

N° 1149

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juillet 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
*relatif au **débat d'orientation des finances publiques***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JOËL GIRAUD
Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE	9
A. LA NORME RELATIVE AU DÉFICIT EXCESSIF	9
B. LA NORME RELATIVE À L'ÉQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS	10
C. LA NORME RELATIVE À L'AJUSTEMENT STRUCTUREL MINIMAL	10
II. L'ACTUALISATION DE LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES..	12
A. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE PLUS FAVORABLE QUE CELUI DE LA LOI DE PROGRAMMATION MAIS INCHANGÉ PAR RAPPORT AU PROGRAMME DE STABILITÉ	12
B. UNE NOUVELLE TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES	13
C. UNE TRAJECTOIRE PLUS AMBITIEUSE QUE CELLE DE LA LOI DE PROGRAMMATION	15
D. UNE TRAJECTOIRE LÉGÈREMENT DÉGRADÉE PAR RAPPORT À CELLE DU PROGRAMME DE STABILITÉ	16
E. UN OBJECTIF D'AJUSTEMENT STRUCTUREL REVU À LA BAISSÉ	17
III. L'ABSENCE DE RISQUES IMPORTANTS SUR L'EXERCICE 2018	17
A. LA CONJONCTURE EST TOUJOURS FAVORABLE	18
B. LE DÉFICIT PUBLIC POURSUIVRA SA BAISSÉ	18
C. LA PRÉVISION DES RECETTES EST « <i>PLAUSIBLE</i> »	19
D. LES OBJECTIFS DE MODÉRATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE SONT ATTEIGNABLES	20
1. Un objectif ambitieux d'évolution de la dépense de l'État	21
2. Un risque modéré de dépassement en dépenses sur le budget général de l'État en 2018	23
a. Le renforcement de la sincérité budgétaire en loi de finances initiale	23
b. L'appréciation de la Cour des comptes sur les risques en dépenses de l'exercice 2018	24

c. Le caractère satisfaisant des économies potentielles pour compenser les risques de dépassements en dépenses	25
3. Une régulation budgétaire qui devrait être limitée en 2018.....	26
a. Le retour à un faible niveau de réserve de précaution	26
b. L'engagement du Gouvernement : un recours exceptionnel aux décrets d'avance à compter de l'exercice 2018.....	27
4. Une prévision de dépenses des administrations de sécurité sociale atteignable...	28
5. Une maîtrise de la dépense des administrations publiques locales, fondée sur le processus de contractualisation avec l'État.....	28
E. LA CONCRÉTISATION DU DÉSENDETTEMENT PUBLIC CONSTITUE UN CHANGEMENT DE TENDANCE MAJEUR.....	29
IV. LES GRANDS ENJEUX DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019 .	31
A. LA PRÉVISION DE CROISSANCE ET LA CIBLE DE DÉFICIT PUBLIC.....	31
B. L'AJUSTEMENT STRUCTUREL.....	32
C. LES RECETTES	32
1. L'impôt sur le revenu.....	32
2. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.....	33
3. Les taxes à faible rendement.....	33
D. L'EFFORT ACCRU DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE.....	33
1. Une intensification de l'effort de maîtrise de la dépense de l'État	34
a. Une baisse en volume des dépenses pilotables de l'État entre 2018 et 2019.....	34
b. Une modération de la dépense du budget général de l'État, concentrée sur certaines missions.....	34
c. Une absence d'éléments précis étayant à ce stade les mesures de maîtrise de la dépense de l'État.....	36
2. Une stabilisation à l'équilibre du solde des administrations de sécurité sociale ..	36
3. Une maîtrise de la dépense des administrations publiques locales, malgré une accélération des dépenses d'investissement.....	37
E. LA POURSUITE DU DÉSENDETTEMENT PUBLIC	38
V. LES GRANDS ENJEUX DE LA PÉRIODE 2020-2022	38
A. LE RISQUE DE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE.....	38
B. LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE	39
C. LES OBJECTIFS AMBITIEUX DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE MAINTENUS.....	40
1. Un effort inédit de modération de la dépense publique, permis notamment par le processus « Action publique 2022 »	40
2. Une modération historique de la dépense de l'État, avec une baisse en volume sur la période 2020-2022.....	42
3. Un excédent maintenu sur la période pour les administrations publiques locales et de sécurité sociale.....	44

4. Des incertitudes liées à des dépenses non prises en compte dans la trajectoire des finances publiques.....	44
D. L'ACCÉLÉRATION DU DÉSENETTEMENT PUBLIC SUR LA PÉRIODE 2020-2022	46
AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES.....	51
EXAMEN EN COMMISSION	83

INTRODUCTION

Le présent débat d'orientation des finances publiques se déroule dans un **contexte favorable** d'amélioration de la conjoncture, stimulée par une politique volontariste de redressement de nos comptes publics.

En 2017, la croissance du produit intérieur (PIB) en volume s'est élevée à 2,2 % au lieu de 1,5 % prévu en loi de finances initiale ⁽¹⁾ et de 1,7 % en loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LFPF 2018-2022) ⁽²⁾. Il s'agit du **meilleur taux de croissance enregistré depuis 2011**.

Le déficit public a été mesuré à 2,6 % du PIB par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) au lieu de 2,9 % prévu par la LFPF 2018-2022. Il s'agit du **déficit public le plus bas enregistré depuis 2007**.

Le retour du déficit public sous la barre des 3 % du PIB, pour la première fois depuis dix ans, permet à la France de **sortir de la procédure de déficit excessif**.

La procédure de déficit excessif ouverte à l'encontre de la France

La France faisait l'objet d'une procédure de déficit excessif depuis le 27 avril 2009. Le Conseil de l'Union européenne avait alors accordé un délai à la France jusqu'en 2012 pour corriger son déficit. Le 2 décembre 2009, le Conseil a accordé un nouveau délai à la France jusqu'en 2013. Le 21 juin 2013, ce délai a été reporté à 2015. Enfin, le 10 mars 2015, ce délai a été porté à 2017.

Le 22 juin 2018, le Conseil de l'Union européenne a officiellement pris acte de la clôture de la procédure de déficit excessif ouverte à l'encontre de la France.

La France était le dernier État de la zone euro avec l'Espagne à faire l'objet d'une procédure de déficit excessif.

L'exécution de l'exercice 2017 a été meilleure que prévu, en partie grâce aux **mesures de redressement** de 5 milliards d'euros prises par le Gouvernement à la suite des sous-budgétisations révélées par l'audit de la Cour des comptes remis en juin 2017 ([lien](#)).

Côté recettes, la première loi de finances rectificative pour 2017 ⁽³⁾ a créé des contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés pour environ de 5 milliards d'euros, afin de remédier à l'annulation, le 6 octobre 2017, par le Conseil constitutionnel de la taxe à 3 % sur les montants distribués.

(1) Loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(2) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(3) Loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

Au total, l'amélioration des finances publiques est due à l'action de l'actuelle majorité à hauteur de plus de 10 milliards d'euros, soit près d'un demi-point de PIB. Sans cette action, le déficit public – mesuré par l'INSEE à 2,6 % du PIB en 2017 – ne serait pas repassé sous la barre des 3 % du PIB et la France n'aurait pas pu sortir de la procédure de déficit excessif dont elle fait l'objet depuis 2009.

L'exercice 2017 a fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre du « *printemps de l'évaluation* »⁽¹⁾. Les dix-huit commissions d'évaluation des politiques publiques qui se sont tenues ont permis une discussion renouvelée du projet de loi règlement.

Selon le principe du « *chaînage vertueux* », le présent débat d'orientation des finances publiques s'intercale entre le « *printemps de l'évaluation* » et la discussion du projet de loi de finances pour 2019.

Il est éclairé par le *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* du Gouvernement ([lien](#))⁽²⁾ et le rapport de la Cour des comptes sur *La situation et les perspectives des finances publiques* ([lien](#)).

Le débat d'orientation des finances publiques

Depuis 1996, un débat d'orientation budgétaire (DOB) – devenu débat d'orientation des finances publiques (DOFP) – est organisé **en juillet** devant les deux Assemblées.

Ce débat est prévu par l'**article 48** de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (**LOLF**). La tenue de ce débat n'est toutefois pas obligatoire, il ne donne pas lieu à un vote.

Le débat est préparé en amont par la remise de **deux rapports**, le premier de la Cour des comptes, et le second du Gouvernement.

La Cour des comptes publie ainsi chacun année, à la fin du mois de juin, un **rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques**.

Le Gouvernement remet au Parlement, en principe avant le 30 juin, un rapport « *sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* » comportant :

« 1° Une analyse des évolutions économiques (...) ;

« 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

« 3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

(1) M. Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1055, 13 juin 2018* ([lien](#)).

(2) Le rapport est composé de deux tomes : premier constitué par le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, le second par la liste des Missions, programmes, objectifs, indicateurs.

« 4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ».

Ces deux rapports sont traditionnellement complétés par un troisième **rapport du Rapporteur général de la commission des finances**.

Les objectifs de finances publiques présentés par le Gouvernement dans le cadre du présent débat doivent être replacés dans le contexte des **engagements européens** de la France (I).

Ces objectifs ont fait l'objet d'une **actualisation** par rapport aux trajectoires présentées dans la LPFP 2018-2022 et le programme de stabilité transmis en avril dernier à la Commission européenne (II).

L'exécution de l'**exercice en cours** ne fait pas apparaître de risques importants qui empêcheraient d'atteindre ces objectifs en 2018 (III).

Le présent débat permet également d'aborder les grands enjeux du prochain **projet de loi de finances pour 2019** (IV) et de ceux afférents **aux années 2020 à 2022** (V).

I. LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE

Trois grandes catégories de normes chiffrées s'imposent à la France en matière de finances publiques.

A. LA NORME RELATIVE AU DÉFICIT EXCESSIF

En premier lieu, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prohibe les déficits excessifs évalués suivant deux critères : le déficit public et la dette publique. Le **déficit public** est excessif lorsqu'il dépasse **3 %** du PIB. La **dette publique** est excessive lorsqu'elle dépasse **60 %** du PIB. À défaut, l'État membre s'expose à l'ouverture d'une procédure de déficit excessif (PDE).

Le pacte de stabilité et de croissance

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été adopté en 1997 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999, jour de la création de l'euro. Il vise notamment à instaurer une surveillance des finances publiques nationales par l'Union européenne. Le but est d'éviter que des déficits excessifs d'un pays ne mettent en péril l'ensemble de l'économie européenne.

Le PSC est régi par deux règlements qui ont fait l'objet de plusieurs modifications :

– le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dit « **volet préventif** » ;

– et le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dit « **volet correctif** ».

Le PSC a été réformé par le « *six-pack* », un ensemble de cinq règlements et une directive de novembre 2011 qui ont renforcé la coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres.

Le critère de dette est considéré comme respecté si celle-ci diminue suffisamment ⁽¹⁾, c'est-à-dire d'au moins un vingtième par an – en moyenne sur les trois dernières années – de la fraction qui excède 60 % du PIB ⁽²⁾. Le « *six-pack* » de novembre 2011 prévoit une règle transitoire pour les PDE qui étaient en cours à la date de son adoption, ce qui est le cas de la France ; en vertu de cette règle transitoire, durant les trois années suivant le retour sous les 3 %, le respect du critère de dette est apprécié jusqu'en 2020 selon la progression du solde structurel, lequel doit évoluer de façon positive.

B. LA NORME RELATIVE À L'ÉQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS

En deuxième lieu, l'article 3 du TSCG pose le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques. L'équilibre est réputé atteint lorsque le déficit structurel est inférieur à **0,5 point de PIB** pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à un point de PIB pour les autres États membres.

C. LA NORME RELATIVE À L'AJUSTEMENT STRUCTUREL MINIMAL

En troisième lieu, et pour respecter les règles précitées, les États membres doivent déterminer un objectif à moyen terme (**OMT**), défini en termes de solde structurel, compris entre – 0,5 point de PIB et l'excédent ⁽³⁾. Ils doivent également définir une **trajectoire d'ajustement** en vue d'atteindre l'OMT, étant précisé que le solde structurel doit converger vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB

(1) Ces règles sont aujourd'hui codifiées à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et précisées par le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

(2) Article 2 § 1 bis du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dans sa version modifiée par le b) du paragraphe 2 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011.

(3) Le seuil de – 0,5 point de PIB défini par l'article 3 du TSCG prime sur le seuil de – 1 point de PIB défini par l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 8 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

par an (et de plus de 0,5 point par an lorsque l'État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB).

La Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne peuvent cependant estimer que l'effort d'ajustement peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable ⁽¹⁾.

Cette règle d'ajustement structurel est également encadrée par une règle en dépenses et en recettes. Ainsi, l'évolution des dépenses publiques est définie en fonction de la croissance potentielle estimée par la Commission européenne. Enfin, les États n'ayant pas encore atteint leur OMT doivent compenser les réductions de recettes discrétionnaires par des réductions de dépenses équivalentes ⁽²⁾.

**NORMES DE FINANCES PUBLIQUES APPLICABLES AUX ÉTATS MEMBRES
DONT LA DETTE PUBLIQUE EXCÈDE 60 % DU PIB**

Normes	Modalités de surveillance et de sanction	Traité source
Limite du déficit structurel à 0,5 % du PIB	Volet préventif du PSC	TSCG
Trajectoire d'ajustement structurel supérieure à 0,5 point de PIB par an		TSCG + TFUE
Limitation de l'augmentation annuelle des dépenses au taux de croissance potentielle sauf compensation par des mesures discrétionnaires en matière de recettes		
Compensation des réductions de recettes par des réductions de dépenses (règle applicable aux États n'ayant pas encore atteint leur objectif budgétaire de moyen terme)		
Réduction de la dette publique qui excède 60 % du PIB d'au moins un vingtième par an en moyenne sur trois ans	Volet correctif du PSC	TFUE
Limite du déficit nominal à 3 % du PIB	« Procédure pour déficit excessif »	

Source : commission des finances.

(1) Article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 8 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1175/2011 précité.

(2) Idem.

II. L'ACTUALISATION DE LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

A. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE PLUS FAVORABLE QUE CELUI DE LA LOI DE PROGRAMMATION MAIS INCHANGÉ PAR RAPPORT AU PROGRAMME DE STABILITÉ

Le Gouvernement a indiqué dans son rapport avoir conservé le scénario macroéconomique qu'il avait retenu pour élaborer le programme de stabilité transmis en avril à la Commission européenne.

Celui-ci reposait sur des hypothèses légèrement plus favorables que celles qui sous-tendaient la LPFP 2018-2022.

Le programme de stabilité a, en effet, actualisé le scénario macroéconomique de la LPFP en tenant compte des informations disponibles sur l'amélioration de la conjoncture. De manière prudente, il n'en a toutefois tiré aucune conséquence à la hausse sur la prévision de croissance pour la fin de la programmation.

COMPARAISON DES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE ENTRE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES ET LE PROGRAMME DE STABILITÉ

(en % d'évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Loi de programmation des finances publiques	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Programme de stabilité	2,0	1,9	1,7	1,7	1,7
Écart (en point)	+ 0,3	+ 0,2	0,0	0,0	- 0,1

Source : programme de stabilité d'avril 2018.

La LPFP 2018-2022 avait été bâtie sur une hypothèse de croissance annuelle de 1,7 % du PIB pour les années 2018 à 2021, puis 1,8 % pour 2022.

Le Gouvernement, dans le programme de stabilité, a pris acte d'une accélération de la croissance pour 2018 et 2019, tout en conservant, pour les années 2020 et 2021, les mêmes hypothèses que celles de la loi de programmation des finances. Prudemment, il a retenu une hypothèse de croissance légèrement inférieure pour 2022 (1,7 % au lieu de 1,8 %).

Le Haut Conseil des finances publiques, qui avait rendu un avis sur le programme de stabilité en application de l'article 17 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques⁽¹⁾, a estimé que la prévision de croissance du Gouvernement était « réaliste » pour 2018 et « atteignable » pour 2019⁽²⁾.

(1) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

(2) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2018-1 du 13 avril 2018 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2018 à 2022 ([lien](#)).

Toutefois, le Haut Conseil des finances publiques s'est montré plus réservé sur les hypothèses relatives aux années 2020 à 2022.

Dans un avis précédent, le Haut Conseil avait considéré qu'« un écart de production positif et croissant » sur la période 2020-2022 est une hypothèse qui « peut paraître optimiste puisque à moyen terme, la croissance effective moyenne est déterminée par la croissance potentielle »⁽¹⁾. En d'autres termes, il soulignait un risque selon lequel la croissance soit légèrement inférieure à celle prévue par le Gouvernement pour les années 2020 à 2022 à raison des effets du cycle économique.

Le Haut Conseil a formulé la même observation dans son avis relatif au dernier programme de stabilité puisqu'il a jugé « optimiste » le scénario macroéconomique du Gouvernement sur la période 2020 à 2022.

B. UNE NOUVELLE TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

Dans son rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement a **actualisé la trajectoire des finances publiques**.

La précédente trajectoire des finances publiques résultait du programme de stabilité transmis en avril à la Commission européenne, qui elle-même actualisait la trajectoire figurant dans la LPFP 2018-2022.

La programmation pluriannuelle des finances publiques

Deux types de documents juridiques fixent un cadre pluriannuel pour les finances publiques.

En droit interne, les **lois de programmation des finances publiques** sont prévues par l'article 34 de la Constitution et « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». À ce titre, elles déterminent les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels. Leur contenu est précisé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

En droit européen, les **programmes de stabilité** ont été institués par le pacte de stabilité et de croissance du 7 juillet 1997 comme outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques. Ils sont transmis chaque année au mois d'avril à la Commission européenne.

Les objectifs principaux pour le quinquennat n'ont toutefois pas changé :

- retour progressif à l'équilibre budgétaire ;
- baisse des prélèvements obligatoires d'environ un point de PIB et des dépenses publiques d'environ trois points de PIB ;
- et désendettement.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-3 du 24 septembre 2017 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ([lien](#)).

TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES ACTUALISÉE

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif	-2,6	-2,3	-2,3	-1,1	-0,6	0,0
Solde structurel	-2,2	-2,1	-1,8	-1,7	-1,4	-1,0
Dépense publique (hors crédits d'impôts)	55,0	54,3	53,4	52,5	51,8	51,0
Taux de prélèvements obligatoires	45,3	44,9	44,0	44,1	43,9	44,0
Dettes publiques	96,8	96,3	96,0	94,7	92,6	89,7

Source : Gouvernement, Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, tome 1).

La trajectoire présentée respecte les engagements européens en matière de déficit public et de réduction de la dette excessive.

Elle vise un retour à l'équilibre budgétaire ce qui ne s'est pas produit en France depuis 1974.

LE DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 1974

(en % du PIB)

(en orange, les déficits supérieurs à 3 % du PIB)

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Solde	0,1	-2,8	-1,6	-1,1	-1,8	-0,5	-0,4	-2,4	-2,8	-2,8	-2,7
Année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Solde	-2,9	-3,2	-2,0	-2,5	-1,8	-2,4	-2,8	-4,6	-6,3	-5,4	-5,1
Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Solde	-3,9	-3,6	-2,4	-1,6	-1,3	-1,4	-3,1	-3,9	-3,5	-3,2	-2,3
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,0	-3,9	-3,6	-3,4	-2,6

* prévision de la loi de finances pour 2017.

Source : INSEE.

L'ajustement structurel annuel – correspondant à la diminution du solde structurel au cours d'une année – serait toutefois inférieur à 0,5 point pour toutes les années de la trajectoire, soit un niveau inférieur à celui prévu par le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. L'équilibre structurel des comptes ne serait pas encore atteint à la fin du quinquennat, le déficit structurel étant prévu à 1 % en 2022.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes a souligné que l'OMT de -0,4 % de solde structurel, fixé par la LPFP 2018-2022 et le programme de stabilité, ne sera pas atteint en 2023 comme prévu initialement si l'ajustement structurel demeure au niveau envisagé.

C. UNE TRAJECTOIRE PLUS AMBITIEUSE QUE CELLE DE LA LOI DE PROGRAMMATION

Ces objectifs sont, pour la plupart, légèrement plus ambitieux que ceux qui ont été prévus dans la LPFP 2018-2022. Ils tiennent compte en cela de l'amélioration plus rapide que prévu de la conjoncture constatée en 2017.

TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2022 (LPFP 2018-2022)

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif	- 2,9	- 2,8	- 2,9	- 1,5	- 0,9	- 0,3
Solde structurel	- 2,2	- 2,1	- 1,9	- 1,6	- 1,2	- 0,8
Dépense publique (hors crédits d'impôts)	54,7	54,0	53,4	52,6	51,9	51,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,4	43,7	43,7	43,7
Dette publique	96,7	96,9	97,1	96,1	94,2	91,4

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Les comptes publics seraient à l'équilibre à la fin du quinquennat alors que la LPFP 2018-2022 prévoyait un léger déficit de 0,3 % du PIB.

La phase de désendettement devrait débuter dès 2018, le solde public étant désormais supérieur au solde stabilisant de la dette. La LPFP 2018-2022 prévoyait une diminution de la dette publique seulement à partir de 2020.

La réduction du déficit structurel serait cependant légèrement moins importante que prévu initialement, d'environ 0,2 % du PIB. Cela s'explique par la décision de supprimer totalement la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette suppression doit intervenir « avant la fin du quinquennat » selon le rapport du Gouvernement.

Vers la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales

L'article 5 de la loi de finances pour 2018 supprime pour 80 % des foyers, de façon progressive d'ici 2020, la taxe d'habitation sur les résidences principales. Le coût de la mesure est estimé à 3,2 milliards d'euros pour 2018, 7 milliards d'euros pour 2019 et 10,1 milliards d'euros pour 2020. Ce coût était intégré dans la trajectoire de finances publiques figurant dans la LPFP 2018-2022 et le programme de stabilité transmis en avril dernier à la Commission européenne.

La suppression totale de la taxe d'habitation pour les 20 % des foyers restants a été annoncée par le Président de la République et figure dans le *Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques* du Gouvernement. Le coût supplémentaire en année pleine de la suppression totale est estimé à 10,5 milliards d'euros. Il n'était pas intégré dans les trajectoires de finances publiques de la LPFP 2018-2022 et du programme de stabilité.

Selon les renseignements recueillis par le Rapporteur général auprès du Gouvernement, la suppression pour les 20 % restants débutera en 2020 et se fera de manière progressive. Elle pèsera pour 0,2 point de PIB en moyenne entre 2020 et 2022 sur le déficit et permettra de diminuer le ratio de prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB en 2022.

Néanmoins, ces évolutions ne seront précisées et arbitrées qu'ultérieurement, dans le cadre d'une refonte d'ensemble de la fiscalité locale qui fera l'objet d'une loi spécifique en 2019.

D. UNE TRAJECTOIRE LÉGÈREMENT DÉGRADÉE PAR RAPPORT À CELLE DU PROGRAMME DE STABILITÉ

Pour la même raison, la trajectoire actualisée des finances publiques est très légèrement dégradée par rapport à celle qui avait été présentée lors de la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne en avril dernier. Celle-ci prévoyait un excédent budgétaire à la fin du quinquennat alors que le Gouvernement fixe désormais une cible d'équilibre budgétaire.

TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES DU PROGRAMME DE STABILITÉ D'AVRIL 2018

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif	- 2,6	- 2,3	- 2,4	- 0,9	- 0,3	+ 0,3
Solde structurel	- 2,0	- 1,9	- 1,6	- 1,4	- 1,0	- 0,6
Dépense publique (hors crédits d'impôts)	55,1	54,4	53,5	52,6	51,9	51,1
Taux de prélèvements obligatoires	45,4	45,0	44,0	44,3	44,3	44,3
Dette publique	97,0	96,4	96,2	94,7	92,3	89,2

Source : Gouvernement, programme de stabilité d'avril 2018.

En revanche, la trajectoire actualisée retient une évolution des prélèvements obligatoires plus favorable (44 % en 2022) que celle figurant dans le programme de stabilité (44,3 % en 2022). Cela s'explique encore, en grande partie, par l'intégration dans la trajectoire de la suppression totale de la taxe d'habitation.

La baisse doit intervenir intégralement en 2018 et 2019, conformément aux différentes mesures adoptées dans la loi de finances pour 2018⁽¹⁾ : mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) et d'un impôt sur la fortune immobilière (IFI), baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) et suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers.

Les prélèvements obligatoires seront ensuite stabilisés sur la période 2020-2022 conformément à l'engagement pris de stabilité fiscale.

Les prélèvements obligatoires reviendraient ainsi à un niveau proche de celui de 2012.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. M. Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 273, 12 octobre 2017 ([lien](#)).

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 1974

(en % du PIB)

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Solde	33,5	35,1	37,1	37,1	37,0	38,7	39,4	39,6	40,1	40,8	41,6
Année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Solde	41,6	41,1	41,8	40,9	40,6	40,6	40,9	40,3	40,9	41,5	41,7
Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Solde	42,8	43,0	42,9	43,6	42,8	42,5	41,9	41,8	41,9	42,5	42,8
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde	42,1	41,9	41,0	41,3	42,6	43,8	44,8	44,6	44,4	44,4	45,3*

Source : INSEE.

E. UN OBJECTIF D'AJUSTEMENT STRUCTUREL REVU À LA BAISSÉ

La trajectoire actualisée repose sur un objectif d'ajustement structurel légèrement revu à la baisse pour les années 2020 et 2021.

COMPARAISON DES HYPOTHÈSES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

(en % du PIB potentiel)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Loi de programmation des finances publiques 2018-2022 Programme de stabilité avril 2018	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4
Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques	0,1	0,3	0,1	0,3	0,4
Écart	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,0

Source : d'après le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

Le *Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques* ne détaille pas les raisons de cette révision à la baisse de l'ajustement structurel, d'environ 0,3 point de PIB au total sur la période.

La Cour des comptes a souligné dans son rapport que le niveau d'ajustement structurel envisagé sur la période était en deçà du niveau prévu par les règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.

III. L'ABSENCE DE RISQUES IMPORTANTS SUR L'EXERCICE 2018

Le débat d'orientation des finances publiques permet de faire un point d'étape de l'exercice en cours.

La Cour des comptes n'a pas mis en évidence de risques significatifs pesant sur l'exécution de l'exercice 2018 dans son rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques*.

