annoncées fin décembre par le Président de la République. Un tel volume d'économies paraît absorbable au sein de la réserve de précaution, dont le montant atteint aujourd'hui 4 Md€. Comme l'année dernière, aucun crédit n'a été dégelé à ce stade de l'année.

Concernant les prévisions de recettes, nous retenons que les risques identifiés par la Cour sont modérés et globalement équilibrés.

Sur le périmètre des autres administrations publiques, nous notons que la Cour juge réaliste la prévision de dépenses des administrations locales et celles de sécurité sociale. Nous divergeons néanmoins de l'analyse de la Cour qui pointe un risque de dépassement sur le budget de l'Unédic. En effet, les derniers développements du marché du travail sont favorables et les axes structurants de la réforme de l'assurance chômage ont été annoncés par le Premier ministre le 12 juin.

Enfin, la Cour paraît douter de la mise en œuvre effective en 2019 de la compensation des mesures annoncées en décembre dernier pour répondre à l'urgence économique et sociale. Pourtant, les mesures en recettes ont bien été votées (décalage de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés, création d'une taxe sur les services numériques). En ce qui concerne les économies de 1,5 Md€ réalisées sur le budget de l'État, elles seront mises en œuvre au plus tard en loi de finances rectificative (LFR) de fin de gestion.

Concernant les perspectives 2020-2022, la Cour pointe la révision à la baisse des objectifs de finances publiques et relève que, depuis le programme de stabilité 2019, des informations nouvelles de nature à fragiliser la trajectoire sont intervenues, en particulier les mesures annoncées à l'issue du Grand débat national. Par ailleurs, la Cour estime que la prévision de recettes est également fragilisée par les hypothèses retenues sur certaines d'entre elles.

Sur ce second point, nous tenons à rappeler que les prévisions de recettes à compter de 2020 sont élaborées avec la même méthodologie et la même rigueur que sur l'année 2019 en retenant notamment une évolution spontanée en ligne avec l'activité pour les recettes en prélèvements obligatoires, comme rappelé par la Cour, et une évolution traduisant une légère baisse pour les recettes hors prélèvements obligatoires rapportées au PIB. Nous jugeons cette dernière hypothèse prudente.

Le programme de stabilité 2019-2022 précisait qu'il ne préemptait pas les annonces liées au grand débat national. Le Gouvernement précisera la traduction financière des annonces intervenues depuis sa publication dans les semaines à venir. Le Premier ministre a eu l'occasion d'informer plus précisément la représentation nationale lors de son discours de politique générale le 12 juin. Ces éléments seront détaillés à l'occasion de la présentation du rapport préparatoire au débat d'orientation sur les finances publiques qui sera l'occasion d'actualiser la trajectoire du programme de stabilité 2019. En tout état de cause, les réformes structurantes annoncées par le Gouvernement sont pleinement confortées et poursuivront leur montée en charge ou seront prochainement mises en place (aides personnelles au logement et audiovisuel public, entre autres, pour les dépenses de l'État ou encore réforme de l'assurance chômage pour les administrations de sécurité sociale). Nous confirmons ainsi le cap fixé depuis le début du quinquennat, reposant sur des baisses importantes de prélèvements obligatoires, de nature à soutenir la croissance et le pouvoir d'achat, ainsi que sur un effort soutenu de maîtrise de la dépense publique.