A. LA CONJONCTURE EST TOUJOURS FAVORABLE

L'INSEE a mis en évidence une légère dégradation de la conjoncture sur le premier trimestre 2018 ([lien](#)). Pour autant, dans sa note de conjoncture de juin 2018 ([lien](#)), elle prévoit pour 2018 une croissance de 1,7 % conformément à la loi de finances initiale et à la LPFP 2018-2022.

La conjoncture demeure donc favorable. Les taux de croissance pour 2017 et 2018 sont les plus élevés depuis 2011.

LA CROISSANCE EN FRANCE DEPUIS 2011

(en % d'évolution annuelle du PIB en volume)

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Croissance	2,1	0,2	0,6	0,9	1,1	1,2	2,2	1,7

Source : INSEE.

Bien que l'INSEE ait abaissé sa prévision de croissance à 1,7 %, la Cour des comptes a considéré que la prévision de croissance de 2 % pour 2018 du programme de stabilité transmis en avril « *reste atteignable* ».

Le Gouvernement a exprimé la même opinion dans son rapport. Il a estimé que « *le fléchissement de la croissance en début d'année s'apparente (...) plutôt au contrecoup d'une fin d'année 2017 très dynamique* ».

Au soutien de cette analyse, le Gouvernement a fait valoir, dans son rapport, que le climat des affaires, mesuré par des enquêtes de l'INSEE, s'était redressé depuis le début de l'année 2018 et que les ménages bénéficieront au second semestre de baisses de prélèvements obligatoires significatives : baisse de cotisations salariales dans le secteur privé et baisse de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers. Il a ajouté que l'euro s'était déprécié depuis mai dernier, ce qui devrait contribuer à soutenir les exportations.

B. LE DÉFICIT PUBLIC POURSUIVRA SA BAISSÉ

Il est désormais acquis que le déficit public sera nettement inférieur à celui qui a été prévu dans la loi de finances pour 2018. Il est désormais estimé à 2,3 % du PIB par le Gouvernement au lieu de 2,8 % dans la loi de finances, soit une amélioration de la prévision de 0,5 point de PIB.

La Cour des comptes a estimé que « *la prévision de déficit est atteignable, mais affectée d'un risque de dépassement modéré* ». Elle confirme que le déficit baissera bien en 2018 même si elle critique le caractère « *limité* » de cette baisse.

Le rythme de baisse du déficit public est pourtant nettement plus élevé que durant la précédente législature. Il n'avait baissé que de 0,6 point de PIB entre 2013 et 2016 alors que la baisse devrait atteindre 1,1 point de PIB en seulement deux ans sur la période 2017-2018.

DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 2012

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Déficit	-4,8	-4,0	-3,9	-3,6	-3,4	-2,6	-2,3

* Préviation.

Source : INSEE de 2012 à 2017 ; Gouvernement pour 2018.

C. LA PRÉVISION DES RECETTES EST « PLAUSIBLE »

La Cour des comptes a souligné que la prévision des recettes était « plausible, quoiqu'un peu élevé ».

Les prélèvements obligatoires devraient atteindre 1 062 milliards d'euros en 2018, soit 44,9 % du PIB après le record de 45,3 % du PIB constaté en 2017.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DE 2017 À 2018

(en milliards d'euros)

2017	Croissance spontanée	Mesures	2018
1 038	+ 34,7	- 10,7	1 062

Source : Commission des finances d'après les comptes de la nation de l'INSEE et le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de la Cour des comptes.

La prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires est « atteignable » selon la Cour des comptes. Elle repose sur une hypothèse d'élasticité à la croissance de 1,1.

Hors croissance spontanée, les prélèvements obligatoires devraient baisser d'environ 11 milliards d'euros en 2018, soit 0,5 point de PIB.

PRINCIPALES MESURES AFFECTANT LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2018

(en milliards d'euros)

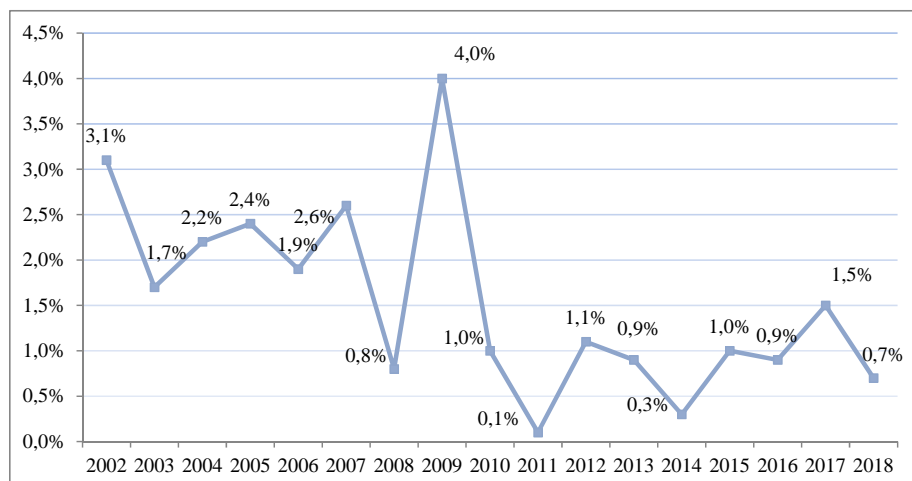
Mesures de baisse		Mesures de hausse	
Suppression de la taxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés	- 4,5	Impact 2018 de la hausse de 1,7 point du taux de la CSG et de la baisse des cotisations salariale	+ 4,5
Transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière	- 3,2	Hausse de la fiscalité énergétique (trajectoire carbone et alignement de la fiscalité du diesel sur l'essence)	+ 3,4
Première tranche de la suppression de la taxe d'habitation	- 3,2	Hausse de la fiscalité sur le tabac	+ 2,3
Instauration d'un prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux	- 1,3	Hausse de la TVA des bailleurs sociaux	+ 0,8
Baisse du taux de l'impôt sur les sociétés	- 1,2		
Élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	- 1,0		

Source : d'après le rapport de la Cour des comptes sur La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2018.

D. LES OBJECTIFS DE MODÉRATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE SONT ATTEIGNABLES

En 2018, l'effort en dépenses est prononcé, avec un taux d'évolution de la dépense publique, hors crédits d'impôt, prévu à 0,7 % en volume après 1,5 % en 2017. Il s'agit du troisième plus faible taux d'évolution annuelle depuis 2002.

TAUX D'ÉVOLUTION EN VOLUME DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, HORS CRÉDITS D'IMPÔT



Source : INSEE, comptes nationaux, base 2014, et calculs commission des finances, à partir des données d'inflation hors tabac exécutées, inscrites dans le Rapport économique, social et financier annexé aux projets de lois de finances et programme de stabilité pour l'année 2018.

La moyenne d'évolution en volume de la dépense publique, hors crédits d'impôt, a diminué sur la période, passant de 2,3 % entre 2002 et 2007 à 1,4 % entre 2008 et 2012 et 0,9 % entre 2013 et 2017.

En valeur, l'évolution de la dépense publique s'établit à 1,8 % pour l'exercice 2018, en baisse significative par rapport à l'exercice 2017.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, PAR SOUS-SECTEUR

(en valeur, hors crédits d'impôt et hors transferts)

Sous-secteurs	2017	2018
Administrations publiques	2,5 %	1,8 %
État	3,7 %	1,7 %
Organismes divers d'administration centrale	-0,4 %	2,4 %
Administrations publiques locales (y compris investissement et Société du Grand Paris)	2,5 %	1,4 %
Administrations de sécurité sociale	2,1 %	2,0 %

Source : programme de stabilité pour les années 2018 à 2022.

La LPFP 2018-2022 prévoyait une croissance en valeur de la dépense publique, hors crédits d'impôt, de 1,6 % en 2018. L'écart de 0,2 point avec le programme de stabilité résulte presque intégralement des changements comptables opérés par l'INSEE lors de l'estimation du déficit 2017⁽¹⁾, qui, d'une part, a comptabilisé en dépenses, et non en moindres recettes, les remboursements liés au contentieux de la taxe à 3 % sur les dividendes et, d'autre part, a modifié la méthode d'enregistrement des ventes de licences hertziennes⁽²⁾.

1. Un objectif ambitieux d'évolution de la dépense de l'État

Pour l'exercice 2018, le Gouvernement a instauré deux nouvelles normes de dépenses, prévues à l'article 9 de la LPFP 2018-2022⁽³⁾ :

- une **norme de dépenses pilotables de l'État**⁽⁴⁾ ;
- et un **objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)**⁽⁵⁾.

Cette distinction, entre un périmètre de dépenses véritablement à la main du gestionnaire et un champ de dépenses retraçant une vision exhaustive des dépenses de l'État, avait été préconisée par la Cour des comptes en mai 2016⁽⁶⁾. Celle-ci avait, alors, recommandé la mise en place d'une norme de gestion, directement destinée à la maîtrise des dépenses par les gestionnaires publics et une norme globale d'évolution des dépenses de l'État permettant d'appréhender l'ensemble des dépenses.

Compte tenu de ces nouvelles normes, la loi de finances initiale pour 2018 a prévu une augmentation des dépenses pilotables de 5,1 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 et de 3,1 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2017, soit une hausse de 1,2 %.

(1) Passage de la base 2010 à la base 2014, à compter du 30 mai 2018.

(2) En base 2010, celles-ci étaient enregistrées en moindre dépense l'année de la cession (cession d'actifs non produits), elles sont désormais enregistrées en loyers perçus par l'État sur la durée d'utilisation des fréquences soit vingt ans.

(3) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(4) Cet agrégat inclut les dépenses du budget général hors missions Remboursements et dégrèvements et Investissements d'avenir, hors la charge de la dette et hors les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, les plafonds des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale, les budgets annexes hors contributions au CAS Pensions, les dépenses des CAS hors Pensions, Participations financières de l'État et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers, et le compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public.

(5) Cet agrégat inclut, outre l'agrégat précédent : les dépenses d'investissements d'avenir et la charge de la dette, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, le CAS Pensions et les programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers.

(6) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2015 Résultats et gestion, mai 2016, pages 141 et suivantes.

NORMES D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Nature de dépenses	LFI 2017 (format 2018)	Exécution 2017 (format 2018)	LFI 2018	Écarts LFI 2018 / LFI 2017	Écarts LFI 2018 / Exécution 2017	Écarts en pourcentage LFI 2018 / Exécution 2017
Dépenses du budget général	236,0	238,9	241,3	5,3	2,5	1,0 %
Taxes affectées plafonnées	9,2	9,2	9,1	- 0,1	- 0,1	- 1,1 %
Budgets annexes	2,0	2	2	0	0	0,0 %
Comptes spéciaux pilotables	11,3	10,5	11,3	0	0,7	7,6 %
Retraitements (T3 CAS, TOCE)	- 5,8	- 5,8	- 5,8	0	0	0,0 %
Dépenses totales sous norme de dépenses pilotables	252,8	254,8	257,9	5,1	3,1	1,2 %
Charge de la dette	41,5	41,7	41,2	- 0,3	- 0,5	- 1,2 %
Dépenses du CAS pensions (hors programme 743)	55,7	55,8	56,5	0,8	0,8	1,3 %
Transferts aux collectivités territoriales	47,1	46,6	47	- 0,1	0,4	0,9 %
<i>dont prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	<i>40,4</i>	<i>39,8</i>	<i>40,3</i>	<i>- 0,1</i>	<i>0,5</i>	<i>1,3 %</i>
<i>dont fraction de TVA affectée aux régions</i>	<i>4,0</i>	<i>4</i>	<i>4,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>2,5 %</i>
<i>dont comptes spéciaux pilotables à destination des collectivités territoriales</i>	<i>2,6</i>	<i>2,7</i>	<i>2,5</i>	<i>- 0,1</i>	<i>- 0,2</i>	<i>- 7,4 %</i>
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	18,7	16,4	19,9	1,2	3,5	21,3 %
Mission Investissement d'avenir	0,0	0,0	1,1	1,1	1,1	-
Autres dépenses de comptes d'affectation spéciale	1,5	1,5	1,8	0,3	0,3	20,0 %
Objectif de dépenses totales de l'État	417,3	416,7	425,4	8,1	8,7	2,1 %

Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et des données de la direction du budget.

L'objectif de dépenses totales de l'État ressort en augmentation de 8,7 milliards d'euros entre l'exécution 2017 et la loi de finances initiale pour 2018, soit une progression de 2,1 % résultant principalement de la croissance du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

2. Un risque modéré de dépassement en dépenses sur le budget général de l'État en 2018

a. *Le renforcement de la sincérité budgétaire en loi de finances initiale*

À la suite du rapport de la Cour des comptes identifiant le niveau élevé de sous-budgétisations à hauteur de 4,2 milliards d'euros au titre de la loi de finances initiale pour 2017 ⁽¹⁾, le Gouvernement a souhaité renforcer significativement la sincérité budgétaire de la loi de finances initiale pour 2018.

Ainsi, il a accru les dotations initiales de plusieurs missions budgétaires :

– la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, qui a été dotée d'une provision pour risques et aléas de 300 millions d'euros, afin de faire face notamment aux décisions d'apurement communautaire ;

– la mission *Défense*, dont 200 millions d'euros supplémentaires ont été budgétés au titre de la provision pour opérations extérieures de la défense, portant son niveau à 650 millions d'euros en 2018 ;

– la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, dont la trajectoire de dépense relative à la prime d'activité a été portée à 5,14 milliards d'euros en 2018, tenant compte d'une revalorisation exceptionnelle de son montant forfaitaire de 20 euros au 1^{er} octobre 2018, et dont les crédits dévolus à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ont été accrus de 683 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, intégrant également la mesure de revalorisation mensuelle de 50 euros à compter du 1^{er} novembre 2018 ;

– la mission *Enseignement scolaire*, dont la dotation a été accrue de 209 millions d'euros afin de tenir compte de la transformation des contrats uniques d'insertion (CUI) et contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) en contrats d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH) aux rentrées 2016 et 2017 ;

– la mission *Immigration et asile*, dont les crédits destinés au financement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) ont progressé de 45 %, à hauteur de 318 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, compte tenu d'une hausse prévisionnelle de 10 % de la demande d'asile en 2018 ;

– et la mission *Cohésion des territoires*, dont les crédits dévolus à l'action *Hébergement et logement adapté* ont augmenté de 13,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, soit 225 millions d'euros notamment pour le financement de l'hébergement d'urgence.

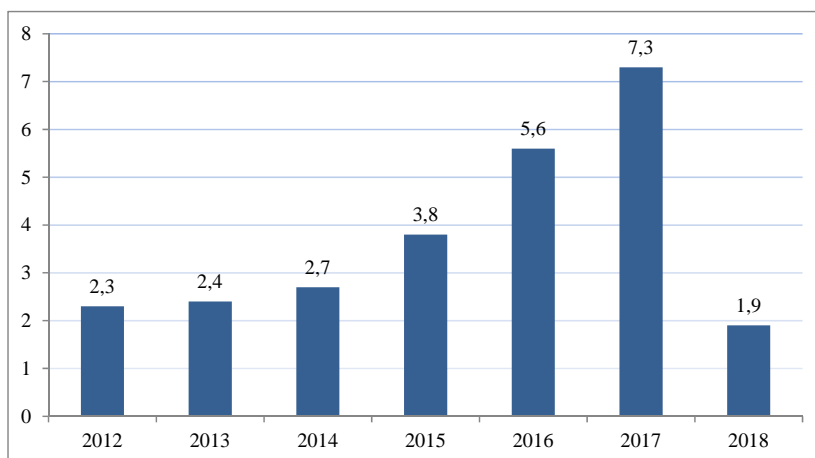
(1) *Cour des comptes*, Le budget de l'État en 2017 (résultats et gestion), mai 2018.

b. L'appréciation de la Cour des comptes sur les risques en dépenses de l'exercice 2018

La Cour des comptes considère que les risques de dépassement en dépenses des ministères sont « *moindres en 2018 que lors des deux exercices précédents* » ⁽¹⁾.

ESTIMATION DES RISQUES MOYENS DE DÉPASSEMENTS SUR LES DÉPENSES DES MINISTÈRES EN JUIN DE CHAQUE ANNÉE

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes, rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Ainsi, cela illustre les efforts réalisés en loi de finances initiale pour 2018 pour présenter une budgétisation plus en ligne avec l'exécution probable des crédits des ministères. Cela représente une réduction des risques de dépassement de 74 % par rapport à l'exercice 2017. Ce faible niveau de risques de dépassement n'avait pas été atteint lors de la précédente législature.

La Cour des comptes présente le détail de son analyse, mission par mission.

(1) Cour des comptes, rapport précité, page 103.

ESTIMATION DES DÉPASSEMENTS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Missions	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Hypothèse moyenne
Défense	0,5	0,8	0,65
Solidarité, insertion, égalité des chances	0,3	0,5	0,4
Travail et emploi	0,1	0,35	0,2
Cohésion des territoires	0,1	0,3	0,2
Immigration, asile et intégration	0	0,2	0,1
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0	0,15	0,08
Engagements financiers de l'État (hors dette)	0	0,1	0,05
Outre-mer	0	0,1	0,05
Jeunesse et sport	0	0,1	0,05
Aide publique au développement	0,05	0,05	0,05
Santé	0	0,05	0,03
Sécurités	0	0,05	0,03
Administration générale et territoriale de l'État	0	0,05	0,03
Total	1,1	2,8	1,9

Source : Cour des comptes.

Trois missions du budget général (*Défense, Solidarité, insertion, égalité des chances et Travail et emploi*) concentrent les deux tiers des risques de dépassements de crédits.

S'agissant de la mission *Défense*, les risques résultent du financement des opérations extérieures et des missions intérieures, dont le coût s'est élevé à 1,5 milliard d'euros en 2017.

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018, le Gouvernement a indiqué qu'il procéderait à une montée en charge progressive de la provision pour les opérations extérieures à hauteur de 200 millions d'euros par an à compter de 2018, pour atteindre 650 millions d'euros en 2018, 850 millions d'euros en 2019 et 1,1 milliard d'euros en 2020. La dotation au titre des opérations intérieures s'élève à 41 millions d'euros pour l'exercice 2018.

La Cour des comptes distingue :

- les sous-budgétisations, à hauteur de 1,5 milliard d'euros ;
- les reports de charges, à hauteur de 0,2 à 0,3 milliard d'euros ;
- et les aléas identifiés depuis le début de la gestion 2018, à hauteur de 0,2 milliard d'euros.

c. Le caractère satisfaisant des économies potentielles pour compenser les risques de dépassements en dépenses

Parallèlement, la Cour des comptes souligne que certaines missions budgétaires sont régulièrement en sous-exécution, telles que les missions *Justice, Écologie, Développement et mobilité durables et Relations avec les collectivités territoriales*.

Par ailleurs, la direction du budget estime à un peu moins d'un milliard d'euros les économies possibles en fin d'exercice, du fait de l'annulation ou du report de certaines dépenses en raison de difficultés liées à leur engagement.

Enfin, les crédits mis en réserve à hauteur de 3,9 milliards d'euros pourraient permettre une tenue de l'objectif de dépense, *via* une annulation partielle des crédits en cours de gestion. À titre de comparaison, la proportion de crédits définitivement annulés ou maintenus en réserve de précaution en 2007 s'était élevée à 1,6 milliard d'euros pour un niveau de crédits mis en réserve comparable à hauteur de 4,7 milliards d'euros.

Au total, la Cour des comptes considère que les risques de dépassement identifiés *« semblent pouvoir être compensés par des économies déjà identifiables ou qui seront progressivement identifiées en gestion, ainsi que par l'annulation d'une partie des crédits mis en réserve »* ⁽¹⁾.

Compte tenu de l'effort de sincérité budgétaire en loi de finances initiale pour 2018, le Gouvernement devrait avoir un **recours limité à la régulation budgétaire en cours de gestion, ce que le Rapporteur général ne peut que saluer**. En effet, la dénaturation de l'autorisation parlementaire par des mesures de régulation engagées dès le début de l'année et confirmées en cours d'exercice ne pouvait que porter atteinte à la crédibilité gouvernementale et désresponsabiliser les gestionnaires.

3. Une régulation budgétaire qui devrait être limitée en 2018

a. Le retour à un faible niveau de réserve de précaution

Le taux de mise en réserve des crédits avait été fortement accru au cours des dernières années, passant de 5 % pour les crédits autres que de personnel en 2012, à 6 % en 2013, puis 8 % à compter de 2015. Le taux de mise en réserve des crédits de personnel est resté stable à 0,5 %.

Cette tendance a eu pour effet de limiter fortement la portée de l'autorisation parlementaire et la responsabilité des gestionnaires. La Cour des comptes a critiqué cette pratique, considérant que la réserve *« a été détournée de son objectif au profit de la couverture, en exécution, de sous-budgétisations »* ⁽²⁾.

Pour l'exercice 2018, l'actuel Gouvernement a fait le choix d'abaisser le taux de mise en réserve de crédits de 8 % à 3 %, pour les crédits autres que de personnel. Cela représente le taux le plus bas depuis la mise en place de loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽³⁾. Il s'agit d'accroître la sincérité du budget et la responsabilisation des gestionnaires. Cela vise également à *« rendre à la réserve de précaution sa vocation première qui est de faire face aux*

(1) Cour des comptes, rapport précité, page 108.

(2) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2017, mai 2018, page 187.

(3) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

seuls aléas de gestion »⁽¹⁾ et à rompre avec la pratique des sous-budgétisations initiales qui justifiaient des redéploiements importants en gestion à partir des crédits mis en réserve.

Dès lors, le montant de crédits mis en réserve en début de gestion 2018 est significativement plus faible par rapport aux exercices antérieurs.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

(en milliards d'euros et en crédits de paiement, hors crédits de personnel)

Réserve	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Réserve initiale [A]	4,6	5,4	4,4	4,8	5,0	6,2	5,9	6,9	8,4	9,3	9,8	3,9
« Surgels » [B]	0,1	1,7	0,3	0,2	0,5	1,6	2,1	1,8	2,1	5,2	4,5	–
Réserve après « surgels » [C] = [A] + [B]	4,7	7,1	4,8	5,0	5,5	7,8	8,0	8,7	10,5	14,5	14,3	3,9

Précision méthodologique : la ligne « surgels » regroupe l'ensemble des gels complémentaires réalisés en cours de gestion, qu'ils procèdent d'une décision transverse spécifique (ex : gel des reports de crédits), ou qu'ils soient purement techniques (ex : gel de crédits « frais » dont l'annulation a été arbitrée et qui sont rendus indisponibles dans l'attente du texte portant l'annulation).

Source : Cour des comptes, rapports sur le budget de l'État de 2011 à 2015 et questionnaire du Rapporteur général.

Comme le relève la Cour des comptes, l'État dispose « *de moins de marges que les années précédentes pour procéder à des annulations de crédits en cours de gestion permettant de compenser une partie des dépassements prévisibles en cours d'année* »⁽²⁾. Toutefois, **le Rapporteur général se félicite d'une gestion plus raisonnable de la mise en réserve de crédits, plus conforme à l'esprit de la LOLF et au respect de l'autorisation parlementaire.** Elle incite également à une sincérité accrue en matière de budgétisation initiale des crédits.

b. L'engagement du Gouvernement : un recours exceptionnel aux décrets d'avance à compter de l'exercice 2018

Aux termes de l'article 13 de la LOLF, le Gouvernement peut également prendre des décrets d'avance pour procéder à des ouvertures de crédits strictement compensées par des annulations de crédits d'un même montant.

Le ministre de l'action et des comptes publics a exprimé à plusieurs reprises sa réserve à l'égard de la pratique des décrets d'avance. Ainsi, il a considéré, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, « *qu'il s'agit là d'une mauvaise pratique* », prenant l'engagement « *de ne pas être le*

(1) Exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2018, page 25.

(2) Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2018, page 106.

ministre qui reviendra avec des décrets d'avance pour un montant de plusieurs milliards d'euros »⁽¹⁾.

Toutes choses égales par ailleurs, le Gouvernement ne devrait proposer un décret d'avance qu'en fin d'année 2018 afin de sécuriser la fin de gestion, au lieu de deux décrets d'avance pris en 2017 pour un montant de 3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

4. Une prévision de dépenses des administrations de sécurité sociale atteignable

Le programme de stabilité a prévu une progression des dépenses des administrations de sécurité sociale à 2 % à champ constant en 2018, au lieu de 2,1 % en 2017.

Fin mai, le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie a évalué les risques et aléas pesant sur l'exécution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) dans une fourchette comprise entre 280 et 380 millions d'euros. Les crédits mis en réserve en début d'année s'élèvent à 625 millions d'euros. Ainsi, le comité estime que l'ONDAM voté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 « *devrait pouvoir être respecté* »⁽²⁾.

S'agissant des autres champs de dépenses des administrations de sécurité sociale, la Cour des comptes a considéré que **la prévision de dépenses du programme de stabilité est « atteignable »**⁽³⁾.

5. Une maîtrise de la dépense des administrations publiques locales, fondée sur le processus de contractualisation avec l'État

Le programme de stabilité a prévu un ralentissement des dépenses des administrations publiques locales à hauteur de 1,4 % en 2018, au lieu de 2,5 % en 2017.

Entre 2014 et 2017, les collectivités territoriales ont été associées à l'effort de redressement des comptes publics, *via* une minoration de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) à hauteur de 9,3 milliards d'euros au total. Cette contribution au redressement des finances publiques (CRFP) a été répartie entre les différentes catégories de collectivités, selon une logique descendante et non négociée avec l'État.

(1) Assemblée nationale, compte rendu n° 72 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, mercredi 21 février 2018, séance de 13 heures 30.

(2) Avis du comité d'alerte n° 2018-2 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, 30 mai 2018 ([lien](#)).

(3) Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2018, page 109.

L'actuel Gouvernement et la majorité parlementaire ont souhaité remplacer cette baisse des dotations aux collectivités territoriales par un mécanisme de contractualisation avec l'État, introduit à l'article 29 de la LPFP 2018-2022 ⁽¹⁾. Celui-ci prévoit la conclusion de contrats avec l'État pour les 322 collectivités territoriales pesant le plus dans la dépense publique, avant le 30 juin 2018. Les contrats prévoient une hausse maîtrisée des dépenses de fonctionnement des collectivités à 1,2 % par an.

Au 30 juin 2018, 228 maires et présidents d'exécutif ont confirmé leur engagement dans cette démarche, soit 70,8 % des collectivités concernées. En outre, 16 collectivités volontaires ont conclu un contrat de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement avec l'État.

Cela représente une **démarche inédite et partenariale de responsabilisation des exécutifs locaux**, dont la Cour des comptes a souligné le caractère novateur ⁽²⁾. Toutefois, elle a également souligné le caractère « *incertain* » du fort ralentissement des dépenses de fonctionnement prévu pour les administrations publiques locales.

Le Rapporteur général considère qu'il était indispensable d'abandonner la logique froide et mécanique de la baisse aveugle des dotations aux collectivités territoriales. La voie empruntée par l'actuel Gouvernement et la majorité parlementaire présente l'avantage de rétablir un dialogue et d'instaurer une relation partenariale entre l'État et les collectivités territoriales. L'atteinte des objectifs fixés en loi de finances initiale pour 2018 repose nécessairement sur la gestion responsable des collectivités. Cela introduit inévitablement une certaine incertitude, qui semble néanmoins préférable en termes d'appropriation par les exécutifs locaux des objectifs de maîtrise de la dépense.

E. LA CONCRÉTISATION DU DÉSENETTEMENT PUBLIC CONSTITUE UN CHANGEMENT DE TENDANCE MAJEUR

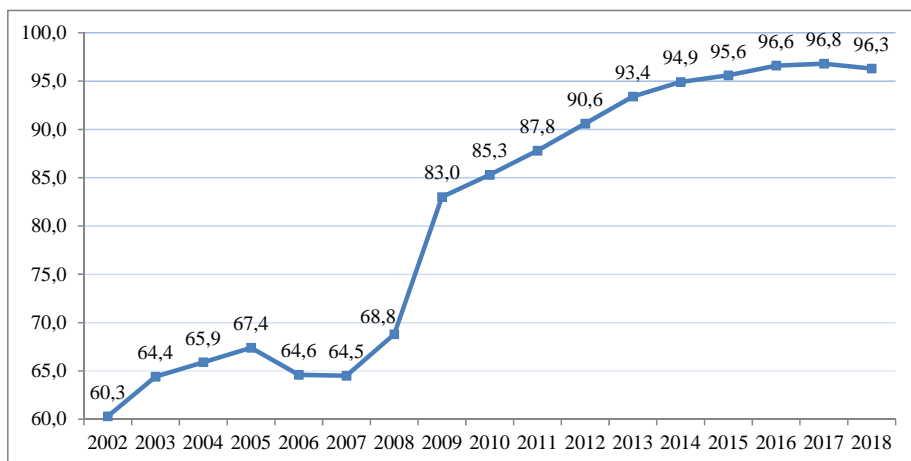
Le programme de stabilité a anticipé un changement de tendance majeur, avec une baisse de l'endettement public amorcée dès l'exercice 2018. Or, le ratio de dette publique n'avait cessé de s'accroître depuis 2007.

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(2) Cour des comptes, rapport précité, page 111.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en % du PIB au sens de Maastricht)



Source : INSEE et Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques pour l'année 2018.

Cette inflexion est confirmée par le Gouvernement dans son *Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques*, malgré des changements à la marge sur la trajectoire.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)

Source	2017	2018
De dette publique (LPFP)	96,7	96,9
De dette publique (programme de stabilité)	97,0	96,4
De dette publique (DOFP)	96,8	96,3

Source : LPFP 2018-2022, programme de stabilité 2018-2022 et rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques 2018.

La LPFP 2018-2022, le programme de stabilité 2018 et le *Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publique* 2018 présentent des ratios de dette publique différents pour les exercices 2017 et 2018. Ces écarts résultent de révisions du PIB, du solde public, ou des flux de créance. Ces derniers représentent des opérations neutres sur le déficit en comptabilité nationale, mais qui ont un effet sur le niveau de la dette publique. Ils recouvrent par exemple les prêts accordés par les administrations publiques ou une baisse de la trésorerie de l'État qui permet de financer le déficit public sans pour autant augmenter la dette publique. Les clefs de passage entre ces différents documents sont retracées dans le tableau suivant.

VARIATIONS DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE

(en points de produit intérieur brut)

Évolution du ratio d'endettement public	2017	2018
Ratio LPFP	96,7	96,9
Révisions du ratio d'endettement – Niveau	0,3 *	- 0,4
Révisions de la variation du ratio d'endettement – (i) + (ii) + (iii)	0,0	- 0,7
(i) Révision du dénominateur (effet PIB)	- 0,2	- 0,3
(ii) (-) Révision du solde public	- 0,3	- 0,5
(iii) Révision des flux de créances	0,5	0,0

Ratio PSTAB	97,0	96,4
Révisions du ratio d'endettement – Niveau	- 0,2	- 0,2
Révisions de la variation du ratio d'endettement – (i) + (ii) + (iii)	- 0,2	0,0
(i) Révision du dénominateur (effet PIB)	- 0,2	0,0
(ii) (-) Révision du solde public	0,0	0,0
(iii) Révision des flux de créances	0,0	0,0

Ratio DOFP	96,8	96,3
-------------------	-------------	-------------

* : effet du changement de base 2010 pour la base 2014, le ratio de dette publique pour l'année 2016 s'établissait à 96,3 % du PIB en base 2010, au lieu de 96,6 % du PIB en base 2014. Cet écart de 0,3 point de PIB se répercute sur le ratio de dette publique pour l'exercice 2017. Le programme de stabilité indiquait que « les révisions portant sur la dette de Maastricht à fin 2016 (+ 4,6 milliards d'euros, principalement liés à la consolidation de la LGV Tours-Bordeaux) rehaussent de fait le niveau de dette d'un montant similaire à fin 2017 ».

Source : direction générale du Trésor.

En tout état de cause, le ratio de dette publique devrait entamer sa décrue dès cette année, à hauteur de 0,5 point de PIB par rapport à 2017. Cela résulte des facteurs positifs liés au dynamisme de la croissance et à la réduction plus rapide du déficit par rapport aux prévisions de la LPFP 2018-2022.

IV. LES GRANDS ENJEUX DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

A. LA PRÉVISION DE CROISSANCE ET LA CIBLE DE DÉFICIT PUBLIC

Le déficit public de l'année 2019 sera dû à hauteur d'environ un point de PIB à une mesure ponctuelle et temporaire, à savoir la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements de cotisations sociales patronales.

Ceci étant précisé, la cible de déficit pour 2019 est désormais fixée à 2,3 % du PIB, en amélioration de 0,6 point par rapport à la LPFP 2018-2019 et de 0,1 point par rapport au programme de stabilité.

Elle repose sur des prévisions de croissance de 2,0 % en 2018 et 1,9 % en 2019. La Cour des comptes a jugé « un peu élevée » la prévision pour 2019.

C'est la raison pour laquelle le Rapporteur général a interrogé le Gouvernement pour connaître l'impact sur la cible de déficit public d'un éventuel fléchissement de la croissance.

Il lui a été répondu qu'« *une réduction de la croissance d'un point a un effet estimé entre 0,5 et 0,6 point à la hausse sur le déficit public. Ainsi, une révision de la croissance de 2,0 % à 1,7 % aurait pour effet d'augmenter le déficit d'environ 0,2 point du PIB et une révision de 1,9 % à 1,7 % augmenterait le déficit d'environ 0,1 point du PIB* ».

Il est possible de déduire de cette réponse que hors effort complémentaire sur les dépenses, la cible de déficit public pour 2019 pourrait être relevée à 2,6 % du PIB en cas de fléchissement de la croissance à 1,7 % en 2018 et 2019.

En tout état de cause, le déficit demeurerait inférieur aux objectifs fixés par la LPFP 2018-2022, cette dernière prévoyant un déficit public de 2,9 % du PIB pour 2019.

Il semble également que les marges de manœuvre soient suffisantes pour garantir le maintien du déficit public sous la barre des 3 % du PIB en 2019, en dépit du ressaut d'un point de PIB dû à la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales.

B. L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

L'ajustement structurel correspond à l'évolution du solde structurel.

À ce stade, le Gouvernement prévoit un ajustement structurel de 0,3 point de PIB, le déficit structurel devant passer de 2,1 % à 1,8 %.

Le niveau prévu d'ajustement structurel est certes inférieur à la réduction minimale de 0,5 point de PIB résultant du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Mais il est conforme à celui qui a été communiqué à la Commission européenne dans le cadre du programme de stabilité. Il est même légèrement supérieur à celui figurant dans la LPFP 2018-2022.

C. LES RECETTES

Trois points d'attention doivent être signalés s'agissant du volet recettes du prochain projet de loi de finances.

1. L'impôt sur le revenu

Pour la première fois, le projet de loi de finances pour 2019 contiendra une évaluation de l'impôt sur le revenu **prélevé à la source**. La contemporanéité du prélèvement devrait rendre légèrement plus aléatoire la prévision de rendement. Auparavant, l'impôt sur le revenu était assis sur les revenus de l'année antérieure ce qui facilitait les prévisions.

La Cour des comptes a estimé que le prélèvement à la source créait une incertitude sur la prévision de « 2 milliards d'euros environ à la hausse ou à la baisse ».

2. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

La suppression du CICE au 1^{er} janvier 2019 n'entraînera pas un surcroît de rendement de l'impôt sur les sociétés. En effet, la nature fiscale du dispositif induit un décalage d'une année par rapport à l'année du versement du salaire. En d'autres termes, les entreprises bénéficieront en 2019 de la créance de CICE relative aux salaires versés en 2018. Le coût en comptabilité nationale du CICE en 2019 devrait ainsi s'élever à environ 20,6 milliards d'euros selon le rapport annuel de suivi du CICE de France Stratégie ([lien](#)).

3. Les taxes à faible rendement

Le Gouvernement a indiqué dans son rapport que le projet de loi de finances pour 2019 devrait contenir un « programme de réduction du nombre de taxes à faible rendement ». L'objectif serait de réduire à ce titre les prélèvements obligatoires de 200 millions d'euros.

D. L'EFFORT ACCRU DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Selon le *Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques*, le Gouvernement a prévu d'intensifier l'effort de maîtrise de la dépense publique avec **un taux de croissance en volume, hors crédits d'impôt, passant de 0,7 % en 2018 à 0,4 % en 2019**. En valeur, le taux de croissance de la dépense publique s'établirait à 1,4 % en 2019, au lieu de 1,8 % en 2018.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, PAR SOUS-SECTEUR

(en valeur, hors crédits d'impôt et hors transferts)

Sous-secteurs	2019
Administrations publiques	1,4 %
État	0,4 %
Organismes divers d'administration centrale	1,7 %
Administrations publiques locales (y compris investissement et Société du Grand Paris)	2,2 %
Administrations de sécurité sociale	1,6 %

Source : programme de stabilité pour les années 2018 à 2022.

Le rythme d'évolution de la dépense de l'État devrait fortement ralentir, passant de 1,7 % en 2018 à 0,4 % en 2019. Les organismes divers d'administration centrale et les administrations de sécurité sociale participeront à cette modération de la dépense publique, avec un taux d'évolution respectif passant de 2,4 % à 1,7 % et de 2,0 % à 1,6 % entre 2018 et 2019. Parallèlement, le

taux d'évolution des dépenses des administrations publiques locales serait dynamique entre 2018 et 2019 passant de 1,4 % à 2,2 %, du fait du cycle électoral et de l'approche des échéances municipales.

1. Une intensification de l'effort de maîtrise de la dépense de l'État

a. Une baisse en volume des dépenses pilotables de l'État entre 2018 et 2019

Selon les données de la LPFP 2018-2022, confirmées par le programme de stabilité, la progression des dépenses pilotables de l'État serait fortement réduite en 2019 :

– entre la loi de finances initiale pour 2017 et celle pour 2018, l'augmentation sur ce périmètre s'est élevée à 5,1 milliards d'euros ;

– entre la loi de finances initiale pour 2018 et celle pour 2019, l'augmentation s'élèverait à seulement 1,6 milliard d'euros.

Ainsi, les dépenses pilotables de l'État s'établiraient à 259,5 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2019, au lieu de 257,9 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2018, soit une progression en valeur de 0,6 %. Cela représente une **diminution en volume de – 0,5 % des dépenses pilotables de l'État en 2019**.

b. Une modération de la dépense du budget général de l'État, concentrée sur certaines missions

La LPFP 2018-2022 a précisé le cadre d'évolution des dépenses du budget général de l'État entre 2018 et 2019.

Ainsi, il apparaît que les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État ⁽¹⁾ progresseront seulement de 1,27 milliard d'euros entre 2018 et 2019, soit une augmentation totale de 0,5 %.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros courants, à périmètre constant)

Crédits de paiement	2018	2019	Évolution en valeur 2019/2018	Évolution en pourcentage 2019/2018
Travail et emploi	15,17	12,96	– 2,21	– 15 %
Cohésion des territoires	17,22	15,65	– 1,57	– 9 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,18	2,88	– 0,3	– 9 %
Relations avec les collectivités territoriales	3,66	3,51	– 0,15	– 4 %

(1) Hors contributions au CAS Pensions, hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements.

Crédits de paiement	2018	2019	Évolution en valeur 2019/2018	Évolution en pourcentage 2019/2018
Engagements financiers de l'État (hors dette)	0,58	0,43	- 0,15	- 26 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2,46	2,34	- 0,12	- 5 %
Action extérieure de l'État	2,86	2,75	- 0,11	- 4 %
Régimes sociaux et de retraite	6,33	6,27	- 0,06	- 1 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,15	8,1	- 0,05	- 1 %
Investissements d'avenir	1,08	1,05	- 0,03	- 3 %
Immigration, asile et intégration	1,38	1,36	- 0,02	- 1 %
Médias, livre et industries culturelles	0,55	0,54	- 0,01	- 2 %
Administration générale et territoriale de l'État	2,15	2,14	- 0,01	0 %
Crédits non répartis	0,12	0,12	0	0 %
Outre-mer	2,02	2,02	0	0 %
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0	0 %
Conseil et contrôle de l'État	0,52	0,53	0,01	2 %
Direction de l'action du Gouvernement	1,38	1,39	0,01	1 %
Culture	2,72	2,74	0,02	1 %
Sport, jeunesse et vie associative	0,96	1,05	0,09	9 %
Santé	1,38	1,48	0,1	7 %
Aide publique au développement	2,68	2,81	0,13	5 %
Écologie, développement et mobilité durables	10,39	10,55	0,16	2 %
Sécurités	13,32	13,48	0,16	1 %
Économie	1,62	1,79	0,17	10 %
Action et transformation publiques	0,02	0,28	0,26	1 300 %
Justice	6,98	7,29	0,31	4 %
Recherche et enseignement supérieur	27,4	27,87	0,47	2 %
Enseignement scolaire	51,49	52,09	0,6	1 %
Défense	34,2	35,9	1,7	5 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	19,44	21,31	1,87	10 %
Total	242,40	243,67	1,27	0,5 %

NB : crédits alloués, hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements.

Source : LPFP 2018-2022, article 15.

Comme lors de la loi de finances initiale pour 2018, les missions *Travail et emploi* et *Cohésion des territoires* porteront en 2019 les principales baisses de

plafonds de crédits, avec un total de 3,8 milliards d'euros. Toutefois, la Cour des comptes souligne que « *les modalités précises de mise en œuvre de ces économies* » ne sont pas pleinement définies ⁽¹⁾.

Au total, les plafonds de crédits de treize missions du budget général diminueront entre 2018 et 2019, pour un total de 4,8 milliards d'euros. À l'inverse, les plafonds de crédits de quinze missions du budget général augmenteront entre 2018 et 2019, pour un total de 6,1 milliards d'euros. Les plafonds de crédits des missions *Crédits non répartis*, *Outre-mer* et *Pouvoirs publics* seront stables entre 2018 et 2019.

c. Une absence d'éléments précis étayant à ce stade les mesures de maîtrise de la dépense de l'État

Le Gouvernement devra préciser les mesures précises et concrètes d'économies sur les missions du budget général de l'État, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2019.

S'agissant de la mission *Engagements financiers de l'État*, la mesure d'économies est déjà identifiée, puisqu'elle a été adoptée en loi de finances initiale pour 2018. Elle vise à supprimer la participation financière de l'État au dispositif de majoration légale des rentes viagères pour les particuliers qui avaient souscrit des contrats privés de retraites par capitalisation lors de l'immédiat après-guerre, en période de forte inflation. Les sociétés d'assurance et les mutuelles devront désormais financer seules ces majorations légales au bénéfice des particuliers.

Toutefois, les économies sur les autres missions du budget général ne sont généralement pas connues avec précision. **Le Gouvernement pourrait apporter des premiers éléments lors du débat d'orientation des finances publiques.**

Il devra également préciser sa politique en matière de pilotage du plafonnement des taxes affectées. Celles-ci font, en effet, partie des dépenses pilotables de l'État et devront à ce titre être intégrées à l'effort significatif de maîtrise de la dépense.

2. Une stabilisation à l'équilibre du solde des administrations de sécurité sociale

En 2019, le solde des administrations de sécurité sociale s'établirait à 19,9 milliards d'euros, soit 0,8 point de PIB.

La Cour des comptes relève que l'ONDAM est fixé à 2,3 % par an sur l'ensemble de la période pluriannuelle, soit une évolution en volume de 1,1 %, au lieu de 1,6 % en volume sur la période 2012-2017. Cela nécessitera donc des mesures fortes de modération de la dépense en matière d'assurance-maladie dès 2019.

(1) Cour des comptes, rapport précité, page 140.

Le rapport annexé à la LPFP 2018-2022 précise que, dans la trajectoire des administrations de sécurité sociale, « *il est fait l'hypothèse conventionnelle d'une contribution du secteur ASSO à la réduction du déficit de l'État, sous forme de transfert, dès 2019* ». Le transfert est fixé à un niveau stabilisant l'excédent de ce sous-secteur, hors Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et Fonds de réserve pour les retraites (FRR), à un « *niveau légèrement supérieur à l'équilibre* ». Selon le Gouvernement, la mise en place d'un tel transfert a également pour objet de refléter « *qu'une contribution des sous-secteurs revenus à l'équilibre reste nécessaire* ».

À ce titre, l'article 27 de la LPFP 2018-2022 a prévu que le Gouvernement remette au Parlement un **rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale**, avant la fin du premier trimestre 2018. Celui-ci doit préciser les modalités concrètes de participation de la sécurité sociale au redressement des finances publiques, même en situation d'excédent. Le Gouvernement a confié une mission préparatoire sur ce thème à MM. Christian Charpy, secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale, et Julien Dubertret, ancien directeur du budget, afin d'inspirer éventuellement le rapport remis au Parlement.

Le Rapporteur général estime que le rapport et les propositions du Gouvernement pourraient utilement être présentés lors du débat d'orientation des finances publiques, afin de préparer la discussion prochaine des textes financiers de l'automne.

3. Une maîtrise de la dépense des administrations publiques locales, malgré une accélération des dépenses d'investissement

En 2019, le solde des administrations publiques locales s'établirait à 2,7 milliards d'euros, soit un excédent stable à 0,1 point de PIB par rapport à 2018.

En 2019, l'évolution de la dépense des administrations publiques locales s'inscrira dans le cadre de la contractualisation entre les principales collectivités et l'État. La LPFP 2018-2022 fixe un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre limitée à 1,2 % par an. Parallèlement, le besoin annuel de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre doit se réduire de 2,6 milliards d'euros par an.

Toutefois, les dépenses d'investissement des collectivités seraient vraisemblablement dynamiques en 2019, compte tenu du cycle électoral et des élections municipales prévues en mars 2020. La croissance en volume des administrations publiques locales ressortirait en augmentation à 0,9 % en 2019, au lieu de 0,2 % en 2018.

E. LA POURSUITE DU DÉSENETTEMENT PUBLIC

En 2019, le désendettement public se poursuivrait à un rythme de 0,3 point de PIB par rapport à 2018. Cela résulte d'un effet base favorable avec une croissance économique plus élevée et un déficit plus faible que prévu en 2017.

TRAJECTOIRE DE LA DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)

Source	2018	2019
Dettes publiques (LPFP)	96,9	97,1
Dettes publiques (programme de stabilité)	96,4	96,2
Dettes publiques (DOFP)	96,3	96,0

Source : LPFP 2018-2022, programme de stabilité 2018-2022 et rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques 2018.

Ainsi, la prévision de ratio de dette publique en 2019 s'établit à 96 points de PIB, soit un niveau inférieur de 1,1 point de PIB à l'anticipation de la LPFP 2018-2022.

V. LES GRANDS ENJEUX DE LA PÉRIODE 2020-2022

A. LE RISQUE DE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE

Lors de son audition par notre commission, le Premier président de la Cour des comptes a insisté sur le risque d'un ralentissement de la croissance au cours du quinquennat.

Il a souligné que la trajectoire du Gouvernement « repose sur une hypothèse de croissance optimiste pour toute la période, continûment supérieure à la croissance potentielle, ce qui ne s'est jamais produit sur une durée aussi longue ».

HYPOTHÈSES DE CROISSANCE EFFECTIVE ET DE CROISSANCE POTENTIELLE

(en % d'évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance en volume du PIB	2,0	1,9	1,7	1,7	1,7
Croissance potentielle	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35

Source : d'après le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

Selon les hypothèses du Gouvernement, le solde conjoncturel serait en excédent dès 2019. Autrement dit, les effets du cycle économique cesseraient de contribuer au déficit public à compter de 2019, lequel aurait alors une origine exclusivement structurelle. L'excédent conjoncturel ne ferait ensuite que croître en 2020, 2021 et 2022.

B. LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE

En 2018, la fiscalité locale représente 138 milliards d'euros de prélèvements obligatoires, soit 5,8 % du PIB.

La suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales représentera à terme un allègement d'environ 20 milliards d'euros. La taxe d'habitation représente un tiers des ressources fiscales du bloc communal.

Une réforme d'ensemble de la fiscalité locale a dès lors été annoncée par le Gouvernement. Un projet de loi spécifique devrait ainsi être déposé « *au premier semestre de l'année 2019* » selon le *Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques*.

Le rapport de MM. Alain Richard et Dominique Bur ([lien](#)), remis en mai 2018, a proposé de retenir quatre objectifs d'intérêt général devant inspirer la refonte de la fiscalité locale :

– attribuer aux collectivités des ressources fiscales conformes à l'équité entre contribuables et évitant les distorsions économiques ;

– rechercher une sécurité durable des ressources des collectivités respectant l'autonomie financière qui leur est garantie ;

– veiller à la cohésion territoriale en prévenant les écarts cumulatifs de richesse ;

– et répartir la ressource entre niveaux de collectivités en cohérence avec leurs missions, pour simplifier et responsabiliser.

Lors de la conférence nationale des territoires, qui s'est tenue le 4 juillet dernier, le Premier ministre a confirmé que la réforme de la fiscalité locale serait introduite dans un projet de loi de finances rectificative au premier semestre 2019.

Parmi les pistes envisagées figurent le transfert des taxes foncières aux communes, une réforme des bases locatives et un transfert d'une fraction de la fiscalité énergétique.

La suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales implique nécessairement le maintien de la taxe d'habitation et de la majoration en zones tendues pour les résidences secondaires, ainsi que de la taxe d'habitation en zones tendues pour les logements vacants. Avec la taxe sur les logements vacants, il s'agit en effet d'instruments de politique publique importants dans les zones marquées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements.

Le Rapporteur général rappelle que la mission Richard-Bur préconise d'unifier les impositions existantes sous la forme de deux taxations simplifiées : une « TH des résidences secondaires » sous la forme d'une contribution « toutes zones » assise sur la base imposable de la taxe foncière sur les propriétés bâties

(TFPB) avec un taux permettant le maintien de l'impôt antérieurement payé ; une majoration « zones tendues » en pourcentage de la contribution « toutes zones », plafonnée par la loi et fixée par la collectivité compétente. Ces deux nouvelles taxes s'appliqueraient aux logements qui ne sont pas des résidences principales (résidences secondaires ; logements loués en location saisonnière ; logements vacants). La mission rappelle à ce titre que deux tiers des propriétaires de résidences secondaires se situent dans les trois derniers déciles de la distribution des revenus et près d'un tiers dans le dernier décile.

Une alternative pourrait consister à simplement maintenir la taxe d'habitation pour les résidences secondaires et les logements vacants, avec des taux et une assiette similaires à l'existant.

Selon le ministère de l'action et des comptes publics, le produit de la taxe d'habitation perçu aujourd'hui sur les logements vacants et les résidences secondaires serait compris entre 2,5 milliards et 3 milliards d'euros.

Dans tous les cas, le Rapporteur général sera très attentif aux propositions qui seront formulées par le Gouvernement, dans la mesure où ces taxes représentent une part prépondérante des recettes de fiscalité locale pour certaines communes touristiques.

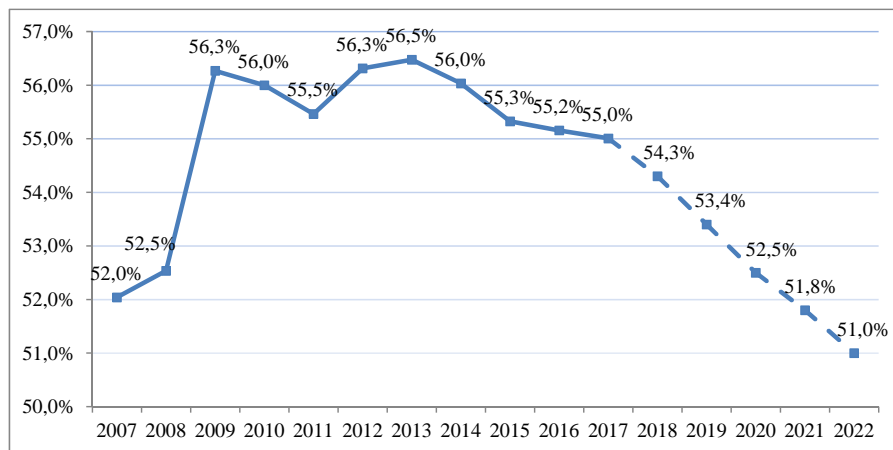
C. LES OBJECTIFS AMBITIEUX DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE MAINTENUS

1. Un effort inédit de modération de la dépense publique, permis notamment par le processus « Action publique 2022 »

Lors de la LPFP 2018-2022, le Gouvernement a pris l'engagement de baisser de plus de 3 points le poids de la dépense publique, hors crédits d'impôt, dans le PIB entre 2017 et 2022. Selon la révision du programme de stabilité et confirmé dans le rapport préparatoire au présent débat, il apparaît que la diminution du ratio de dépense publique s'élèvera à 4 points de PIB entre 2017 et 2022.

ÉVOLUTION DU RATIO DE DÉPENSE PUBLIQUE

(en % de PIB, hors crédits d'impôt)



Source : calculs commission des finances à partir des données de l'INSEE, Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Ainsi, le ratio de dépense publique, hors crédits d'impôt, s'établirait à un niveau inférieur à celui constaté avant la crise économique et financière de 2008-2009.

Concrètement, cela signifierait une évolution historiquement basse de la dépense publique en volume entre 2020 et 2022, qui serait quasiment nulle en fin de période.

TRAJECTOIRE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

(en points de PIB)

Ratio	2018	2019	2020	2021	2022
Ratio de dépense publique, hors crédits d'impôt (LPFP)	54,0	53,4	52,6	51,9	51,1
Ratio de dépense publique, hors crédits d'impôt (programme de stabilité)	54,4	53,5	52,6	51,9	51,1
Ratio de dépense publique, hors crédits d'impôt (DOFP)	54,3	53,4	52,5	51,8	51,0
Évolution de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôt (en %) (LPFP)	0,6	0,7	0,3	0,2	0,1
Évolution de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôt (en %) (programme de stabilité)	0,7	0,4	0,3	0,2	0,1
Évolution de la dépense publique en volume, hors crédits d'impôt (en %) (DOFP)	0,7	0,4	0,3	0,2	0,1

Source : programme de stabilité 2018–2022 et rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques 2018.

L'écart entre le DOFP et le programme de stabilité de 0,1 point PIB sur le ratio de dépense publique, hors crédits d'impôt, est dû à une hausse du PIB 2017 de 4 milliards d'euros entre l'estimation du PIB utilisée par l'INSEE pour sa publication de mars 2018 et l'estimation qu'il a publiée en mai 2018 à l'occasion de la publication des comptes annuels.

La baisse significative du ratio de dépense publique devrait être obtenue notamment grâce au processus « Action publique 2022 », qui vise à « *dégager des économies structurelles à moyen terme* » selon les termes du rapport annexé à la LPFP 2018-2022. Ce processus concerne l'ensemble des secteurs des administrations publiques. Dans ce cadre, un comité action publique 2022 (CAP22), réunissant des experts d'horizons divers, a mené une réflexion par politique publique. Le comité a achevé ses travaux, sans que ses propositions aient été rendues publiques. Le rapport préparatoire au DOFP indique que le Gouvernement « *annoncera plusieurs réformes structurantes dans les semaines à venir* ». Toutefois, la non-publication du rapport et l'absence de communication du Gouvernement depuis la fin des travaux du comité sont critiquées par la Cour des comptes. Celle-ci considère que « *la crédibilité de la trajectoire des dépenses publiques s'en trouve de ce fait affectée* »⁽¹⁾.

Le Rapporteur général estime que le Gouvernement pourrait utilement profiter du débat d'orientation des finances publiques pour annoncer différentes réformes structurantes et préciser les sources d'économies qu'il envisage pour l'exercice 2019 et pour les exercices postérieurs. Cela aurait pour effet d'accroître la transparence et la lisibilité de la trajectoire de la dépense publique.

La LPFP 2018-2022 avait déjà fixé un cadre d'évolution de la dépense publique sur le triennal 2020-2022, par sous-secteur d'administration.

TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

(hors transferts, hors crédits d'impôt)

Croissance en volume	2020	2021	2022
Administrations publiques	0,3	0,2	0,1
Administrations publiques centrales	1,2	0,7	0,2
Administrations publiques locales	- 0,4	- 1,6	- 0,6
Administrations de sécurité sociale	0,1	0,6	0,4

Source : LPFP 2018-2022.

2. Une modération historique de la dépense de l'État, avec une baisse en volume sur la période 2020-2022

La LPFP 2018-2022 a présenté une évolution précise des plafonds de crédits pour les missions du budget général de l'État jusqu'en 2020. Ainsi, l'on constate que les missions *Cohésion des territoires* et *Travail et emploi* sont de nouveau les missions les plus sollicitées en termes de réduction de la dépense, avec une baisse totale de 0,8 milliard d'euros entre 2019 et 2020.

(1) Cour des comptes, rapport précité, page 142.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros courants, à périmètre constant)

Crédits de paiement	2019	2020	Évolution en valeur 2020/2019	Évolution en pourcentage 2020/2019
Cohésion des territoires	15,65	15,14	- 0,51	- 3,3 %
Travail et emploi	12,96	12,68	- 0,28	- 2,2 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2,34	2,25	- 0,09	- 3,8 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,1	8,04	- 0,06	- 0,7 %
Action extérieure de l'État	2,75	2,69	- 0,06	- 2,2 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,88	2,84	- 0,04	- 1,4 %
Engagements financiers de l'État (hors dette)	0,43	0,43	0	0,0 %
Immigration, asile et intégration	1,36	1,36	0	0,0 %
Médias, livre et industries culturelles	0,54	0,54	0	0,0 %
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0	0,0 %
Conseil et contrôle de l'État	0,53	0,53	0	0,0 %
Outre-mer	2,02	2,03	0,01	0,5 %
Direction de l'action du Gouvernement	1,39	1,4	0,01	0,7 %
Écologie, développement et mobilité durables	10,55	10,57	0,02	0,2 %
Sport, jeunesse et vie associative	1,05	1,07	0,02	1,9 %
Relations avec les collectivités territoriales	3,51	3,54	0,03	0,9 %
Régimes sociaux et de retraite	6,27	6,3	0,03	0,5 %
Culture	2,74	2,78	0,04	1,5 %
Santé	1,48	1,54	0,06	4,1 %
Recherche et enseignement supérieur	27,87	28,02	0,15	0,5 %
Administration générale et territoriale de l'État	2,14	2,3	0,16	7,5 %
Sécurités	13,48	13,66	0,18	1,3 %
Action et transformation publiques	0,28	0,55	0,27	96,4 %
Aide publique au développement	2,81	3,1	0,29	10,3 %
Économie	1,79	2,15	0,36	20,1 %
Justice	7,29	7,65	0,36	4,9 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	21,31	21,94	0,63	3,0 %
Crédits non répartis	0,12	0,85	0,73	608,3 %
Investissements d'avenir	1,05	1,88	0,83	79,0 %
Enseignement scolaire	52,09	52,95	0,86	1,7 %
Défense	35,9	37,6	1,7	4,7 %
Total	243,67	249,37	5,7	2,3 %

NB : crédits alloués, hors contributions au CAS *Pensions*, hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements.

Source : LPFP 2018-2022, article 15.

Les plafonds de crédits de six missions du budget sont en diminution entre 2019 et 2020, pour un total d'un milliard d'euros. Les plafonds de crédits de cinq missions sont stables, tandis que les plafonds de crédits de vingt missions sont en progression pour un total de 6,7 milliards d'euros. Au total, les plafonds de crédits du budget général sont en augmentation de 5,7 milliards d'euros entre 2019 et 2020, soit une hausse de 2,3 %.

En 2020, les dépenses pilotables de l'État ne progresseraient que d'un milliard d'euros par rapport à 2019, s'établissant à 260,5 milliards d'euros. Ainsi, la modération de la dépense de l'État serait accrue sur la période 2020-2022, où **le taux d'évolution en volume de la dépense sous norme pilotable serait de – 1 % par an**. Selon la LPPF 2018-2022, cette évolution reposerait notamment « sur les réformes documentées dans le cadre du processus Action publique 2022 ».

3. Un excédent maintenu sur la période pour les administrations publiques locales et de sécurité sociale

Conformément à l'hypothèse conventionnelle d'une contribution du secteur des administrations de sécurité sociale à la réduction du déficit de l'État, le solde de ces administrations serait stable à 0,8 point de PIB sur la période 2020-2022.

Parallèlement, le solde des administrations publiques locales s'améliorerait progressivement de 0,3 à 0,7 point de PIB entre 2020 et 2022, passant de 6,8 milliards d'euros à 19,5 milliards d'euros. Cela résulte du maintien de l'objectif national d'évolution limitée à 1,2 % des dépenses de fonctionnement des collectivités sur la période. Toutefois, le cycle électoral entraînerait une diminution des dépenses d'investissement après les élections municipales de mars 2020. La LPPF 2018-2022 anticipe une baisse moyenne de l'ordre de 3 % de l'investissement des administrations publiques locales entre 2019 et 2022. La Cour des comptes considère que cette baisse est cohérente avec les diminutions constatées lors des six cycles électoraux communaux précédents, où l'investissement avait diminué en moyenne de 4,5 % ⁽¹⁾.

4. Des incertitudes liées à des dépenses non prises en compte dans la trajectoire des finances publiques

La Cour des comptes recense un certain nombre d'incertitudes liées à des dépenses non prises en compte dans la trajectoire des finances publiques, tels que les dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), l'organisation des Jeux olympiques pour 2024, le service national universel, les investissements de la Société du Grand Paris (SGP), le coût des

(1) Cour des comptes, rapport précité, page 137.

contentieux fiscaux de série, la situation financière de SNCF Réseau ou l'éventuel changement de statut de l'Agence française de développement (AFD) ⁽¹⁾.

À titre d'exemple, le Premier ministre a présenté le 27 juin dernier en conseil des ministres une communication relative aux grands principes du service national universel ⁽²⁾. Le service national universel concernerait une classe d'âge entière et serait articulé selon deux phases successives :

– une première phase, effectuée aux alentours de l'âge de 16 ans, d'une durée d'un mois maximum ;

– et une seconde phase, incitant à poursuivre volontairement une période d'engagement d'une durée d'au moins trois mois, par exemple à travers l'actuel service civique.

Le déploiement du service national universel devrait commencer dès 2019. Les premières estimations de coût budgétaire s'élèvent à 1,75 milliard d'euros sur sept années au titre de l'investissement en infrastructures. En 2027, en rythme de croisière, le budget de fonctionnement annuel est évalué à ce stade pour la première phase obligatoire d'un mois à 1,6 milliard d'euros ⁽³⁾. Le groupe de travail sur le service national universel a estimé que « *le coût budgétaire total qui ne devrait pas dépasser quelques milliards d'euros est un investissement collectif justifié, soutenable, et maîtrisable* ». **Le Rapporteur général considère que le chiffrage précis du service national universel doit désormais être présenté à la représentation nationale**, en vue des prochains textes financiers de l'automne et de son intégration à la trajectoire financière pluriannuelle.

Par ailleurs, le Gouvernement devra également préciser ses orientations en matière de diminution des effectifs de la fonction publique sur le quinquennat, afin de limiter la progression de la dépense publique.

(1) Cour des comptes, rapport précité, page 142.

(2) Compte rendu du Conseil des ministres du 27 juin 2018 ([lien](#)).

(3) Rapport relatif à la création d'un service national universel, 26 avril 2018, page 33 ([lien](#)).

La trajectoire des effectifs de la fonction publique sur le quinquennat

Le Président de la République s'est engagé à **une réduction du nombre d'agents publics de 120 000 emplois sur la durée du quinquennat**, dont 50 000 postes non renouvelés dans la fonction publique d'État et d'environ 70 000 dans la fonction publique territoriale. Les effectifs de la fonction publique hospitalière sont en revanche stables sur la période.

L'article 10 de la LPFP 2018-2022 a confirmé cet engagement pour l'État et ses opérateurs avec une baisse d'au moins 50 000 emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé (ETPT) sur la période.

Parallèlement à ces engagements, le Gouvernement a prévu des **créations d'emplois dans les ministères dits « stratégiques »**, comme les armées, l'intérieur ou la justice.

Le projet de loi de programmation militaire prévoit la création de 1 500 emplois sur la période 2019-2022. Le projet de loi de programmation pour la justice prévoit la création de 6 500 emplois en équivalents temps plein sur la période 2018-2022. Les effectifs de la mission *Sécurité* devraient progresser de 10 000 emplois d'ici 2022.

La Cour des comptes relève que l'atteinte de l'objectif d'une réduction nette de 50 000 emplois sur le périmètre de l'État nécessitera la suppression de 70 000 emplois dans les ministères non-stratégiques. Cela correspondrait à une réduction des effectifs des autres ministères de près de 25 % en cinq ans. Ainsi, le non-remplacement des départs à la retraite sur ces autres ministères serait *« largement insuffisant »* pour atteindre l'objectif de réduction globale des effectifs, selon la Cour ⁽¹⁾.

Le projet de loi de finances pour 2018 a prévu un schéma d'emplois conduisant à une diminution des effectifs de l'État de seulement 324 équivalents temps plein. Cependant, la démarche du Gouvernement consiste à identifier au préalable des réformes structurantes de l'action publique, suscitant des réorganisations et autorisant des réductions d'effectifs ciblées et réfléchies. **Toutefois, le Rapporteur général considère que le Gouvernement pourrait utilement profiter du débat d'orientation des finances publiques pour commencer à préciser ses objectifs de réduction d'effectifs ministère par ministère**, afin de renforcer la visibilité et la crédibilité de sa démarche.

(1) Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2018, page 141.

D. L'ACCÉLÉRATION DU DÉSENDETTEMENT PUBLIC SUR LA PÉRIODE 2020-2022

Sur la période 2020-2022, le Gouvernement prévoit une accélération du désendettement public, avec une diminution de 5 points de PIB du ratio de dette publique. Cela représente une trajectoire plus ambitieuse que celle prévue en LPFP 2018-2022, avec une baisse de 4,7 points de PIB. Le ratio de dette publique s'établirait à 89,7 points de PIB, au lieu de 91,4 points de PIB prévus en LPFP 2018-2022.

TRAJECTOIRE DE LA DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)

Source	2018	2019	2020	2021	2022
Dettes publiques (LPFP)	96,9	97,1	96,1	94,2	91,4
Dettes publiques (programme de stabilité)	96,4	96,2	94,7	92,3	89,2
Dettes publiques (DOFP)	96,3	96,0	94,7	92,6	89,7

Source : LPFP 2018-2022, programme de stabilité 2018-2022 et rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques 2018.

Cela résulte d'une amélioration de la conjoncture économique et d'un effet base favorable pris en compte entre la LPFP 2018-2022 et le programme de stabilité. La prévision d'un solde public plus faible qu'anticipé sur la période a eu pour effet de mécanisme de réviser favorablement la trajectoire de dette publique.

La trajectoire de dette publique est légèrement modifiée entre le programme de stabilité et le rapport préparatoire du débat d'orientation des finances publiques :

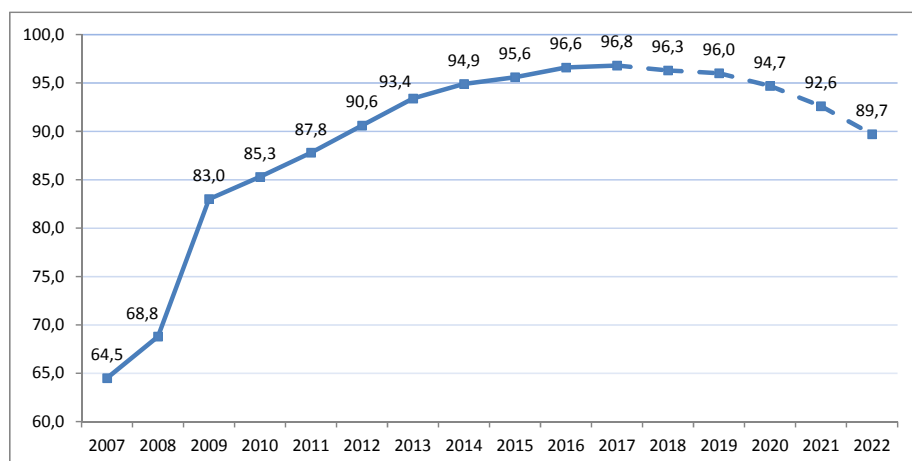
- en amélioration sur le début de la période, du fait de la reprise en base du PIB 2017, publié par l'INSEE en mai 2018 ;

- en dégradation sur la fin de la période, du fait de la nouvelle chronique de déficit à partir de 2020 suite à la suppression de la taxe d'habitation, annoncée par le Président de la République.

Au total, la trajectoire de dette publique serait en baisse de 7,1 points de PIB entre 2017 et 2022, soit un niveau de réduction supérieur à celui anticipé en LPFP 2018-2022 qui s'établissait à « plus de 5 points de PIB ».

ÉVOLUTION DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)



Source : INSEE, Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

Toutefois, comme le soulignait le Rapporteur général dans son rapport sur le programme de stabilité ⁽¹⁾, la trajectoire de dette publique n’inclut pas encore la reprise de dette de SNCF Réseau, décidée par le Premier ministre le 25 mai dernier. L’État reprendrait 35 milliards d’euros de dette de SNCF Réseau, dont 25 milliards d’euros en 2020, et 10 milliards d’euros en 2022.

Dans le *Rapport préparatoire au débat d’orientation des finances publiques*, le Gouvernement indique que cette opération aura un impact sur la dette et le déficit public. Celui-ci dépendra du traitement de SNCF Réseau par le compte national (INSEE), sous la supervision du compte européen (Eurostat).

Actuellement, SNCF Réseau est classée en comptabilité nationale dans le secteur des sociétés non financières et non celui des administrations publiques. Ce traitement comptable suppose que les recettes marchandes couvrent plus de 50 % des coûts de production de SNCF Réseau. Or, ce ratio s’est établi à 54 % en 2016 et est décroissant sur la période récente. En audition devant la commission des finances de l’Assemblée nationale ⁽²⁾, le directeur général de l’INSEE a confirmé examiner la reclassification de SNCF Réseau. Cette analyse se fonde sur deux éléments, d’une part l’harmonisation souhaitée par Eurostat de la transcription des données de comptabilité des entreprises en comptabilité nationale, et d’autre part l’évolution du ratio de recettes marchandes sur les coûts de production. Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement estime que « *SNCF Réseau sera très vraisemblablement reclassée par le compte national au sein des administrations publiques – et potentiellement avant 2020* ». Selon le Rapporteur général, le Gouvernement devra clarifier le paradoxe apparent d’une diminution du ratio de recettes marchandes par rapport aux coûts de production de SNCF Réseau, dans le cadre d’une politique publique en faveur des mobilités qui reste à préciser.

L’INSEE a déjà reclassé une partie de la dette de SNCF Réseau en dette publique à compter de 2014, au motif que le gestionnaire d’infrastructure dépendait structurellement de l’État pour couvrir ses charges. **Fin 2013, le montant reclassé en dette publique s’élevait à 10,8 milliards d’euros ⁽³⁾**. Au 31 décembre 2017, la dette financière nette en valeur de remboursement de SNCF Réseau (hors intérêts courus non échus) s’élevait à 45,2 milliards d’euros ⁽⁴⁾.

À la suite de ce reclassement, la dette publique augmenterait à hauteur de la part de la dette de SNCF Réseau qui n’est pas déjà comptabilisée dans cette dernière. En 2018, cela représente environ 34 milliards d’euros, soit près de 1,5 point de PIB. L’impact sur le déficit du reclassement de SNCF Réseau se

(1) M. Joël Giraud, Rapport sur le programme de stabilité pour les années 2018 à 2022, *Assemblée nationale, XV^e législature*, n° 880, 17 avril 2018 ([lien](#)).

(2) *Assemblée nationale, compte rendu n° 93 de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, mercredi 30 mai 2018, séance de 9 heures 30.*

(3) INSEE, Fiche méthodologique de la base 2010 des comptes nationaux, mai 2014, page 62.

(4) *SNCF Réseau 2017, Rapport financier, février 2018, page 12.*

limiterait au déficit annuel de SNCF Réseau, soit environ 2 à 3 milliards d'euros, soit environ 0,1 point de PIB.

Le Gouvernement indique attendre une décision définitive du comptable national sur le traitement à appliquer à SNCF Réseau, avant d'intégrer l'impact dans la trajectoire des finances publiques. Le Rapporteur général considère que les informations transmises par le Gouvernement sur ce sujet apportent une transparence bienvenue, qui faisait défaut lors de la présentation du programme de stabilité en avril dernier.

AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Lors de sa réunion du mardi 3 juillet 2018 à 16 heures 15, la commission des finances auditionne M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.

M. le président Éric Woerth. Au cycle de l'évaluation des dépenses succède celui des orientations budgétaires. Le débat d'orientation des finances publiques se tiendra en séance publique le jeudi 12 juillet. Il sera préparé par le rapport que Joël Giraud, notre Rapporteur général, présentera à notre commission.

Notre commission est également éclairée par le rapport sur les perspectives des finances publiques que la Cour remet en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Elle a adopté ce rapport le 27 juin dernier et le Premier président est venu nous le présenter, accompagné de MM. Raoul Briet et Roch-Olivier Maistre, présidents de chambre, ainsi que de M. Christian Charpy.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Je suis heureux de vous présenter aujourd'hui les conclusions du rapport sur les perspectives des finances publiques. Aux membres de la Cour que vous avez cités, monsieur le président, se sont joints MM. Vianney Bourquard et Vladimir Borgy.

Après le rapport sur le budget de l'État, que je vous ai présenté il y a un mois, et avant les travaux portant spécifiquement sur les finances locales et sur celles de la sécurité sociale, qui seront rendus publics à l'automne, ce rapport fait le point sur l'évolution d'ensemble des finances publiques.

Établi chaque année en application de la LOLF, il est destiné à nourrir votre débat sur les orientations des finances publiques. Dans cette perspective, le rapport propose une photographie de la situation de départ, c'est-à-dire de 2017, et une analyse des risques qui pèsent sur le respect de la trajectoire fixée par les pouvoirs publics pour l'année en cours et pour la période 2019 à 2022.

Particularité de cette année, vous trouverez dans le rapport un exercice rétrospectif inédit, portant sur la manière dont la France a traversé dix ans de crises financières et économiques, entre celle des *subprimes* et celle des dettes souveraines des pays de la zone euro.

Notre instruction nous a conduits à formuler quatre constats. Premier constat : l'année 2017 a été caractérisée par une nette réduction du déficit, obtenue grâce au dynamisme des prélèvements obligatoires dû à l'accélération de l'activité économique, malgré une sensible augmentation des dépenses. Deuxième constat :

même si le déficit est revenu, en 2017, à un niveau comparable à celui du milieu des années 2000, il ne s'agit pas d'un retour à la situation antérieure, et l'état des finances publiques s'est profondément détérioré dans l'intervalle. Troisième constat : la prévision de déficit pour 2018 apparaît atteignable, même si la Cour observe un risque de dépassement modéré. Enfin, quatrième constat : de fortes incertitudes entourent à la fois la construction de la trajectoire des finances publiques et l'atteinte des objectifs qu'elle a fixés pour les années 2019 à 2022.

Je reviens à présent brièvement sur chacun de ces points.

S'agissant tout d'abord de la situation de 2017, la Cour observe que le retour à un déficit inférieur à 3 points de PIB a été obtenu grâce à l'augmentation des recettes, malgré une hausse de la dépense publique plus forte qu'au cours des années précédentes.

Vous le savez, le déficit public a nettement diminué en 2017. Il s'est établi à 2,6 points de PIB, contre 3,4 en 2016.

Ce résultat se situe 0,1 point en dessous de la cible prévue par la loi de finances initiale (LFI) pour 2017, et 0,6 point en dessous du niveau que la Cour avait estimé susceptible d'être atteint, dans l'audit remis au Premier ministre en juin 2017, sans mesure de correction de la trajectoire. Cette estimation se fondait sur les prévisions de croissance disponibles à l'époque – je reviendrai sur ce point.

Le solde structurel, c'est-à-dire le solde qui ne prend pas en compte l'évolution de la conjoncture, s'est, quant à lui, réduit beaucoup moins nettement en 2017, à hauteur de 0,3 point de PIB.

Après plus de neuf ans, cette amélioration notable a permis à la France de sortir de la procédure de déficit excessif, le 22 juin dernier, ce dont la Cour ne peut évidemment que se réjouir. Je rappelle que notre pays était, avec l'Espagne, le dernier pays concerné par cette procédure européenne.

Au-delà de cette évolution globale satisfaisante, je voudrais vous faire part de deux analyses de la Cour permettant de comprendre en profondeur les déterminants de la situation financière de 2017.

Premier élément, la proximité entre le solde prévu dans la LFI et le solde constaté effectivement pour 2017 masque des différences majeures entre les prévisions présentées lors de la construction de la LFI et sa réalisation. Deux soldes proches ne recouvrent pas forcément des situations équivalentes.

Les recettes comme les dépenses effectives se sont en effet révélées bien supérieures aux estimations de la LFI, quoique pour des raisons différentes.

Les recettes fiscales avaient été sous-estimées parce que l'amélioration de la conjoncture n'a été réellement perceptible que progressivement au cours du second semestre de 2017. Établie à 1,5 % au printemps 2017, au moment où la

Cour a rendu public son audit, la prévision de croissance a ainsi été relevée plusieurs fois, jusqu'à ce que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) évalue cette dernière à 2,2 % en février 2018.

C'est d'ailleurs sur ce point, et exclusivement sur ce point, que porte l'écart entre les prévisions formulées par la Cour dans son audit de juin 2017, et les évolutions effectivement constatées.

S'agissant des dépenses, de nombreuses sources d'augmentation avaient été sous-estimées dès l'origine. J'ai eu l'occasion, lors de la présentation du rapport sur le budget de l'État il y a un mois, de revenir en détail sur les sous-budgétisations que la Cour avait constatées en examinant la loi de finances initiale.

En définitive, la nette amélioration du solde public en 2017 est essentiellement imputable à la dynamique des prélèvements obligatoires (PO), dont la progression s'est révélée supérieure au PIB sous l'effet de la forte accélération de l'activité qu'il a été possible de constater à partir du second semestre.

Cette amélioration résulte également, dans une moindre mesure, d'économies sur des éléments dont l'évolution à court terme ne dépend pas des décisions des pouvoirs publics nationaux, comme la charge d'intérêts et le prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne.

En ce qui concerne le solde structurel, dont je rappelle qu'il a été réduit de 0,3 point de PIB contre une baisse de 0,8 point de PIB du solde nominal, l'amélioration tient en totalité à une élasticité élevée des recettes au PIB, à hauteur de 1,4, tandis que l'effort en dépenses, qui correspond à la variation structurelle des dépenses rapportées au PIB, a été nul.

En effet, et c'est le second élément sur lequel je voudrais insister, l'amélioration a été obtenue malgré une augmentation de la dépense plus forte que la moyenne des années précédentes, en dépit des efforts engagés par le Gouvernement pour freiner en cours d'année les dépenses de l'État.

En dehors des facteurs exogènes que j'évoquais à l'instant, charge d'intérêts et contribution à l'Union européenne, il apparaît ainsi que la dépense a augmenté de 1,5 % en volume en 2017, soit un rythme sensiblement plus élevé que le rythme moyen des années 2012 à 2016, à savoir 1,1 %, à comparer avec une croissance des dépenses de 1,8 % entre 2007 et 2011, et de 2,4 % entre 1998 et 2007.

Un déficit nominal réduit n'est donc pas forcément le signal d'une situation durablement assainie, et l'amélioration constatée en 2017 n'autorise aucun relâchement des efforts si les pouvoirs publics entendent respecter les engagements qu'ils ont pris.

En témoignent trois éléments à garder à l'esprit.

D'abord, la baisse du déficit et le retour à une croissance économique plus soutenue n'ont toujours pas permis de réduire ou même de stabiliser la dette publique rapportée au PIB, passée de 96,6 points de PIB en 2016 à 96,8 en 2017. Cela rend nos finances publiques d'autant plus sensibles au risque de remontée des taux d'intérêt.

Ensuite, le déficit public de la France, effectif comme structurel, reste plus élevé que celui de la plupart de nos partenaires européens, plusieurs d'entre eux, dont l'Allemagne, présentant même des excédents.

Enfin, le déficit structurel, de 2,1 points de PIB selon les estimations de la Commission européenne, reste très supérieur à l'objectif de moyen terme que s'est fixé la France en application du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, à savoir 0,4 point de PIB – il semble que cet objectif ait été modifié dans le document remis hier par le Gouvernement.

Cet écart place la France au troisième rang des pays ayant le plus à réduire leur solde structurel pour respecter leur objectif de moyen terme, derrière l'Italie et l'Espagne.

J'en viens au deuxième des constats initiaux, qui porte sur l'analyse des finances publiques françaises, dix ans après la crise financière de 2008.

Le retour à un niveau de déficit comparable à celui de 2007 n'est pas un retour à la situation d'avant la crise. En dix ans, la situation de nos finances publiques s'est sensiblement dégradée, dans l'absolu, et relativement à celle de nos partenaires européens, même si les effets de la crise ont été variables selon les catégories d'administrations publiques.

Après neuf ans au-dessus de 3 points de PIB, le déficit public est revenu à son niveau de 2007. Cette similitude ne doit pas dissimuler l'écart entre les deux situations. Entre 2007 et 2017, les prélèvements obligatoires et les dépenses, hors crédits d'impôt, rapportés au PIB, ont augmenté chacun de 3 points ; tandis que le PIB a progressé en volume et en valeur.

La dette publique, qui était à peine au-dessus du seuil de 60 points de PIB en 2007, a, quant à elle, augmenté de 32,3 points, pour atteindre 96,8 points de PIB en 2017, c'est-à-dire une augmentation de plus de 50 %.

La situation de la France ne s'est pas détériorée que dans l'absolu mais également en comparaison avec celle de ses partenaires européens.

Ces derniers n'ont en effet augmenté le poids de leurs recettes et de leurs dépenses dans le PIB que de 1,1 point en moyenne, et celui de leur dette de 25,6 points. La France est l'un des deux seuls pays de la zone euro dont la dette

publique croît encore en 2017, le second étant le Luxembourg - mais comparaison n'est pas raison : sa dette est à peine à 20 %.

Cette appréciation d'ensemble recouvre des situations variables selon les catégories d'administrations publiques.

Au cours des dix dernières années, les efforts de maîtrise des dépenses sociales, en particulier en matière de retraite et d'assurance maladie, ont été réels, mais insuffisants pour empêcher une augmentation des dépenses équivalant à 2,4 points de PIB – soit la plus forte hausse au sein des administrations publiques.

Mais la forte augmentation de leurs recettes, due à la fois aux mesures de hausse des PO, au dynamisme relatif de leur assiette, et à des transferts de l'État, a permis aux administrations sociales de retrouver un solde comparable à celui de 2007.

Après une forte augmentation entre 2007 et 2013, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) ont, quant à elles, été freinées, à partir de 2014, sous la contrainte de la baisse des dotations de l'État. Ce ralentissement a davantage porté sur les dépenses d'investissement en baisse de près de 0,5 point de PIB entre 2007 et 2017, que sur les dépenses de fonctionnement, en hausse de 0,5 point de PIB en dix ans.

En dépit de la réduction des concours financiers de l'État, les recettes des administrations publiques locales ont crû plus vite que le PIB, grâce au dynamisme de l'assiette de leurs prélèvements obligatoires. En définitive, leur solde s'est amélioré par rapport à 2007.

Enfin, les dépenses de l'État et de ses opérateurs ont été en apparence mieux maîtrisées : mesurées à périmètre constant, elles ont baissé de 0,1 point de PIB en dix ans. En apparence seulement, car en mettant de côté la charge d'intérêts et les prélèvements sur recettes au bénéfice de l'Union européenne, qui ont connu une forte baisse, leurs dépenses ont augmenté de 0,7 point de PIB.

Par ailleurs, les recettes de l'État ont été peu dynamiques au cours de la période. Cela s'explique par une assiette des prélèvements obligatoires moins favorable en situation économique dégradée, et par d'importants transferts de recettes au profit de la sécurité sociale.

Au total, c'est donc l'État qui a supporté la majeure partie des effets de la crise sur les recettes publiques. Son solde s'est dégradé de 0,5 point en dix ans.

Voilà pour la photographie de la situation actuelle, considérée au regard de l'évolution dix dernières années.

La Cour s'est également penchée sur les risques qui pèsent sur le respect de la trajectoire fixée par les pouvoirs publics pour l'année en cours et pour la

période 2019 à 2022. Cela l'a amenée à formuler ses troisième et quatrième constats.

S'agissant de 2018, je rappelle que le programme de stabilité remis à la Commission européenne en avril dernier retient une prévision de déficit public de 2,3 points de PIB, en amélioration de 0,3 point par rapport au résultat de 2017. Nous considérons que la prévision de déficit est atteignable, avec toutefois un risque de léger dépassement.

Pour commencer, la prévision de recettes apparaît plausible, quoiqu'un peu élevée. Le programme de stabilité retient en effet une prévision de croissance du PIB de 2 % en 2018, qui paraît aujourd'hui un peu forte au vu des informations conjoncturelles parues depuis le mois d'avril.

Dans sa dernière note de conjoncture, l'INSEE retient une prévision de croissance plus faible que celle du programme de stabilité, à 1,7 % pour 2018. Ce tassement constitue un aléa pour l'évolution des recettes en 2018 et plus encore, s'il se confirmait, pour 2019. Vous connaissez les débats qui ont cours entre économistes pour savoir s'il s'agit d'une pause ou d'un tassement plus durable.

En outre, le programme de stabilité suppose une croissance spontanée des prélèvements obligatoires un peu supérieure à celle du PIB en valeur, qui se traduirait par une élasticité au PIB de 1,1 %, soit d'un niveau proche de sa moyenne historique, après 1,4 en 2017.

Cela paraît atteignable, sous réserve cependant que certains facteurs favorables de 2017 continuent de se manifester en 2018, notamment s'agissant de la TVA et de l'impôt sur les sociétés, ce qui n'est pas garanti dans un contexte de moindre dynamisme de l'activité.

Après les recettes, la Cour a observé les prévisions de dépenses. Le programme de stabilité prévoit une évolution de 0,6 % en volume hors crédits d'impôt, ce qui paraît également atteignable, même si, j'y reviendrai, une incertitude forte entoure l'évolution des dépenses des collectivités territoriales.

Trois éléments peuvent être soulignés.

Tout d'abord, les risques de dépassement du budget de l'État par rapport à la loi de finances initiale sont bien plus faibles en 2018, moins de 2 milliards d'euros, que lors des deux dernières années – on constatait des risques de dépassement de plus de 5 milliards d'euros. Cela est dû aux efforts notables qui ont été entrepris cette année pour rendre le budget plus sincère. Sous réserve d'une gestion très stricte d'ici la fin de l'année, les dépassements devraient pouvoir être compensés par des économies identifiées en cours d'année et par l'annulation d'une partie des crédits mis en réserve.

Ensuite, la prévision des dépenses des administrations de sécurité sociale apparaît réaliste.

Enfin, le principal risque concerne les dépenses des collectivités territoriales. La prévision du programme de stabilité table en effet sur un net ralentissement des dépenses de fonctionnement, soit +0,4 % en valeur après +1,6 %, sous l'effet du nouveau mécanisme de contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités territoriales, mis en œuvre en application de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022.

Si cet objectif n'apparaît pas hors de portée, comme le montre l'analyse par la Cour des budgets primitifs d'un large échantillon de collectivités territoriales, il est toutefois incertain qu'il puisse être atteint, compte tenu de la nouveauté de la démarche et de l'ampleur de l'ambition affichée.

L'objectif global de réduction du déficit semble donc atteignable, mais je voudrais rappeler que même s'il se réalisait, il ne représenterait qu'une faible amélioration de 0,3 point de PIB.

L'ambition de réduction du déficit nominal de 0,3 point de PIB correspond, du fait du niveau de la croissance attendue en 2018, à une cible de réduction du déficit structurel limitée à 0,1 point de PIB. Les pouvoirs publics se sont ainsi éloignés, c'est un constat, des règles européennes, qui prévoient une amélioration du solde structurel d'au moins 0,5 point par an.

Par ailleurs, même si cette baisse suppose un effort en dépense un peu supérieur à l'année précédente, l'objectif reste modeste, et il est en grande partie compensé par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires.

L'amélioration attendue serait ainsi presque exclusivement imputable à la conjoncture.

Le quatrième et dernier message du rapport porte sur les perspectives pour les années 2019 à 2022. Il met en évidence à la fois les incertitudes qui entourent la possibilité d'atteindre des objectifs fixés dans la LFPF et le programme de stabilité, et les fragilités de construction de la trajectoire elle-même.

Vous le savez, une nouvelle loi de programmation, portant sur les années 2018 à 2022, est entrée en vigueur en janvier 2018. Le programme de stabilité déposé en avril s'inscrit dans son prolongement, en actualisant ses hypothèses macroéconomiques et sa trajectoire de finances publiques.

Il prévoit, à horizon 2022, le retour à un excédent des finances publiques et l'atteinte d'un solde structurel proche de l'objectif d'équilibre à moyen terme que la France s'est fixé en application du Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), même s'il semble que ces chiffres soient en train d'évoluer – vous aurez à les examiner dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques.

Avant d'entrer dans le détail de la trajectoire, je voudrais formuler deux observations générales.

La loi de programmation s'écarte des engagements européens de la France, en particulier en matière de redressement du solde structurel. L'observation formulée précédemment pour 2018 ne se limite en effet pas à cette année. La loi de programmation prévoit une amélioration annuelle du solde de 0,3 point, alors que le strict respect de nos engagements requerrait une amélioration annuelle d'au moins 0,5 point.

En outre, au-delà de l'introduction du mécanisme de contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités territoriales, la loi de programmation ne retient aucune innovation significative en matière de gouvernance des finances publiques. Au contraire, elle enregistre certains reculs par rapport aux dernières LPFP : à titre d'exemple, le plafond du montant total des dépenses fiscales est si élevé qu'il ne sera pas contraignant.

Pourtant, des pistes existent, qui ont été mises en évidence par la Cour de nombreuses reprises. Elles permettraient d'améliorer la portée et la cohérence des textes financiers et l'appropriation par tous des objectifs de maîtrise des dépenses.

Le périmètre général des lois financières pourrait ainsi être revu et clarifié. Celui des lois de financement de la sécurité sociale pourrait être étendu à l'ensemble de la protection sociale – j'ai appris que la commission des lois avait tout récemment voté un amendement en ce sens –, et une loi de financement des collectivités territoriales pourrait aussi être envisagée.

Par ailleurs, un objectif pluriannuel de dépenses portant sur toutes les administrations publiques, décliné dans les différentes lois financières pourrait être institué pour compléter l'objectif portant sur le solde structurel et fournir un repère solide et aisément compréhensible, destiné au pilotage d'ensemble des finances publiques.

Enfin, la réactivation d'une instance du type de la conférence nationale des finances publiques permettrait d'associer utilement l'ensemble des acteurs à la définition des objectifs et des méthodes de maîtrise des dépenses publiques.

Au-delà de ces remarques générales, la Cour a relevé quatre grandes fragilités de la trajectoire des finances publiques.

Premièrement, elle repose sur une hypothèse de croissance optimiste pour toute la période, continûment supérieure à la croissance potentielle, ce qui ne s'est jamais produit sur une durée aussi longue. Je l'ai déjà dit : le risque d'un tassement de la croissance est réel. Il est renforcé par des aléas internationaux, comme l'évolution du commerce international, l'évolution du prix du pétrole et les fragilités constatées au sein de la zone euro. Ce ralentissement pourrait rendre plus délicat encore le freinage des dépenses tel qu'il est envisagé, car il pourrait lui-même peser sur le niveau de la croissance.

Deuxièmement, la trajectoire de prélèvements obligatoires ne prend en compte qu'une partie des mesures annoncées. En particulier, elle n'intègre pas la

suppression totale de la taxe d'habitation, ce qui devrait être corrigé dans le texte qui vous sera soumis la semaine prochaine. Supprimer cette taxe tout en respectant la trajectoire du programme de stabilité imposerait donc, soit de reporter ou d'abandonner certaines des mesures de baisse des prélèvements prévues à partir de 2020, soit d'accroître les économies en dépenses, ou de prendre cette diminution de recettes dans le déficit des comptes publics, ce qui semble être le choix du Gouvernement.

Troisièmement, la trajectoire suppose un net infléchissement de la croissance des dépenses. Une stabilisation puis une baisse en volume des dépenses, hors charge d'intérêts et contribution à l'Union européenne, entre 2020 et 2022 sont en effet nécessaires pour atteindre les cibles fixées par le programme de stabilité, alors que ces dépenses, je le rappelle, ont encore crû d'un peu plus d'1 % par an en moyenne au cours des cinq dernières années.

Le rythme d'évolution prévu pour les dépenses de l'État, qui suppose une baisse en volume des dépenses « pilotables » à partir de 2020, apparaît particulièrement exigeant.

S'agissant des dépenses sociales, compte tenu de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) retenu, et du fait qu'aucune mesure d'économie n'est envisagée avant la réforme structurelle des retraites, l'atteinte de la cible nécessitera des efforts particulièrement significatifs sur les autres champs.

La prévision du programme de stabilité suppose enfin que les administrations publiques locales respectent un objectif de stricte maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, à hauteur de 1,2 % en valeur par an, qui entraînerait, compte tenu de la reprise de l'inflation, une baisse en volume de 0,5 % à partir de 2020.

Alors même que la réalisation de l'objectif de dépenses est l'élément-clé de la trajectoire, les leviers de maîtrise de la dépense publique permettant de l'atteindre n'ont, à ce jour, pas été précisés. En particulier, toutes les propositions du comité « Action publique 2022 » n'ont pas été rendues publiques, et le Gouvernement n'a pas fait connaître les suites qu'il entendait leur réserver. Il est indiqué que les lois de finances auront vocation à compléter et préciser ses intentions.

Enfin, et c'est la quatrième fragilité, l'amélioration prévue du solde de l'ensemble des administrations publiques repose sur l'hypothèse d'un plafonnement des excédents des administrations de sécurité sociale au profit du solde de l'État, et sur la constitution d'excédents de plus en plus importants pour les administrations publiques locales.

Le programme de stabilité suppose en effet que l'excédent des administrations de sécurité sociale soit plafonné en 2019 par des transferts de recettes vers l'État. Les modalités de mise en œuvre de ces transferts, d'un montant important, de l'ordre d'un point de PIB en fin de période, restent toutefois

à préciser, alors même que les excédents de la Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES) doivent être préservés pour lui permettre de résorber la dette, et que le pilotage des soldes de l’UNEDIC et de l’AGIRC-ARCCO ne relève pas directement de l’État.

Surtout, le programme de stabilité prévoit que les administrations publiques locales dégagent un excédent constamment croissant et atteignant 0,7 point de PIB en 2022. Or quand bien même elles respecteraient leur objectif de croissance des dépenses de fonctionnement, ces collectivités territoriales pourraient faire d’autres choix, comme celui d’accroître leurs investissements ou de baisser leur fiscalité plutôt que de laisser croître leurs excédents – cela dit, la baisse de la fiscalité n’apparaît pas comme une évidence.

En définitive, compte tenu de la situation très contrastée des différentes catégories d’administrations publiques, la sécurisation de l’objectif de solde global rendra vraisemblablement nécessaire un réexamen du partage actuel des recettes et des charges entre l’État, les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Pour conclure, je veux insister sur la dégradation de la situation des finances publiques de la France au cours de la décennie passée. En 2017, notre situation restait moins favorable que celle de la plupart de nos partenaires européens, et le retour à un déficit inférieur à 3 points de PIB ne doit pas nous conduire à ignorer cette fragilité structurelle.

Pour restaurer durablement la soutenabilité de nos finances publiques, une action résolue sur la dépense publique a été décidée par les pouvoirs publics. Elle doit encore être engagée dans des proportions plus importantes que ces dernières années. Cela nécessite de prendre « à bras-le-corps » les inefficacités et les inefficiences qui entravent encore trop souvent les politiques publiques.

Les objectifs fixés par la trajectoire des finances publiques sont atteignables, mais ils nécessiteront des choix politiques clairs, un effort de pédagogie collective sur la dépense publique, et son corollaire, la responsabilisation de tous les acteurs.

M. le président Éric Woerth. Jusqu’en 2022, la programmation des finances publiques fait un peu du yo-yo. En 2020, 2021 et 2022, elle change assez significativement par rapport à ce qui était prévu.

Entre la loi de programmation des finances publiques qui, à la fin de l’année 2017, prévoit un déficit de 0,3 point de PIB en fin de période, et la prévision d’un excédent de 0,3 point, annoncé en avril 2018 dans le programme de stabilité, on avait amélioré la situation de 0,6 point de PIB – ce ne sont pas de petites sommes. La chronique suivait pour 2020, 2021 et 2022. Aujourd’hui, nous sommes retombés de + 0,3 à zéro. Cela est dû à la prise en compte de l’évolution de la croissance et à l’intégration de la seconde partie de la suppression de la taxe d’habitation – les 20 % de Français qui paient 50 % de cet impôt. Quelle est votre

opinion en la matière ? On finance d'une certaine manière des dépenses fiscales pérennes par des ressources conjoncturelles liées à la croissance. Le Gouvernement proposera peut-être cet automne des mesures de réduction de la dépense – nous attendons avec impatience « Action publique 2022 », mais on ne les voit pas arriver.

Tout cela est hors traitement de la dette de la SNCF, y compris en termes de déficit. Si la SNCF est considérée comme une administration publique, le déficit de SNCF Réseau sera intégré dans notre déficit maastrichtien.

Une autre question se pose s'agissant du respect du solde structurel. La Cour et l'Union européenne fondent un grand nombre de leurs analyses sur le déficit structurel, mais on s'aperçoit qu'il s'améliore assez peu. La Cour considère-t-elle qu'il est important de respecter le solde structurel qui est, en quelque sorte, la version de notre déficit insensible aux cycles conjoncturels, et constitue une photographie de la solidité de nos finances publiques ?

Enfin, nous devons veiller au changement des normes de dépenses. Nous utilisons les normes en valeur et en volume, elles vont évoluer avec ce qui est pilotable par l'État, et ce qui l'est moins, comme les prélèvements sur recettes ou les charges de la dette – dont la responsabilité est très ancienne. La Cour a beaucoup poussé à l'évolution en cours, mais, devons-nous être particulièrement vigilants sur la façon dont l'État traitera les dépenses et fera le partage entre pilotables et non pilotables ?

M. Joël Giraud, Rapporteur général. Merci, monsieur le Premier président pour cet exposé.

Je reviendrai sur quatre points : la singularité de la loi de programmation militaire ; la structure des prélèvements obligatoires ; le mode de calcul du plafonnement des dépenses fiscales ; la trajectoire des finances des administrations publiques locales, problématique par laquelle je commencerai.

Vous soulignez que l'hypothèse d'un excédent croissant et durable apparaît « fragile ». Pouvez-vous en dire plus de l'implication potentielle de la trajectoire retenue, notamment en matière de besoin de financement et d'investissement des collectivités territoriales ? C'est un vrai sujet, et il nous faudra nous poser la question des dotations d'investissement des collectivités locales, compte tenu de cette trajectoire.

Vous indiquez que la loi de programmation des finances publiques a une portée réduite et que, de manière générale, les lois de programmation ont une ambition limitée. Cela étant, la LPFP édicte en son article 17 un objectif de stabilité des restes à payer. La singularité est que la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 prévoit que la mission *Défense*, qui porte la moitié des restes à payer du budget général de l'État, en soit exonérée. Comment analysez-vous cette exception à la règle d'encadrement des restes à payer ?

Votre rapport propose une analyse extrêmement précise et intéressante des finances publiques au cours des dernières années. Si le niveau des déficits est, en 2017, proche de ce qu'il était en 2007, la structure des finances publiques n'a plus rien à voir, et le poids des recettes et des dépenses a augmenté dans le PIB. Vous analysez également la situation par sous-secteur et vous démontrez que c'est bien l'État qui supporte le plus durement les effets de la crise financière sur les recettes. Ne serait-il pas pertinent de compléter cette analyse par celle de l'évolution de la structure des prélèvements obligatoires, qui me semble avoir grandement évolué depuis dix ans, avec la hausse du rendement des droits de succession et de donation, la montée en puissance de la fiscalité écologique et la baisse de la fiscalité directe sur les entreprises et des cotisations sociales ? Ne serait-il pas pertinent de consacrer un rapport aux effets de ces évolutions sur le caractère redistributif des prélèvements obligatoires et sur leur répartition entre les ménages et les entreprises ?

Vous formulez, dans votre rapport, des critiques sur le dispositif d'encadrement des dépenses fiscales de la programmation des finances publiques : « *il ne sera pas contraignant.* » Je ne peux pas dire que je ne partage pas cette analyse, puisque je suis à l'origine d'un amendement à la LPFP dont l'objet est d'abaisser ce plafond tout au long du quinquennat. Cependant, souscrivez-vous à l'idée qu'un plafonnement en pourcentage d'un agrégat de recettes plutôt qu'en valeur absolue constitue vraiment un progrès ? Un plafonnement en valeur ne me paraît effectivement pas très pertinent, puisque beaucoup de dépenses fiscales sont indexées sur la croissance économique. Je pense bien sûr au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), au crédit d'impôt au titre des salariés à domicile, aux taux réduits de TVA, dont il a été récemment question et dont le coût augmente forcément dans la même proportion que le secteur qu'il concerne. Plus la croissance est forte, plus le coût de certaines dépenses fiscales augmente, alors que leur poids relatif dans le PIB, lui, n'augmente pas forcément. Il en allait d'ailleurs ainsi en 2017, et le Gouvernement a souligné, dans l'exposé des motifs du projet de loi de règlement que nous venons d'adopter, la stabilité en 2017 par rapport à 2016 des dépenses fiscales, comme en 2016 à 24 % de l'agrégat défini dans la loi de programmation. À défaut de partager ce point de vue, quel autre mécanisme d'encadrement des dépenses fiscales pourriez-vous préconiser ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. Le premier changement que vous avez constaté et que nous constatons résultait du changement de base. Une modification des résultats obtenus en 2017 a obligatoirement des conséquences en base pour les années suivantes. Le deuxième changement, en réponse à une question que nous avons posée dans notre rapport, tient à la prise en considération de la suppression totale, sauf sur les résidences secondaires, de la taxe d'habitation, qui modifie la perspective pour 2022. Est visé non plus un excédent mais un équilibre. Il ne nous appartient pas de porter un jugement ou une appréciation : nous raisonnons toujours par rapport aux engagements que vous prenez. En l'occurrence, nous constatons que les engagements se modifient quelque peu. Quant au solde structurel, il en va de même – c'est la conséquence. Déjà, la loi de programmation et le programme de

stabilité avaient quelque peu repoussé, à peu près à l'année 2023, le respect de l'objectif à moyen terme sur lequel la France s'était engagée. Bien sûr, les nouveaux chiffres donnés dans le document du Gouvernement repoussent encore cette perspective.

Nous pensons que les notions de solde structurel et d'effort structurel restent intéressantes, bien qu'il soit parfois difficile de définir ces concepts. Ne raisonner qu'en termes de déficit nominal, ou effectif, et purement conjoncturel, limite l'intérêt de la photographie. Il faut raisonner également en termes structurels, pas seulement de solde mais d'effort structurel. Nous le voyons bien, j'ai eu l'occasion de vous le dire en vous présentant le rapport sur l'exécution du budget de l'État, l'amélioration de la situation est purement mécanique, sans aucun effort structurel : elle résulte strictement de l'augmentation de l'activité, de l'accélération de la croissance.

Quant à la distinction entre dépenses pilotables et dépenses non pilotables, nous pensons que cela va effectivement dans le bon sens. Il y a une partie des dépenses sur lesquelles, en fait, les pouvoirs publics nationaux ont peu de prise : la charge des intérêts ou la contribution de la France au budget de l'Union européenne. Il nous paraît donc intéressant de pouvoir distinguer entre dépenses pilotables et dépenses non pilotables, même si, bien évidemment, ensuite, il faut raisonner sur l'ensemble de la dépense.

Monsieur le Rapporteur général, le président Briet pourra répondre à vos premières questions. Je dirai simplement un mot des dépenses fiscales. En fait, il n'y a pas d'encadrement du tout, ce qui pose déjà, en soi, un problème. Et puis revisiter les dépenses fiscales dans le cadre de ce Printemps de l'évaluation que vous avez institué présente un réel intérêt pour vous. Certaines dépenses fiscales présentent un intérêt – je me rappelle quelques observations faites lors d'une réunion précédente –, d'autres entraînent de véritables effets d'aubaine. De même, lorsque vous décidez, par exemple, de baisser le taux de l'impôt sur les sociétés (IS), cela mérite que soient revues toutes les niches fiscales qui ont pu être inventées pour atténuer un taux élevé. Pour le moment, ce travail n'est pas fait, alors même que la baisse du taux de l'IS est engagée. Il faut revoir un certain nombre de choses et, s'il s'agit d'arrêter un cadre nécessaire, retenir un niveau aussi élevé pour le plafond des dépenses fiscales n'est pas totalement raisonnable.

Il peut incontestablement être intéressant d'étudier la structure des prélèvements obligatoires. Ce peut être fait soit par la Cour des comptes, soit par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO). Pour notre part, nous sommes à la disposition de la commission des finances si le sujet vous intéresse.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. Le président Woerth nous a interrogés sur l'évolution des soldes d'un document de programmation à l'autre. Il est vrai que le solde de 2017 s'est amélioré de 0,3 point. Le Gouvernement indique que l'amélioration des recettes liées à la conjoncture est intégralement consacrée à la réduction du déficit. La

question qui se pose est de savoir ce qui se passe à la fin de la trajectoire, et, effectivement, à la fin, cette amélioration n'est pas en base, elle se trouve en quelque sorte reprise par le financement de la suppression de la taxe d'habitation. Par conséquent, la règle qui était fixée à l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques quant au fait que le solde ne doit pas bénéficier d'une amélioration exceptionnelle de la conjoncture vaut pour l'année 2017, mais ne vaut plus si l'on se place à la fin de la trajectoire.

Quant aux dépenses fiscales, tant le plafonnement en valeur absolue que le plafonnement en pourcentage se défendent. Les arguments de M. Giraud en faveur du pourcentage sont parfaitement audibles. Ce qu'il faut quand même relever, c'est qu'au cours de la période précédente les plafonds fixés que ce soit en pourcentage ou en valeur absolue n'étaient pas respectés, sans que cela déclenche la moindre réaction des pouvoirs publics. Au-delà du choix technique, l'important est donc qu'une vigilance s'exerce et que des mesures soient prises en cas de dépassement du plafond. Nous avons relevé dans le rapport sur le budget de l'État que le non-respect, plusieurs années de suite, du plafond fixé par loi de programmation n'avait été l'objet de nulle mention, de nul débat.

Quant à l'investissement local, nous jugeons les prévisions de la trajectoire de moyen terme logiques et raisonnables, avec une poussée d'investissement local en lien avec le cycle électoral municipal, puis un moindre dynamisme ensuite. En revanche, et cela renvoie à ce que le Premier président a dit tout à l'heure de la trajectoire des administrations publiques, on voit bien qu'avec un niveau d'investissement qui, en fin de période, devrait voir sa croissance ralentir l'accumulation des excédents liés à aux hypothèses de modération des dépenses de fonctionnement conduit à des marges considérables. Les problèmes de financement d'investissement en deviennent un peu théoriques si tout le reste se réalise comme décrit dans la trajectoire de moyen terme.

Mme Amélie de Montchalin. Je me rappelle la première audition à laquelle notre commission a procédé, au début de cette législature : MM. Eckert et Sapin nous expliquaient qu'il était normal au mois de juillet d'avoir 5 à 10 milliards d'euros de dépassement des dépenses, et que nous-mêmes verrions bien ce qu'il en serait. Aujourd'hui, vous estimez le risque de dépassement entre 1,8 et 2 milliards : nous sommes donc très loin des 5 à 10 milliards qu'ils avaient évoqués, et je me réjouis que notre choix de la sincérité se traduise dans les observations de la Cour.

Ma question concerne la maîtrise des dépenses des collectivités territoriales. Vous insistez sur l'effet de la récente baisse des concours financiers de l'État, ainsi que sur la nécessité de poursuivre une clarification entre missions de l'État et des collectivités. Vous soulignez également le caractère incertain de l'effet de la recomposition de la carte des collectivités sur les finances locales, notamment le bilan de l'intercommunalité.

Cependant, vous ne pouviez pas prendre en compte totalement au moment de l'écriture de votre rapport le fait nouveau du grand mouvement de contractualisation financière, puisque nous avons appris hier que 228 collectivités sur les 322 envisagées ont bien opté pour la contractualisation, qui procédait d'une intention de changer la « grammaire », comme disait le ministre, entre l'État et les collectivités.

Je comprends que vous ayez des doutes sur l'ampleur potentielle de cette contractualisation, mais le fait que 70 % des collectivités pressenties aient signé ces accords avec l'État change-t-il votre diagnostic, ou vous rassure-t-il quant à la capacité de tenir la trajectoire ?

Dans la majorité, nous nous interrogeons sur un certain nombre de dépenses. Nous voyons désormais l'Union européenne et le budget national engager des dépenses qui, d'une certaine manière, sont substituables. Qu'il s'agisse de la protection des frontières ou de la recherche, ou d'un certain nombre d'autres politiques, les budgets européens augmentent pour soutenir les États sans que les États eux-mêmes diminuent leurs budgets. Dans le contexte du cadre financier pluriannuel 2021-2027, pourriez-vous nous aider à bien délimiter le périmètre des dépenses nationales qui, aujourd'hui, se voit complétées voire supplantées par des dépenses européennes ? Je pense, par exemple, en matière de recherche – mission dont je suis la rapporteure spéciale –, à de potentiels doublons entre l'Agence nationale de la recherche (ANR) et, *via* les budgets du pilier FP9 (*Framework Programme 9*), l'*European Research Council* (ERC) ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Merci, monsieur le Premier président, de cette présentation.

Ce que je trouve très intéressant, c'est de constater, malgré un déficit en points de PIB du même niveau, en 2017, qu'en 2007, les prélèvements obligatoires ont substantiellement progressé : 3 points, ce n'est quand même pas anodin. Il serait intéressant d'examiner précisément à quels moments ils ont progressé. Quels furent les pics de cette progression ?

Quant à la dette, elle a progressé de 32,3 points, pour atteindre 96,8 points de PIB. Le groupe Les Républicains le dit depuis maintenant quelques mois : certes, nous pouvons nous féliciter d'être passés sous le seuil d'alerte des 3 %, mais il ne faudrait pas que les autres indicateurs se dégradent. Or, c'est un peu ce que vous pointez du doigt.

J'ai deux questions.

En page 90 de votre rapport, vous évoquez « *une prévision de recettes plausible, quoiqu'un peu élevée* ». Quant à l'impact des mesures nouvelles destinées à réduire les prélèvements obligatoires, vous l'estimez à une baisse de 11 milliards. Pourriez-vous nous préciser comment vous parvenez à ce chiffre ?

Vous écrivez par ailleurs que l'effort sur les dépenses à partir de 2020 n'est pas documenté, et nous sommes parfaitement d'accord. Je ne suis pas sûre que « Action publique 2022 » ne soit pas « mort-né ». En revanche, il y a la suppression de la taxe d'habitation, le déficit de la SNCF et le risque d'une hausse des taux d'intérêt. Et puis n'oublions pas, dans le cadre de l'Union européenne, la perspective d'un budget européen dédié à la question des migrations. Quel en serait l'impact, en points de PIB ?

M. Jean-Louis Bourlanges. Merci, monsieur le Premier président, de ce rapport extrêmement intéressant, qui devrait nous trouver solidaires... parce que tout le monde en prend pour son grade ! Trois majorités successives sont concernées. Nous voyons qu'avec l'actuelle majorité le travail n'est pas encore fait. Quant à ce qui est dit de la majorité précédente, c'est assez terrible, et il en va de même de celle qui précédait encore. Ce rapport devrait être pour nous une école d'humilité.

De même, tous les échelons sont responsables – je ne dirai pas coupables... Vous mettez très justement en avant les problèmes des collectivités locales. Dieu sait que les collectivités territoriales ont hurlé contre les efforts qu'on leur a imposés, mais vous montrez très clairement qu'en fait, ces efforts ont affecté les investissements, et que les dépenses de fonctionnement en ont été épargnées. Il ne s'agit pas de porter des jugements, mais les responsabilités sont claires.

Quant à l'État, alors que les journaux évoquent le « train de vie de l'État », à de nombreux égards, nous sommes presque « à l'os ». Le principal problème reste la protection sociale et l'immensité du champ social.

Outre une leçon d'humilité, nous recevons aussi une leçon de vérité. D'ailleurs, je ne crois pas, contrairement à Mme de Montchalain, que votre propos se soit infléchi depuis le rapport dans lequel vous dénonciez l'insincérité du précédent budget. Vous aviez souligné cette originalité : l'insincérité portait sur les dépenses, pas sur les recettes. Aujourd'hui, vous montrez que si l'ampleur du dérapage est aujourd'hui moindre, cela tient à la progression des recettes non à une plus grande sincérité en ce qui concerne les dépenses.

Quant aux prévisions de croissance, permettez-moi de considérer, monsieur le président, que la mère, la Cour des comptes, est un peu plus sévère que le fils, le Haut Conseil des finances publiques. Connaissant un peu la Cour des comptes, notamment sa première chambre, je sais à quel point ses observations sont précisément ajustées, mais, tout de même, la bouteille à moitié pleine du Haut Conseil est plutôt à moitié vide dans le rapport de la Cour des comptes. Vous insistiez sur le caractère réaliste des hypothèses de croissance, vous en dénoncez aujourd'hui la fragilité. À mon avis, vous êtes plus dans le vrai aujourd'hui qu'hier, et la rupture que comporte le programme qui nous a été soumis est assez insuffisante.

Et je voudrais quand même savoir ce qu'il en est de la dette de la SNCF et de la suppression de la taxe d'habitation ! Vous avez évoqué celle-ci en termes prudents, indiquant que l'on passerait de l'excédent à l'équilibre. En réalité, on pouvait douter de l'excédent, on peut maintenant douter de l'équilibre. Je suis très préoccupé à l'idée que la suppression de la taxe d'habitation serait gagée par des économies hypothétiques, c'est-à-dire par des déficits probables.

M. Charles de Courson. Merci, monsieur le Premier président, pour cette présentation synthétique. Votre première partie le montre, et tout le monde ne peut que le constater : s'il y a une amélioration en 2017, l'actuel gouvernement n'y est pour rien. Il est dommage que vous ne rappeliez pas les trois facteurs exogènes auxquels nous devons une croissance bien plus forte que prévu : la parité euro-dollar, l'effondrement du cours du baril de pétrole et, pour couronner le tout, des taux d'intérêt extrêmement bas, liés à des politiques très accommodantes de la Banque centrale européenne et la Réserve fédérale américaine. Ce qui est intéressant, c'est que la variation structurelle des dépenses rapportées au PIB aura été nulle en 2017. Il n'y a donc eu aucun effort sur la dépense.

Deuxième point, une nouvelle fois, la grande hausse est celle des dépenses sociales, mais de qui sont-elles la responsabilité ? De l'État, depuis toujours. Tout est décidé par l'État : les recettes et les dépenses. Si nous voulons, mes chers collègues, redresser la situation, ce ne sont pas les collectivités locales qu'il faut viser, dont les dépenses n'ont augmenté que de 0,2 point de PIB en dix ans, soit 4 milliards, en euros constants.

Troisième point, je vous sens prudent en ce qui concerne la prévision de déficit atteignable. Vous commencez par constater qu'avec une prévision de 2 %, la croissance est d'ores et déjà surestimée. Vous rappelez que l'on retient plutôt, maintenant, l'hypothèse d'une croissance de 1,7 % ou 1,6 %, et que cela ne se redresse pas. Certains espèrent que c'est conjoncturel et que les choses iront mieux, avec une réduction de la taxe d'habitation, etc. C'est l'analyse du Gouvernement. Pour ma part, je suis très dubitatif parce que ce n'est pas un problème purement français : on constate le même phénomène dans d'autres pays d'Europe.

Quant à vos commentaires sur un certain nombre de risques, vous jugez plutôt réalistes les dépenses de sécurité sociale. Oui... sous une réserve : en assurance maladie, les déficits de fonctionnement des hôpitaux publics s'accumulent. Nous n'arrivons jamais à avoir les chiffres précis, mais nous en serions, en prévision, à un déficit de 1,7 milliard en 2018, contre 1 milliard l'année précédente.

Vous rappelez aussi que la réduction structurelle des dépenses est extrêmement faible : 0,1 point de PIB. Autant dire rien, car 0,1 point de PIB c'est 2 milliards d'euros.

Et je ne vous trouve pas assez critique sur un point : est-il réaliste de penser que la croissance se maintiendra à un tel rythme pendant cinq ans, avec un tel écart par rapport aux capacités de production ? La croissance potentielle reste autour de 1,1 % ou 1,2 %.

Quant à la trajectoire des prélèvements obligatoires, vous soulevez un problème de détail, à 10 milliards d'euros... Comment finance-t-on le solde ?

Et puis, vous ne dites rien, cela m'a beaucoup étonné, de SNCF Réseau, puisque la décision est prise. On intègre cela dans les administrations publiques de façon à essayer d'éviter un impact sur le déficit budgétaire, tout cela est assez grossier. Pouvez-vous nous en dire plus ?

M. Jean-Louis Bricout. Tout d'abord, monsieur le président, je regrette que nous n'ayons toujours pas le rapport de la Cour sur la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, en vue de l'audition de demain.

Le fait marquant du budget 2017, c'est bien évidemment que notre déficit public soit passé sous la barre des 3 % du PIB. Ce seuil n'est qu'un point de passage sur une trajectoire de réduction du déficit qui s'est amorcée depuis 2012, mais rappelons aussi que ce résultat est obtenu au prix de souffrances endurées par des hommes mais aussi par des territoires – je ne reviens pas sur les mesures liées aux décrets d'avance. Certes, c'est un bon résultat, et nous sommes effectivement revenus au déficit de 2007, mais les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires ont progressé, dans le même temps, de 3 points et la dette reste très inquiétante, à 96,8 % du PIB. Restons donc humbles, comme nous y invitait un précédent orateur.

Quant au budget 2017 et aux annulations de crédits, il y a clairement un problème pour plusieurs missions. Les 340 millions de crédits non utilisés et annulés de l'administration pénitentiaire auraient peut-être pu être reportés, notamment pour des investissements dans des établissements existants, investissements pourtant nécessaires – l'actualité nous le rappelle. De même, l'annulation de 25 millions de crédits prévus pour la gendarmerie paraît complètement incompréhensible au regard des besoins de nos territoires – tous les députés sur le terrain le savent.

En ce qui concerne le budget 2018, vous estimez les dépassements de dépenses à 2 milliards – un petit peu moins, disait Mme de Montchalin – et vous notez une mise en réserve de crédits insuffisante pour compenser ces dépassements. Les missions concernées sont notamment la défense, ou la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, avec un risque significatif concentré sur la prime d'activité, dont les estimations en projet de loi de finances n'ont pas été corrigées au cours du débat parlementaire à la lumière de celles, bien plus élevées, de la Caisse nationale des allocations familiales au mois d'octobre 2017. En finira-t-on jamais avec l'insincérité budgétaire ?

Quant à la trajectoire des finances publiques 2018-2022 définie par le Gouvernement, vous vous montrez critique – heureusement, car il faut l’être. Il est clair qu’il y a un décalage entre l’analyse des experts et les trajectoires retenues par le Gouvernement. Le nouveau monde manque-t-il un peu de réalisme pour ignorer autant l’expertise économique ? Il y a quand même de quoi s’inquiéter, avec une croissance ralentie, des taux d’intérêt repartis à la hausse, sans compter les facteurs de dérapage qui sont nombreux : le service national universel, la reprise de la dette de la SNCF, la suppression totale de la taxe d’habitation, la double dépense liée à la transformation du CICE en réduction de charges. Les résultats n’étant pas si bons qu’on le martèle, le peuple s’inquiète de trajectoires qui ne sont pas très justes.

Effectivement, l’investissement local semble reparti à la hausse. C’est plutôt une bonne nouvelle mais il y a les investissements qui provoquent des dépenses de fonctionnement et ceux qui permettent de les réduire. Avez-vous analysé les parts respectives des deux et les liens qu’il peut y avoir entre les différents types d’investissements ?

M. le président Éric Woerth. En ce qui concerne les rapports remis par la Cour des comptes en application du 2° de l’article 58 de la LOLF, notre commission applique, apparemment depuis toujours, la règle suivante : ces rapports sont rendus publics au moment où la Cour les présente, et non lorsqu’elle nous les adresse. Si nous les envoyions sans attendre à soixante-dix commissaires, de tels documents auraient toute chance d’être rendus publics immédiatement. Comme le Premier président Migaud présentera demain le rapport sur la formation des demandeurs d’emploi, nous vous l’enverrons ce soir, sous embargo. Je précise que la Cour nous l’a remis en mai : il a ensuite fallu un peu de temps pour organiser cette audition, et nous avons eu à traiter beaucoup d’autres sujets. Nous pourrions éventuellement discuter d’un changement de règle dans le cadre du bureau de la commission, et avec la Cour, mais la pratique en question est très ancienne.

M. Éric Coquerel. Ce type d’exercice est toujours un peu compliqué pour moi, car nous ne regardons pas la réalité avec les mêmes lunettes. Quand on considère la situation économique et l’état de nos finances publiques en ne retenant comme perspective que l’ampleur du déficit public et de la dette, on se contente de craindre ou d’observer les retournements économiques. Lorsque l’on ne comprend pas que les cycles du capitalisme financiarisé que nous connaissons aujourd’hui, et qui expliquent la bulle spéculative de 2007, sont justement dus aux politiques d’austérité, au transfert des richesses du travail vers le capital et au libre-échange, on se limite à observer que la conjoncture est parfois plus favorable que ce que l’on avait prévu, ce qui améliore la situation économique et le bilan du Gouvernement, et parfois moins favorable, sans se demander pourquoi.

Si l’économie française n’est pas entrée en récession au cours des années 2009-2015 – et ce ne sont pas mes propres chiffres –, c’est parce que les dépenses publiques ont pris la relève alors que le marché était atone, ce qui a permis

d'éviter une récession en France. Je crains que la politique du Gouvernement actuel et l'application de vos préconisations – vous demandez de faire attention aux risques de dérapage – ne conduisent la prochaine crise à toucher un pays d'autant plus fragilisé que le principal feu de son économie aura été réduit. On nous annonce en effet, dans le cadre de la nouvelle LPFP, des coups de rabot supplémentaires sur les aides personnalisées au logement (APL) et les contrats aidés, des suppressions massives de postes dans la fonction publique et des réductions de dépenses dans les collectivités territoriales, alors que les dépenses constituent aussi des recettes – il faut quand même le rappeler. Nous ne regardons donc pas tout à fait de la même manière la situation.

Vous expliquez, à la page 133 de votre rapport, que la trajectoire des recettes « *n'incorpore pas certaines mesures annoncées d'allègement des prélèvements obligatoires* ». J'attends de voir, avec impatience, quand elles seront prises en compte. De quoi s'agit-il ? Pour paraphraser ce que pourrait dire notre collègue Charles de Courson, c'est la grande gabegie relative au coût du capital, c'est-à-dire tous les cadeaux fiscaux qui ont été faits depuis une trentaine d'années, notamment *via* l'ISF et la *flat tax*. Entre 6 et 10 points de PIB ont ainsi été transférés du travail vers le capital, y compris lorsqu'il n'est pas investi. C'est principalement de cela que notre économie souffre, au plan tant des recettes que du coût de l'argent. J'attends donc de voir quels seront, dans un an, les effets de la politique menée par ce Gouvernement.

Enfin, j'observe que vous imputez au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu un coût qui pourrait avoisiner 2 milliards d'euros. Cela fait aussi partie de mes inquiétudes pour l'avenir.

M. Fabien Roussel. Je ne vous poserai qu'une question, pour ma part : combien de temps cela va-t-il encore durer ? Car on entend toujours les mêmes mots : dette, déficits, réduction des dépenses, fragilités, efforts... Il faudrait ainsi, une fois de plus, réduire les dépenses publiques. C'est tantôt à cause des déficits publics, tantôt à cause de la dette, et parfois même pour ces deux raisons à la fois. Tout cela dure depuis quarante ans. On répète toujours le même mot d'ordre, la réduction de la dépense publique, sans que jamais on n'envisage d'augmenter les recettes de l'État. Selon vos préconisations, il devrait encore et toujours réaliser des efforts, et les Français avec lui, il faudrait serrer davantage la vis, afin d'atteindre l'équilibre des finances publiques.

L'objectif est louable, car qui s'opposerait à une bonne gestion ? Le problème est que les efforts concernent toujours les mêmes acteurs, en fin de compte : les retraités, les salariés, nos services publics, les personnes soignées dans les hôpitaux, nos collectivités locales et leurs élus, qui doivent gérer des budgets et à qui on propose maintenant un contrat qui prend la forme d'un chantage, puisqu'ils ont un pistolet braqué sur la tempe. Si les collectivités ne respectent pas l'objectif de progression de 1,2 % des dépenses, elles subiront une pénalité équivalant à 75 % du dépassement si un contrat a été signé avec l'État, ce qui fait trois balles dans le pistolet ; si elles n'ont pas signé de contrat, la pénalité

sera de 100 %, soit quatre balles dans le pistolet. Dans tous les cas, on finira avec au moins une balle dans la tête.

Vous réclamez beaucoup d'efforts aux Français au nom de l'Union européenne et des traités européens, que les Français ont pourtant rejetés en 2005. Ces traités nous demandent de réduire les dépenses publiques, notamment celles des collectivités, et de privatiser les services publics, comme c'est le cas en ce moment pour la SNCF, après EDF et GDF il y a dix ans, ce qui se traduit par une hausse de 7,45 % des prix du gaz au 1^{er} juillet : c'est aussi le fruit de ces politiques !

Il n'y a pas un mot dans vos rapports, dans les kilos de documents que nous recevons à l'Assemblée nationale, sur les cadeaux faits aux plus riches, alors qu'ils ont soustrait plus de 12 milliards d'euros de recettes au budget de l'État pour l'année 2018. Il n'y a pas un mot, non plus, sur les grands fraudeurs qui dépouillent notre budget d'un montant compris entre 60 et 80 milliards chaque année. N'ont-ils pas leur part de responsabilité dans le déficit public de la France ?

Je vous le demande donc, monsieur le Premier président : combien de temps cela va-t-il durer ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. En ce qui concerne les dépenses qui pourraient être communes au budget de l'Union européenne et à celui de l'État, nous sommes tout à fait prêts à travailler sur ce sujet, si vous le souhaitez, par exemple dans le cadre du 2^o de l'article 58 de la LOLF. Il pourrait être intéressant, en effet, d'identifier dans quels secteurs une double intervention est susceptible d'avoir lieu, avec des doublons, et de regarder quelles seraient les améliorations potentielles.

S'agissant de la contractualisation entre les collectivités et l'État, nous maintenons notre diagnostic malgré les annonces qui ont été faites à la fin de la semaine dernière. On voit aujourd'hui que 70 % des collectivités ont signé un contrat, mais il faudra voir ce qui se passe exactement. Nous ne préjugeons pas : nous posons un certain nombre de questions et nous soulignons qu'un certain nombre de points reposent sur un pari, qui est la réussite de cette contractualisation. Nous aurons vraisemblablement l'occasion d'y revenir dans notre rapport sur les finances locales, puis l'année prochaine au vu des résultats qui seront enregistrés.

Quant à l'impact des mesures adoptées, notamment sur l'évolution des recettes année après année, un graphique figurant à la page 77 du rapport permet d'apporter un certain nombre d'éléments de réponse. Vous trouverez aussi à la page 93 du rapport une décomposition, ligne par ligne, des mesures affectant les prélèvements obligatoires en 2018.

Je confirme que la SNCF n'est pas prise en compte dans la trajectoire pour le moment. Tout dépendra de la manière dont la question est traitée sur le plan comptable – vous savez qu'un débat existe, en effet. La SNCF n'est pas

considérée comme une administration publique (APU), mais comme une société non financière, au motif que le taux de couverture des dépenses courantes par les recettes commerciales dépasse 50 %. Or, on frôle ce taux. La décision sera prise en toute indépendance par l'INSEE ou par les comptables européens. Si l'on considère que la SNCF est une APU, il y aura chaque année des conséquences sur le déficit des comptes publics, car son déficit devra être pris en compte, ainsi que sur la dette – celle de la SNCF s'ajoutera à l'ensemble actuel. Ce sujet fait l'objet d'un encadré à la page 144 du rapport.

Je ne sais pas si tout le monde « en prend pour son grade », monsieur Bourlanges. Ce n'est pas nécessairement la question et je ne m'exprimerai pas de cette manière. Nous avons constaté un effort de sincérisation dans la dernière loi de finances : les incertitudes relatives à l'exécution des dépenses sont moins importantes qu'au cours des exercices précédents. Nous aurons, bien sûr, à évaluer cet effort dans la durée.

Les décisions relatives à la taxe d'habitation viennent d'être intégrées dans le dernier document du Gouvernement. Nous constatons qu'elles ne sont pas financées par des économies supplémentaires mais par une détérioration du solde. Il ne nous appartient pas d'apprécier cette décision, qui relève de vous car elle est politique. Le solde passerait de + 0,3 à zéro point compte tenu de la recette liée au maintien, semble-t-il, d'une taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Je ne reviens pas sur ce que M. de Courson a dit au sujet d'un certain nombre de fragilités que nous avons identifiées. Je rappellerai seulement que la croissance potentielle est évaluée par le Gouvernement à 1,25 %, avec une évolution possible à 1,35 % en fin de trajectoire. Ce que nous disons est qu'il est rare de connaître des situations où la croissance effective dépasse durablement la croissance potentielle, comme l'implique la trajectoire du Gouvernement. Cela peut arriver – on l'a vu aux États-Unis ou en Allemagne – mais c'est extrêmement rare. Nous considérons que la trajectoire de croissance est optimiste. À cela s'ajoute un effort structurel sur les dépenses qui est beaucoup plus important en fin de trajectoire, sans qu'aucune conséquence en soit tirée au plan de la croissance, alors que l'on sait parfaitement qu'il peut exister un effet un peu récessif dans ce cas. Nous avons donc quelques interrogations sur la trajectoire retenue.

La Cour des comptes n'est pas plus sévère que le Haut Conseil des finances publiques en ce qui concerne l'année 2018, monsieur Bourlanges. Il y a une nuance à propos de 2018 et même de la période ultérieure, car un certain nombre de risques, déjà identifiés par le Haut Conseil, se sont plutôt concrétisés au cours des trois derniers mois. On voit bien que certains facteurs de fragilité pèsent davantage à l'heure actuelle. Cela explique, au demeurant, la révision des hypothèses de croissance par l'INSEE et d'autres instituts de conjoncture.

Je suis d'accord avec M. Bricout : il peut y avoir des investissements qui entraînent des dépenses de fonctionnement et d'autres qui en suscitent moins.

Nous n'avons pas conduit d'études spécifiques en la matière, mais nous pourrions regarder cette question dans le cadre de travaux relatifs aux investissements des collectivités territoriales. Je pense aussi que le ministère de l'économie et des finances pourrait vous apporter des éléments...

En ce qui concerne les observations de M. Coquerel et de M. Roussel, je suis interrogatif. Je ne sais pas si nous n'avons pas les mêmes lunettes, mais je peux vous dire que nous raisonnons par rapport à la loi et aux objectifs adoptés par le Parlement. Nous ne le faisons pas par rapport à un programme politique, mais par rapport aux décisions prises par celles et ceux qui ont une majorité au Parlement. La différence est que nous ne nous plaçons pas sur le terrain de l'opportunité. Nous raisonnons, je le répète, par rapport aux décisions et aux engagements pris par les autorités qui ont la légitimité pour le faire. Qu'il y ait des contestations et une opposition à l'égard de la ligne qui a été adoptée, on peut tout à fait à le concevoir, mais nous ne raisonnons pas par rapport à ce que peut penser un groupe qui n'a pas obtenu la majorité au Parlement.

J'ajoute que la France a connu une récession au cours des années que vous citez. La question que l'on peut se poser, et j'invite M. Coquerel à le faire, est que la France a 3 points de PIB d'impôts et de taxes de plus que la moyenne de la zone euro, et que beaucoup de ses partenaires, ainsi que 3 points de PIB de plus en termes de dépenses publiques. Avons-nous une croissance supérieure en proportion ? Non. S'il y avait un lien direct entre l'augmentation de la dépense et le niveau de la croissance, cela se saurait et nous serions sûrement champions ou vice-champions du monde en matière de croissance, ce qui n'est pas le cas. Il n'y a pas de lien automatique : ce n'est pas parce que l'on dépense plus que la France et les Français se portent obligatoirement mieux. La croissance potentielle est certainement insuffisante en France : elle mériterait d'être améliorée, mais il faut se demander ce que l'on peut faire pour y arriver. Ce sont des décisions politiques et il n'appartient pas à la Cour des comptes d'exprimer un point de vue à ce sujet.

Notre seul critère n'est pas l'ampleur des déficits et de la dette : nos critères sont les lois de programmation et les lois de finances que vous votez. M. Roussel m'a demandé combien de temps cela va durer. Je n'en sais rien : nous raisonnons, je le répète, en fonction des lois qui ont été votées.

Contrairement à ce qu'on lit parfois, ou à ce qui est dit, la dépense publique ne s'est pas réduite en France. Elle a augmenté, nous avons déjà eu l'occasion de le dire, de 14 milliards en 2017 et de 3 points de PIB entre 2007 et 2017. La dépense publique n'a donc pas du tout baissé : elle augmente moins qu'auparavant.

Ce que la Cour dit est que l'objectif de maîtrise de la dépense publique est ambitieux par rapport à ce que nous pouvons constater au sujet des dernières années, mais aussi qu'il y a des marges d'efficacité et d'efficience. On peut travailler sur certains effets d'aubaine pour faire en sorte que l'effort ne soit pas réalisé au détriment de ceux qui ont le plus besoin de la puissance publique. La

Cour des comptes ne propose pas, bien évidemment, de réduire la proportion des aides : elle constate seulement certains effets d'aubaine.

Il existe par ailleurs des travaux de la Cour sur la fraude fiscale et aux cotisations sociales, dont je pourrai vous donner la liste : nos travaux ne concernent pas seulement les dépenses mais aussi les recettes.

M. Jean-René Cazeneuve. J'aimerais revenir sur la contractualisation. Vous avez dit, fort justement, que 50 % des dépenses ne sont pas concernées par l'exercice tel qu'il est défini à l'heure actuelle. Faut-il aller plus loin en incluant les budgets annexes et davantage de communes, ou bien faut-il changer de méthode ?

Vous plaidez pour une loi de financement des collectivités territoriales, comme de nombreuses associations d'élus et la délégation compétente de notre assemblée. Je voudrais néanmoins m'assurer que nous parlons de la même chose. Vous dites que votre objectif est de renforcer la gouvernance des finances publiques, tandis que les collectivités territoriales pensent plutôt à des sujets tels que la stabilité et la visibilité des transferts. Que mettriez-vous précisément et concrètement dans une nouvelle loi de financement ?

Mme Véronique Louwagie. Merci, monsieur le Premier président, pour la présentation intéressante que vous avez faite.

Il est indiqué à la page 125 de votre rapport que « *l'expérience des lois de programmation précédentes montre qu'elles n'ont guère eu de valeur prescriptive pour la trajectoire ultérieure des finances publiques, et ce notamment parce qu'elles ne s'imposent pas aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale* » : on s'aperçoit, souvent, que les trajectoires ne sont pas suivies.

Que pourrait-on faire, au niveau du Parlement, pour que les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale entrent bien dans le cadre des lois de programmation des finances publiques, ou bien pour qu'un lien soit établi, chaque année, par une modification de la loi de programmation ? On peut se faire plaisir intellectuellement, peut-être, mais cela ne sert à rien par la suite. Comment y remédier ?

Mme Valérie Rabault. Je voudrais rebondir sur l'intervention de M. Coquerel en soulignant, avec tout le respect que je vous dois, monsieur le Premier président, qu'il n'y a pas eu de récession en France. La définition d'une récession, selon l'INSEE, est en effet une croissance négative du PIB pendant deux trimestres consécutifs. On peut tourner les choses comme on veut, mais la France ne s'est pas trouvée dans une telle situation, tout simplement parce qu'il y avait des « amortisseurs économiques ».

M. le Premier président de la Cour des comptes. Nous vous apporterons les éléments nécessaires et vous verrez que vos propos ne sont pas totalement exacts.

Mme Valérie Rabault. En ce qui concerne l'année 2018, j'aurais tendance à dire que je partage votre constat. S'agissant de 2019, je pense en revanche qu'il existe une insincérité, sur le plan des recettes comme sur celui des dépenses. S'il n'y a pas l'élasticité annoncée et le gain de croissance cranté en 2017, il manquera 14 ou 15 milliards d'euros de recettes. Quant aux dépenses, vous avez eu raison de rappeler qu'il y a un risque lié aux 20 % de la taxe d'habitation qui resteront en 2020 mais aussi à la reprise de la dette de la SNCF, et à son coût. Cela représente une trentaine de milliards si l'on ajoute les risques portant sur les recettes à ceux relatifs aux dépenses.

J'inclus dans ce total les collectivités territoriales : même si 228 sur les 322 concernées ont conclu un contrat avec l'État, cela ne signifie pas que l'objectif de 1,2 % sera respecté à la lettre.

Il y a donc une crainte de dérapage des finances publiques : 2019 sera l'année de tous les dangers, car il peut y avoir une conjonction des effets en termes de recettes et de dépenses. Vous pointez les quatre fragilités principales à la page 19 du rapport : vous soulignez notamment que l'hypothèse de croissance est optimiste et que toutes les mesures annoncées ne sont pas prises en compte.

Je vous remercie d'avoir indiqué, même s'il faut aller chercher cette précision au milieu d'un paragraphe, page 19, que la croissance des dépenses publiques était supérieure à 2 points en volume au début des années 2000 et que l'on est ensuite passé à 1 point entre 2012 et 2017, ce qui représente une division par deux.

Je considère que tout n'est pas bouclé, en particulier pour 2019 : ce sera, je le répète, l'année de tous les dangers. J'aimerais avoir votre avis, aussi bien sous l'angle des recettes, où les dérapages peuvent atteindre une quinzaine de milliards, que sous celui des dépenses, pour lesquelles le risque s'élève à une dizaine de milliards, au bas mot.

M. le président Éric Woerth. J'ai sous les yeux un document de l'INSEE qui évoque une récession sans précédent en 2009. Il y a eu plusieurs trimestres consécutifs de baisse du PIB.

Mme Valérie Rabault. Je vais vous sortir les données !

M. Xavier Roseren. Je garde mes lunettes, mais vous m'autoriserez, pour vous poser une question sur l'*exit tax*, à sortir aussi une loupe...

Le 1^{er} mai dernier, le Président de la République a déclaré qu'il voulait mettre fin à ce mécanisme dès l'année prochaine. L'objectif est de renforcer l'attractivité de la France afin d'encourager les entreprises à s'y installer et ainsi de contribuer à la croissance économique. La Cour des comptes a-t-elle procédé, en amont, à une analyse du coût de cette mesure, en s'intéressant notamment aux recettes dégagées par l'*exit tax* ? Les avis divergent, en effet. Le Gouvernement a évoqué entre 10 et 15 millions d'euros, alors que le directeur de la législation

fiscale, que nous avons auditionné, a plutôt évoqué un montant de 42 millions d'euros. J'aimerais aussi connaître l'avis de la Cour des comptes sur l'opportunité d'une telle mesure en termes de rapport coût/bénéfice. Enfin, considérez-vous qu'il convient de procéder à une suppression pure et simple du dispositif ou, au contraire, qu'il faudrait réfléchir à un mécanisme de substitution plus pertinent ?

M. Patrick Hetzel. Merci beaucoup pour votre exposé très clair, monsieur le Premier président. Ma question concerne une annonce faite par le Gouvernement à l'automne dernier au sujet d'« Action publique 2022 » : il a été dit et répété qu'un rapport serait rendu public au printemps et que le Gouvernement prendrait position par la suite. Comme vous l'indiquez dans votre propre rapport, la question de la réduction des effectifs publics est essentielle si l'on veut arriver à suivre la trajectoire fixée. En savez-vous davantage ? Le Gouvernement semble procrastiner.

Mme Cendra Motin. L'annexe VI du rapport fait état d'un risque de dépassement des crédits de titre II, alors qu'il y a eu une forte reprise en main entre 2017 et 2018 : nous avons pris la décision, difficile, de mettre en *stand-by* le dispositif « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) – même s'il faudra, malgré tout, honorer les accords signés avec l'ensemble des salariés de la fonction publique et absorber les hausses de schémas d'emplois. J'aimerais en savoir davantage sur ce qui peut encore faire dérapier, selon vous, ces dépenses dont nous avons repris la maîtrise, notamment dans le cadre des discussions qui ont eu lieu ces derniers jours avec les organisations syndicales.

Je voudrais aussi vous interroger sur l'annexe VII, relative au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR). Vos estimations à la baisse m'ont un peu surprise, car le taux de recouvrement de l'IR est de l'ordre de 95 %, contre 99 % pour les cotisations salariales. On a donc pu tablez légitimement et, me semble-t-il, de manière prudente sur une amélioration du recouvrement de l'IR grâce à la retenue à la source : le taux passerait à 97 %. Je ne vois pas vraiment en quoi cette prévision pourrait être affectée. En ce qui concerne le recours à la modulation, on sait depuis quelques jours que les Français sont restés relativement prudents : ils ont préféré garder le taux d'imposition du foyer au lieu d'essayer de jouer sur des taux individualisés ou neutres. À l'aune de ces premiers résultats, pensez-vous que l'on pourrait en rester à la prévision de 97 %, sans qu'il y ait la variation de 2 milliards d'euros que vous envisagez dans votre rapport ?

M. Jean-Pierre Vigier. Merci de votre exposé très clair, très précis, qui reflète la réalité. Ce n'est pas de votre fait, mais j'ai l'impression que nous entendons la même chose chaque année : augmentation de la dépense publique de l'État, augmentation de la dette. La nouveauté est que la croissance est au rendez-vous, ce qui permet de voir le déficit pour 2017 s'établir à 2,6 % du PIB, mais la dépense publique continue d'augmenter.

Si la croissance n'est pas au rendez-vous, ou si elle est faible, si les taux d'intérêt remontent, et si les dépenses d'État continuent à augmenter, que ferons-nous ?

Contrairement à ce que disent certains de mes collègues, vous avez tout à fait raison, il faudra bien que l'État réduise un jour ses dépenses publiques, comme on demande aux collectivités locales de le faire.

M. Daniel Labaronne. Vous dites que le taux de croissance effectif de nos finances publiques est très largement supérieur au taux de croissance potentielle, ce qui ne s'est jamais vu.

Il y a d'abord un problème de calcul : si nous arrivons à bien mesurer le taux de croissance effectif, le taux de croissance potentielle ne fait pas consensus. Par ailleurs, toute la politique économique et sociale que nous menons tend à former la main-d'œuvre disponible et à développer l'investissement de productivité, autant d'éléments de nature à relever la croissance potentielle.

Dès lors, ne faudrait-il pas revoir le mode d'évaluation de cette croissance potentielle, qui a une influence sur la perception de notre trajectoire d'évolution des finances publiques et sur le calcul de notre solde structurel ?

Mme Émilie Bonnard. Vous avez parfaitement souligné la dégradation de la situation de nos finances publiques, mais aussi la fragilité de la trajectoire qui nous est présentée par le Gouvernement. Pour rendre cette trajectoire plus fiable, nous n'avons d'autre choix que de diminuer notre dépense publique en volume. Quels sont, selon vous, les secteurs ou mécanismes sur lesquels il conviendrait d'agir dès maintenant afin d'avoir un effet levier sur cette diminution ?

Les perspectives de croissance sont plus modérées qu'annoncées, parallèlement, les taux d'intérêt sont dans une phase ascendante et le renchérissement des matières premières est une réalité, de même que les tensions sur le commerce international. Si les perspectives de ralentissement sont chiffrées, pouvez-vous également chiffrer la prévision d'inflation ?

Nous nous interrogeons comme vous sur la fiabilité de cette trajectoire, et sur les nécessaires corrections à y apporter, en constatant que la suppression de la taxe d'habitation n'y est pas intégrée.

M. Jean-Louis Masson. Merci pour la clarté de votre exposé et la précision de vos réponses aux questions que nous vous avons soumises. Le déficit public observé en 2017 revient à un niveau comparable à celui du milieu des années 2000 mais, dans l'intervalle, la dette s'est accrue de plus de 30 points, et la part des dépenses publiques dans le PIB et le taux des prélèvements obligatoires ont également fortement augmenté, chacun de 3 points de PIB par rapport à 2007.

Vous apportez une preuve supplémentaire de la violence de la crise des *subprimes* en 2008 et de celle des dettes souveraines en 2010 et 2011 à ceux qui ont pu la nier ou la sous-estimer. Compte tenu de notre dette publique, désormais proche de 100 %, de la pression fiscale élevée – et record – supportée par les contribuables, et du niveau sans équivalent des dépenses publiques, nous constatons que nous sommes dans le rouge. Mais qu’y a-t-il après le rouge ? Comme le disait Émilie Bonivard, quelles pourraient être les conséquences en cas de nouvelle dégradation de la conjoncture internationale : hausse des prix des produits pétroliers, hausse des taux d’intérêt, voire un nouveau krach boursier ? Quel est le risque, et quels en seraient les conséquences et les remèdes ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. La contractualisation porte sur 57 % des dépenses : une partie des dépenses n’est ainsi pas concernée. Nous parlons d’une loi de financement des collectivités territoriales avec l’idée que cette loi pourrait avoir vocation à retracer l’ensemble des relations financières entre l’État et les collectivités territoriales, et fixer, pour l’année à venir, par catégories de collectivités, les conditions de l’équilibre global en cohérence avec la loi de programmation qui est votée par le Parlement. L’objet n’est pas similaire à celui d’une loi de finances pour l’État, mais une telle loi permettrait d’identifier un certain nombre de sujets et de situer ce qui peut être demandé aux collectivités territoriales compte tenu de la trajectoire des finances publiques fixée par le Parlement.

M. Jean-Louis Bourlanges. Ce serait un rapport ? une loi ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. Comme il existe une loi de financement de la sécurité sociale, il pourrait y avoir une loi d’orientation pour les collectivités territoriales. Bien sûr, elle n’aurait pas la même portée qu’une loi de finances, mais elle permettrait d’organiser un débat sur ce que vous attendez de ces collectivités car, je le rappelle, la libre administration des collectivités territoriales se fait dans le respect des lois qui la réglementent.

Notre proposition d’élargir le champ des lois de financement de la sécurité sociale à l’ensemble de la protection sociale obligatoire pose aussi la question de l’angle mort du pilotage des dépenses de santé. Un respect strict de l’ONDAM peut cacher un déficit important des hôpitaux puisque les établissements publics de santé ne sont pas inclus, pour le moment, dans le périmètre des lois de financement. C’est une difficulté pour apprécier la réalité de la situation.

Je confirme à Mme Rabault qu’il y a eu cinq trimestres consécutifs de contraction du PIB, à partir du deuxième trimestre 2008.

Mme Valérie Rabault. Je reconnais que je me suis trompée !

M. le président Éric Woerth. J’étais ministre des comptes publics à l’époque, et ce n’était pas très drôle... On sous-estime systématiquement – je ne pense pas que ce soit une question d’appréciation politique, la mémoire entraîne cela – la profondeur de cette crise et la réalité de cet instant. Je ne dis pas que

toutes les décisions furent bonnes, bien sûr, mais les décisions ont été prises dans une urgence absolue. Le rapport au temps était différent, comme dans un avion au cœur de l'orage. C'est ce qui s'est passé pendant une série de trimestres pour nos finances publiques. On voit d'ailleurs, dans les graphiques, un décrochage de l'ensemble des indicateurs à cette époque. Mais les observateurs, notamment les journalistes, ont totalement tourné la page. Il serait bien que nous, au sein de la commission des finances, ne commettions pas la même erreur.

M. Jean-Louis Bourlanges. L'avion s'est stabilisé. Seul le pilote a été éjecté... !

M. le président Éric Woerth. Le pilote et l'équipage... !

M. le Premier président de la Cour des comptes. C'est pour cela qu'il n'est pas indifférent de redresser la situation de nos comptes publics, parce qu'en cas de crise nouvelle, plus vous avez de marges de manœuvre, plus vous pouvez prendre de mesures contracycliques.

Le problème de la France est qu'elle est entrée en récession alors même que la situation de ses comptes publics n'avait pas été redressée. Et nous ne sommes pas à l'abri d'une nouvelle crise.

M. le président Éric Woerth. Cela peut recommencer !

M. le Premier président de la Cour des comptes. Bien sûr, d'ailleurs cela recommence assez régulièrement ! Il faut donc pouvoir se préserver, et se donner les moyens de prendre les mesures contracycliques nécessaires.

J'ai entendu Mme Rabault à propos de ce que nous ne disons pas concernant la loi de programmation, et ce qu'elle appelle l'insincérité. La question de la sincérité des lois de programmation ne se pose pas du tout dans les mêmes termes que pour les lois de finances : ce sont deux exercices totalement différents.

Les lois de finances comprennent des crédits budgétaires. Les lois de programmation des objectifs et des prévisions. La LOLF, comme la Constitution, ne posent pas la même exigence de sincérité que pour la confection des lois de finances. Nous disons qu'il y a des fragilités, et nous sommes tout à fait dans notre rôle en le disant. Les lois de programmation reposent aussi sur quelques paris, qui peuvent se traduire par quelques milliards de plus ou de moins, en fonction de la réussite de ces paris et de la réalisation des objectifs. Effectivement, des choses devront être précisées au fur et à mesure des lois de finances.

Nous n'avons pas travaillé sur l'*exit tax* ; je ne suis donc pas en mesure d'apporter les éléments que vous souhaitez. Et nous n'avons pas d'avis à donner sur l'opportunité de la décision de la supprimer.

Sur « Action publique 2022 », nous faisons les mêmes constats. Des travaux ont été engagés, mais ils n'ont pas été rendus publics. Compte tenu de

l'objectif ambitieux de maîtrise de la dépense publique, notamment pour les années 2020 à 2022, il est nécessaire de mieux le documenter qu'il ne l'est aujourd'hui. Pour le moment, nous n'avons pas d'élément expliquant ce qui pourrait permettre d'infléchir davantage la trajectoire de maîtrise de la dépense publique. Nous attendons également que le Gouvernement précise les mesures qu'il compte prendre, à la fois dans la loi de finances pour 2019 et pour les lois de finances suivantes.

Lorsque nous avons remis l'audit, nous avons eu l'occasion de répéter un certain nombre de recommandations concernant les politiques publiques sur lesquelles il nous paraissait intéressant que le Parlement se penche pour apprécier les marges d'efficience. Cela concerne les politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales sur le logement, la formation professionnelle, les aides à l'emploi, les aides à l'économie, et dans le domaine de la sécurité sociale, où nous avons identifié un certain nombre de leviers pour mieux maîtriser l'évolution de la dépense publique.

J'entends ce que dit M. Labaronne sur la croissance potentielle. Nous savons qu'il y a un débat entre les économistes sur son mode de calcul même. Le Gouvernement lui-même fait évoluer la croissance potentielle de 1,25 à 1,35 %. Mais cette évolution est faible par rapport aux réformes structurelles qu'il présente. Ce que nous disons sur l'écart entre la croissance effective programmée et la croissance potentielle reste valable : il est peu probable d'avoir durablement une croissance effective supérieure à la croissance potentielle, et dans des proportions importantes.

M. Daniel Labaronne. Sauf si l'on relève le niveau de croissance potentielle !

M. le Premier président de la Cour des comptes. Bien évidemment, si vous estimez que le niveau de croissance potentielle est arrivé au niveau de croissance effective que vous fixez... Cela dit, peu d'économistes fixent la croissance potentielle française aussi haut.

M. Daniel Labaronne. Dans sa lettre au Président de la République, le gouverneur de la Banque de France s'est montré optimiste sur la croissance potentielle.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Sur la situation des finances publiques, le gouverneur de la Banque de France n'a peut-être pas tous les outils pour apprécier la situation. Il est vrai que la Banque de France se livre à cet exercice depuis plusieurs années. Quand chacun fait son métier, c'est souvent mieux... Cela dit, ce que peut écrire la Banque de France est toujours très intéressant, et peut mériter d'être contredit et documenté. Nous sommes d'ailleurs toujours très heureux de recevoir la Banque de France.

M. Jean-Louis Bourlanges. Il y a des économistes de renom à la Banque de France.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Elle a, bien sûr, des économistes qui ont toute légitimité pour s'exprimer.

M. le président de la première chambre de la Cour des comptes. S'agissant de l'annexe VI, les risques de dépassement de crédits du titre II sont incorporés dans les risques globaux de dépassement, qui s'élèvent à 1,5 milliard d'euros. Cela en représente une toute petite partie, de l'ordre de 200 millions. Les risques de dépassement ont deux origines, l'une est classique : les opérations extérieures (OPEX) ; la seconde est l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) de l'éducation nationale. La situation, par rapport au passé, n'appelle pas une préoccupation exceptionnelle.

La deuxième annexe, sur les rendements de l'impôt sur le revenu suite à la mise en œuvre du prélèvement à la source est délibérément technique. Elle tend à identifier les différents facteurs d'incertitude qui pèsent sur le rendement, en 2019, du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. La conclusion est que ces incertitudes représentent 0,1 point de PIB, à la hausse comme à la baisse. Il existe une marge d'incertitude dont les différents éléments sont cités et je peux simplement vous dire que ce document, comme le reste, a fait l'objet d'une contradiction technique avec le ministère des finances, et il n'y a pas eu matière, de sa part, à contredire nos analyses techniques. Techniquement, ces points ne font pas dissensus.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 10 juillet 2018 à 16 heures 15, la commission examine un rapport d'information sur le débat d'orientation des finances publiques (M. Joël Giraud, Rapporteur général).

M. Joël Giraud, rapporteur général. Selon le principe du « chaînage vertueux » inscrit dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), nous préparons aujourd'hui le débat d'orientation des finances publiques, qui s'intercale entre le « printemps de l'évaluation » et la discussion du projet de loi de finances (PLF) pour 2019.

Il est éclairé par deux rapports prévus par la LOLF. D'une part, le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui nous livre un diagnostic, présenté par M. Didier Migaud, la semaine dernière en commission. D'autre part, le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, qui permet au Gouvernement de préciser ses grandes orientations pour les prochains budgets et ses objectifs de finances publiques.

Ces deux rapports sont traditionnellement complétés par celui du rapporteur général de la commission des finances que je vous présente aujourd'hui. Le débat d'orientation des finances publiques aura ainsi été préparé sur la base d'un diagnostic objectif, d'orientations actualisées et d'une analyse parlementaire.

Le débat d'orientation des finances publiques permet de poser un certain nombre de questions et il permet surtout à chaque groupe de faire valoir son point de vue sur la politique budgétaire à suivre.

Les objectifs de finances publiques présentés par le Gouvernement dans le cadre de ce débat doivent être replacés dans le contexte des engagements européens de la France.

Trois grandes catégories de normes chiffrées s'imposent à notre pays en matière de finances publiques : la norme relative au déficit public et à la dette publique, qui prévoit que le premier doit être inférieur à 3 % du PIB et la seconde à 60 % du PIB, la norme relative à l'équilibre des comptes, qui impose un déficit structurel inférieur à 0,5 % du PIB, et la norme relative à l'ajustement structurel minimal qui doit être supérieur à 0,5 % du PIB.

Le 22 juin dernier, le Conseil de l'Union européenne a officiellement pris acte de la clôture de la procédure de déficit excessif ouverte à l'encontre de la France. Le déficit public a en effet été mesuré à 2,6 % du PIB par l'Institut

national de la statistique et des études économiques (INSEE) au lieu de 2,9 % prévu par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022. Il s'agit du déficit public le plus bas enregistré depuis 2007. La France était le dernier État de la zone euro avec l'Espagne à faire l'objet d'une procédure de déficit excessif. La sortie de la procédure constituait un engagement fort du Gouvernement et de notre majorité parlementaire pour l'année 2017. Cet engagement a été respecté : au-delà des appréciations diverses et variées, je crois que chacun s'en félicitera.

Le présent débat se déroule donc dans un contexte favorable d'amélioration de la conjoncture, stimulée par une politique volontariste de redressement de nos comptes publics.

En 2017, la croissance du PIB en volume s'est élevée à 2,2 % au lieu de 1,5 % prévu en loi de finances initiale. Il s'agit du meilleur taux de croissance enregistré depuis 2011. La prévision de croissance pour l'année 2018 est fixée à 2 %, soit une prévision encore « atteignable », pour reprendre la sémantique de la Cour des comptes. L'INSEE prévoit cependant, dans sa dernière note de conjoncture, un ralentissement de la croissance à 1,7 %, ce qui resterait encore un taux assez élevé par rapport à ce que nous avons connu ces six dernières années.

Le scénario macroéconomique proposé par le Gouvernement est inchangé par rapport au programme de stabilité, mais il reste plus favorable que celui de la loi de programmation. Il faut en effet comparer le document que le Gouvernement nous a transmis à ces deux bases de référence que sont la LFPF, promulguée en janvier dernier, et le programme de stabilité, présenté par la suite, au mois d'avril. Nous pourrions sûrement améliorer ces procédures dans le cadre d'une réforme de la LOLF, afin d'éviter les actualisations trop fréquentes ou de limiter le nombre de bases de référence. Cela donnerait une plus grande lisibilité des orientations en matière de finances publiques.

La loi de programmation pour la période 2018-2022 avait été bâtie sur une hypothèse de croissance annuelle de 1,7 % du PIB pour les années 2018 à 2021, puis de 1,8 % en 2022. Dans le programme de stabilité, le Gouvernement avait pris acte d'une accélération de la croissance pour 2018 et 2019, respectivement à 2 % et 1,9 %. Les prévisions pour les années 2020 et 2021 étaient stables à 1,7 %, et, de façon prudente, l'hypothèse de croissance pour 2022 avait été légèrement abaissée à 1,7 %. Ce dernier scénario a été repris par le Gouvernement, qui a actualisé la trajectoire des finances publiques dans son rapport préparatoire au débat d'orientation.

La précédente trajectoire des finances publiques résultait du programme de stabilité transmis en avril à la Commission européenne, trajectoire qui actualisait celle figurant dans la LFPF 2018-2022.

Les objectifs principaux pour le quinquennat n'ont pas changé : retour progressif à l'équilibre budgétaire, baisse des prélèvements obligatoires d'environ

un point de PIB et des dépenses publiques d'environ trois points de PIB, et désendettement. Ces objectifs sont, pour la plupart, légèrement plus ambitieux que ceux prévus dans la LPFP 2018-2022. Ils tiennent compte en cela de l'amélioration plus rapide que prévu de la conjoncture constatée en 2017.

Selon le rapport du Gouvernement, les comptes publics seraient à l'équilibre à la fin du quinquennat, alors que la LPFP 2018-2022 prévoyait un léger déficit de 0,3 % du PIB.

La réduction du déficit structurel serait cependant légèrement moins importante que prévu initialement, d'environ 0,2 % du PIB. Cela s'explique par la décision de supprimer totalement la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette suppression doit intervenir avant la fin du quinquennat selon le rapport.

Pour la même raison, la trajectoire actualisée des finances publiques est très légèrement dégradée par rapport à celle qui avait été présentée lors de la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne, en avril dernier. Alors qu'un excédent budgétaire était prévu pour la fin du quinquennat, le Gouvernement fixe désormais une cible d'équilibre budgétaire.

Concernant l'exercice 2018, le débat d'orientation des finances publiques permet de constater qu'il n'existe pas de risques importants de dérapage. Ce point mérite à mon sens d'être fortement souligné. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes a considéré que la prévision de déficit est atteignable, compte tenu d'un « risque de dépassement modéré ».

La conjoncture économique apparaît toujours favorable, et la prévision de recettes est plausible, tenant compte d'importantes mesures de baisse des prélèvements obligatoires, pour environ 11 milliards d'euros, dont 3,2 milliards au titre de la première étape de la suppression de la taxe d'habitation. Les objectifs de modération de la dépense sont crédibles et le désendettement public devrait se concrétiser pour la première fois depuis dix ans.

Bien évidemment, l'atteinte de ces objectifs nécessitera la poursuite du sérieux budgétaire jusqu'à la fin de la gestion, et le maintien de conditions macroéconomiques clémentes. Toutefois, il n'y a pas de mauvaises surprises, comme nous avons pu en constater par exemple l'an dernier. Le renforcement de la sincérité budgétaire en loi de finances initiale pour 2018 nous permet d'être plus sereins pour la fin de cet exercice que nous ne l'étions précédemment.

S'agissant de l'exercice 2019 et du prochain projet de loi de finances, le déficit public sera dû, à hauteur d'environ un point de PIB, à une mesure ponctuelle et temporaire : la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement pérenne de cotisations sociales patronales. Cela étant précisé, la cible de déficit pour 2019 est désormais fixée à 2,3 % du PIB, en

amélioration de 0,6 point par rapport à la LPFP 2018-2019, et de 0,1 point par rapport au programme de stabilité.

L'ajustement structurel correspond à l'évolution du solde structurel. À ce stade, le Gouvernement prévoit un ajustement structurel de 0,3 point de PIB, le déficit structurel devant passer de 2,1 % à 1,8 %.

Le niveau prévu d'ajustement structurel est certes inférieur à la réduction minimale de 0,5 point de PIB résultant du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, mais il est conforme à celui qui a été communiqué à la Commission européenne dans le cadre du programme de stabilité. Il est même légèrement supérieur à celui figurant dans la LPFP 2018-2022.

S'agissant des recettes, trois points doivent être signalés pour le prochain projet de loi de finances. La contemporanéité du prélèvement de l'impôt sur le revenu devrait rendre légèrement plus aléatoire la prévision de son rendement. La Cour des comptes a estimé que l'incertitude de la prévision s'élevait à 2 milliards d'euros environ, à la hausse ou à la baisse. Il faut évidemment noter la bascule du CICE en baisse pérenne de cotisations sociales. Enfin il convient d'être attentif au programme de réduction du nombre de taxes à faible rendement, à hauteur de 200 millions d'euros.

Selon le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement a prévu d'intensifier l'effort de maîtrise de la dépense publique avec un taux de croissance en volume, hors crédits d'impôt, passant de 0,7 % en 2018, à 0,4 % en 2019. À mon sens, le Gouvernement devra préciser les mesures précises concrètes d'économies sur les missions du budget général de l'État, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2019.

En 2019, le désendettement public se poursuivrait à un rythme de 0,3 point de PIB par rapport à 2018, s'établissant à 96 points de PIB, soit un niveau inférieur de 1,1 point à l'anticipation de la LPFP 2018-2022.

Enfin, concernant la période 2020-2022, le premier enjeu concerne le contexte macroéconomique. Lors de son audition par notre commission, le Premier président de la Cour des comptes a insisté sur le risque d'un ralentissement de la croissance au cours du quinquennat. L'hypothèse de croissance du Gouvernement est continûment supérieure à la croissance potentielle. Il faut garder à l'esprit cette fragilité du scénario macroéconomique du Gouvernement.

D'autres grands enjeux de finances publiques porteront sur la période 2020-2022, au premier rang desquels la réforme de la fiscalité locale, qui devrait faire l'objet d'une refonte globale en particulier en raison de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui représente environ 20 milliards d'euros et un tiers des ressources fiscales du bloc communal, ce qui n'est pas négligeable. Un projet de loi spécifique devrait ainsi être déposé « *au premier*

semestre de l'année 2019 », selon le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

Je rappelle que la loi de finances pour 2018 a supprimé la taxe d'habitation sur les résidences principales pour 80 % des foyers, de façon progressive d'ici à 2020. Le coût de la mesure est estimé à 3,2 milliards d'euros pour 2018, 7 milliards pour 2019, et 10,1 milliards pour 2020. Ce coût était intégré dans la trajectoire de finances publiques figurant dans la LPFP 2018-2022, et dans le programme de stabilité transmis en avril dernier à la Commission européenne.

La suppression totale de la taxe d'habitation pour les 20 % des foyers restants a été annoncée par le Président de la République et figure dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques du Gouvernement. Son coût supplémentaire en année pleine, estimé à 10,5 milliards, n'a pas été intégré dans les trajectoires de finances publiques de la LPFP 2018-2022 et du programme de stabilité.

Selon les renseignements que j'ai pu recueillir auprès du Gouvernement, la suppression pour les 20 % restants débutera en 2020 et se fera de manière progressive. Elle pèsera sur le déficit pour 0,2 point de PIB en moyenne entre 2020 et 2022, et elle permettra de diminuer le ratio de prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB en 2022.

Néanmoins, ces évolutions ne seront précisées et arbitrées qu'ultérieurement, dans le cadre de cette refonte d'ensemble de la fiscalité locale, qui fera l'objet de la loi spécifique annoncée pour 2019.

La taxe d'habitation subsistera pour les résidences secondaires pour environ 2,5 milliards.

Par ailleurs, le Gouvernement a pris des engagements forts en matière de réduction de la dépense publique. Le ratio par rapport au PIB devrait baisser de quatre points entre 2017 et 2022. Concrètement, cela signifierait une évolution historiquement basse de la dépense publique en volume entre 2020 et 2022, qui serait quasiment nulle en fin de période. Celle-ci résultera notamment de la mise en œuvre de mesures issues du programme « Action publique 2022 ». Le Gouvernement indique dans son rapport qu'il annoncera « *plusieurs réformes structurantes dans les semaines à venir* ». Le ratio de dépenses publiques se réduirait fortement pour s'établir à 51 % en 2022.

En conséquence, le désendettement public devrait s'accélérer, avec une diminution du ratio de dette publique de cinq points par rapport au PIB. C'est une trajectoire plus ambitieuse que celle prévue en LPFP 2018-2022. Le ratio repasserait en dessous de 90 % du PIB en 2022.

Enfin, deux éléments devront être précisés par le Gouvernement. Il s'agit de la reprise de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 35 milliards d'euros, dont 25 milliards en 2020, et 10 milliards en 2022. Devant notre commission, le

directeur général de l'INSEE a déclaré qu'un reclassement de SNCF Réseau était actuellement à l'étude, la faisant passer de la catégorie des « sociétés non financières » à la catégorie des « administrations publiques ». Cela aurait une incidence sur le traitement en comptabilité nationale de la reprise de la dette. Le Gouvernement attend donc la décision du comptable national pour inclure cette opération dans la trajectoire. Je remarque que le Gouvernement a été plus transparent au sujet de la reprise de la dette de SNCF Réseau par rapport au programme de stabilité ; disons avec humilité que la mobilisation de notre commission n'y est sans doute pas totalement étrangère.

Sur ce sujet, il conviendra d'assurer un pilotage au plus près de la dette, car cette dernière peut malheureusement continuer à enfler. Je veux insister sur un paradoxe : si SNCF Réseau devait entrer dans la catégorie administration publique, cela signifierait que les recettes de péage baissent par rapport à la production, en raison d'une politique tarifaire plus attractive pour les nouveaux entrants dont le nombre resterait limité, ou d'une baisse de trains en circulation. Il est nécessaire de préciser les choses, car tout cela peut paraître assez contre-intuitif. En tout état de cause, le suivi de la dette doit être permanent et une plus grande transparence doit être assurée : la commission des finances devra particulièrement y veiller dans les années qui viennent.

Il faudra également que le Gouvernement précise la trajectoire des effectifs de la fonction publique durant le quinquennat. Les objectifs sont connus : une réduction de 50 000 postes dans la fonction publique de l'État, et une réduction de 70 000 postes au sein de la fonction publique territoriale. Toutefois, le Gouvernement doit détailler les réorganisations qui seront mises en place au sein de l'État et, par conséquent, les ministères qui porteront les réductions d'effectifs.

Vous le comprenez, le débat d'orientation est un point d'étape utile, qui nous permet à la fois de savoir où nous en sommes, et d'identifier les défis qui restent à relever. Il permettra d'avoir un échange avec le Gouvernement pour obtenir des précisions et des éclairages sur certains points précis de nos finances publiques.

M. le président Éric Woerth. Ce débat d'orientation porte encore plus que d'habitude sur la trajectoire d'ici à 2022 – il est souvent largement consacré à l'année qui suit sa publication. La trajectoire a été modifiée : c'est un peu le jeu du yo-yo selon les perspectives de croissance.

Je pense que le Gouvernement passe à côté d'un moment important dès lors que le ralentissement de la dépense est la clef, et que les chiffres qu'il donne montrent un véritable ralentissement de la dépense publique : 1,5 % en 2017, 0,7 % aujourd'hui et 0,4 % prévu pour 2019, compte non tenu de l'inflation, car nous sommes en volume.

Cette évolution trouve largement son origine dans le ralentissement conjoncturel de la dépense sociale en période de croissance – notre modèle est construit ainsi. À ce stade, nous voudrions donc savoir sur quoi le Gouvernement portera l'effort pour réduire la dépense structurelle. Il aurait été bon qu'il nous le dise maintenant et qu'un débat s'engage sur ce sujet avec la nation et les parlementaires avant les vacances. Il ne faut pas avoir peur de ce débat. Cela aurait permis d'aborder différemment la discussion du PLF pour 2019. Le Gouvernement n'a pas choisi le moment du débat d'orientation des finances publiques pour engager cette discussion : nous pouvons le regretter.

Le « comment » est aujourd'hui tellement plus important que le reste, et le silence sur ce sujet est tellement plus assourdissant que tous les chiffres qui nous sont fournis.

La contractualisation en valeur du 1,2 % pour les collectivités locales donne par ailleurs le sentiment qu'il leur est demandé un effort important. Certes, il s'agit de dépenses de fonctionnement – mais, pour l'État, elles absorbent la grande majorité du budget. On a l'impression que les collectivités locales sont mises à contribution au-delà de ce qui serait nécessaire s'il y avait une vision plus juste et un équilibre avec l'État, qui est pourtant à l'origine de l'essentiel de la dette et du déficit.

Je crois en tout cas qu'il aurait fallu dire les choses. Ce n'est pas de la technique mais la question de savoir où les efforts devront être consentis, quelles réductions de dépenses sont envisagées et sur quel périmètre. Il ne s'agit pas de faire des discours mais de prendre des décisions. Plus d'un an a passé, et le débat d'orientation des finances publiques actuel aurait pu permettre d'avancer – ce n'était pas le cas l'année dernière car la nouvelle majorité venait d'accéder au pouvoir. Il faudrait le faire maintenant, car le temps qui passe est du temps perdu.

M. le rapporteur général. Je reprends la parole un instant afin de signaler que je n'ai pas reçu le « tiré-à-part » annoncé par le Gouvernement, avec l'évolution prévisionnelle des dépenses mission par mission.

M. le président Éric Woerth. J'ajoute, s'agissant du cas de SNCF Réseau, qu'il ne s'agit à mon sens que d'un problème ponctuel qui ne m'effraie pas. Si une nouvelle classification devait être à l'origine d'une augmentation du déficit ou de la dette, ce serait explicable. La question n'est pas là. Elle porte sur les relations financières ultérieures de l'État avec une SNCF désendettée.

Mme Véronique Louwagie. Si nous pouvons nous réjouir de la diminution du déficit en 2017, il faut rappeler que cette amélioration ne résulte pas du tout de la diminution des dépenses publiques, mais des recettes supplémentaires provenant de prélèvements fiscaux et sociaux supplémentaires sur les Français pour environ 40 milliards d'euros.

Je rappelle également qu'à l'automne 2017, le Gouvernement a fait marche arrière. Après avoir indiqué qu'il n'y aurait pas d'augmentation en volume

des dépenses publiques, il a prévu, dès l'automne, une hausse de 0,6 % de la dépense en volume. Depuis, la nouvelle trajectoire fixée dans le programme de stabilité acte une hausse de 0,7 % de la dépense en 2018.

Dans le rapport du Gouvernement, on voit d'ailleurs ce qu'il en est. Il suffit de regarder les effectifs, dont on parle beaucoup. En 2018, ils baissent de 295 équivalents temps plein pour l'État, autrement dit trois fois rien. Aucun effort n'est fait, et la dépense publique ne diminue pas. Tout cela est dommage, car, comme le disait notre président, la croissance est au rendez-vous, et il y a des conditions favorables. Pourtant, le Gouvernement ne s'est pas saisi de cette conjoncture favorable pour faire des efforts budgétaires.

Je regrette que le document qui nous est fourni soit peu étoffé et pauvre en informations. Il ne comporte pas de données nouvelles, et se contente de présenter un catalogue de situations que nous connaissons déjà. Vous avez raison, monsieur le rapporteur général, d'estimer que le Gouvernement devra « préciser » les choses de manière « précise » – je reprends vos propos – car nous sommes vraiment en situation d'attente. Il n'est pas sérieux de travailler dans ces conditions pour un débat d'orientation budgétaire. Heureusement, nous disposons du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques ! Il nous livre des informations très intéressantes.

Je veux dire mes inquiétudes, car il ne me semble pas sérieux de reporter les efforts aux deux dernières années du mandat. Si nous tenons compte des informations qui nous sont fournies par la Cour des comptes, s'agissant, en particulier, à partir de la page 142 de son rapport, des facteurs importants de hausse des dépenses déjà identifiables – comme les grandes infrastructures de transport, l'organisation des Jeux olympiques, le service national universel, les investissements de la Société du Grand Paris, un certain nombre de contentieux, qui présentent un risque non négligeable de dépenses supplémentaires à l'horizon 2022 –, je pense que nous pouvons avoir un certain nombre d'inquiétudes. Je continue en tout cas d'attendre des informations.

Mme Amélie de Montchalin. À ce moment du débat d'orientation, il me semble important de rappeler d'où on vient, où l'on est et où l'on va.

D'où venons-nous ? Nous nous souvenons tous de l'ambiance qui régnait il y a un an, et des efforts que nous avons dû décider – même si je sais que l'opposition aime dire que le déficit s'est surtout résorbé par la recette – pour obtenir un résultat, c'est-à-dire 2,6 % de déficit. Le document d'orientation budgétaire rappelle bien que si nous n'avions rien fait sur la dépense, nous serions au-delà de 3 %.

M. Charles de Courson. Il dit l'inverse !

Mme Amélie de Montchalin. Où en sommes-nous ? Les explications de M. Didier Migaud concernant la maîtrise de l'exécution budgétaire en 2018 sont

très rassurantes puisque nous sommes quasiment au minimum de dérive attendu sur une année, soit 1,9 milliard d'euros contre quasiment 8 milliards l'année dernière. Nos efforts de sincérité pour le budget de l'année 2018, notamment sur la limitation de la réserve puisqu'elle n'atteint que 3 %, sont également importants.

Où allons-nous ? Monsieur le rapporteur général, nous sommes, comme vous, très attachés à la fois au respect de la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques et, bien sûr, des engagements que nous avons pris dans les programmes qui nous ont permis d'être élus : cinq points de dette en moins, trois points de dépenses publiques en moins, un point de prélèvements obligatoires en moins, et un déficit réduit de deux points.

Nous voulons respecter ces engagements, et appliquer la méthode adoptée l'année dernière consistant à faire des choix avec des missions et des budgets clairement identifiés, auxquels on demande des efforts et des économies d'ampleur, et d'autres pour lesquels il est permis d'accroître l'investissement. Nous, parlementaires, continuerons de défendre cette méthode fondée sur des choix, dans les semaines qui viennent, car nous avons besoin, non de faire des coups de rabot, mais bien de réactualiser toute notre dépense publique à l'aune de choix politiques. Il n'y a pas de dépense publique qui vaille si elle n'est pas réactualisée politiquement. Il y a plein de bonnes dépenses publiques à partir du moment où l'on en assume politiquement la priorité et la nature. Nous serons extrêmement vigilants sur ces questions.

Beaucoup d'éléments sur les finances locales nous seront probablement fournis un peu plus tard, mais, aujourd'hui, comment voyez-vous le lien entre la taxe d'habitation, et toutes les petites ou les grandes taxes liées à son existence ? Un certain nombre de ressources des collectivités locales sont indirectement liées à la taxe d'habitation. Disposez-vous de chiffres pour nous aider à clarifier ce point ?

M. Mohamed Laqhila. Si le rapport de la Cour des comptes et celui du Gouvernement nous présentent une certaine maîtrise de la dépense publique, il nous faudra être encore plus vigilants dans nos discussions, car nous avons toujours une dette très importante. L'accélération prévue du désendettement public ne doit pas nous faire baisser la garde – d'autant moins que certains sujets majeurs sont débattus actuellement comme la reprise de la dette de la SNCF.

Vous l'avez compris, les députés du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés seront présents et vigilants, notamment s'agissant de la dépense publique.

M. Charles de Courson. Je trouve étrange que le Gouvernement ne nous ait pas transmis le « tiré-à-part » évoqué à la page 23 du rapport. Franchement, ce n'est pas sérieux ! La loi de programmation comporte les évolutions par mission afin que nous puissions voir où les économies seront faites. C'est le b.a.-ba !

J'en viens à deux grandes observations.

Tout d'abord, nous ne respectons pas en fait nos engagements européens.

Contrairement à ce qu'a dit Mme de Montchalin, si le Gouvernement n'avait pas fait 5 milliards d'économies et proposé un impôt pour financer 100 % de la partie imputée de la suppression du 3 %, nous aurions été ric-rac à 2,9. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est écrit dans le rapport du Gouvernement : « In fine, sans ces mesures, et malgré l'accroissement des recettes résultant de l'amélioration de la conjoncture macroéconomique, le solde public serait resté égal ou inférieur à - 3,0 % du PIB. »

Mais ce qui est important, c'est que, lorsque nous examinons la projection sur cinq ans, nous constatons que nous ne respectons pas nos deux engagements européens : la réduction de 0,5 % du déficit structurel – il n'est réduit que de 0,24 %, soit moins de la moitié de l'effort requis – et la réduction de la dette publique.

S'agissant de cette dernière, nous sommes tenus, une fois passés sous la barre des 3 % de déficit, de la réduire de 5 % de la masse qui sépare son volume total effectif, à savoir 100 % du produit intérieur brut, des 60 % du PIB fixés comme limite maximale par les traités – c'est-à-dire réduire la dette publique de 2 points de produit intérieur brut par an. Nous en sommes loin ! Nous n'atteindrons ce rythme de réduction qu'en 2021... Encore faut-il que je ne tienne pas compte, dans ces calculs, de la reprise de la dette de la SNCF Réseau. C'est pourquoi nous devons doubler les efforts.

Il me semble par ailleurs que la suppression des 20 % restants de taxe d'habitation, pour 10,5 milliards d'euros, devra être financée exclusivement par le déficit. Ensuite, les projections ne tiennent pas compte de ce que la dette de la SNCF serait reprise à hauteur de 35 milliards au titre de la dette des administrations publiques – hypothèse la plus vraisemblable. Mais, dans cette hypothèse, c'est l'ensemble de sa dette brute qu'il faudrait comptabiliser, soit 50 milliards d'euros ; 10 milliards ayant déjà été repris, cela ferait 40 milliards supplémentaires. Or, on ne tient pas compte du besoin de financement correspondant, qui s'établirait à 2 ou 3 milliards par an, ce qui alourdirait d'autant le déficit public, mais toutefois pas de 35 milliards en une fois, si la dette était considérée comme celle d'une société non financière.

Bref, comme le disait la Cour des comptes dans son rapport préparatoire, les efforts à faire sont vraiment encore devant nous.

M. Jean-Louis Bricout. Même si le Président de la République a critiqué hier, devant nous, la gestion des gouvernements précédents, ce n'est pas le simple effet du hasard si l'exécution budgétaire de 2017 a abouti à un déficit budgétaire de 2,6 % du PIB. En 2012, il s'élevait à près de 5 % et il n'est descendu que graduellement à ces 2,6 % cinq ans plus tard. Le gouvernement précédent peut

donc bien être accusé d'insincérité ; il a tout de même fourni un effort continu durant toute la période.

Quant au budget 2018, il comporte des dépassements de dépenses, d'ailleurs non couverts par des mises en réserve de crédits. Sont par exemple concernées la mission *Défense* ou la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Un risque significatif se concentre ainsi sur la prime d'activité, car les estimations du projet de loi de finances n'ont pas été révisées pour tenir compte des estimations élevées publiées par la Caisse nationale des allocations familiales cet automne.

Nous nourrissons aussi quelque inquiétude sur la loi de programmation des finances publiques, au sujet de la reprise de la dette de la SNCF, de la suppression des derniers 20 % de la taxe d'habitation, donc sur l'évolution de la dépense publique entre 2020 et 2022.

Les suppressions d'effectifs qui sont prévues nous semblent quant à elles totalement insupportables. Elles vont surtout toucher l'accompagnement des publics, en contradiction avec le discours tenu hier par le Président de la République, qui nous annonçait précisément le passage d'une ère de la redistribution à une ère de l'accompagnement ! L'accompagnement des publics qui doivent sortir de la pauvreté ne pourra être bon dans ces conditions.

M. Éric Coquerel. Le « chaînage vertueux » que vous vantez, monsieur le rapporteur général, c'est en fait la baisse du déficit public et des dépenses publiques, ainsi que le transfert des recettes. Votre présentation ne donne d'ailleurs guère d'indications sur l'évolution économique, les chiffres du chômage et de l'inflation n'étant pas indiqués.

En 1974, il y avait 0,1 % de croissance pour 14 % d'inflation. Une telle combinaison nous ferait aujourd'hui sursauter. De 1998 à 2001, la croissance s'est successivement établie à 2,4 %, 1,6 %, 1,3 % et 1,4 %, et cette période a été marquée par la plus importante création d'heures de travail de toute l'histoire de la V^e République. De tels éléments nous manquent pour mettre en perspective la politique économique proposée.

Vous évoquez, page 8 de votre présentation, une « *conjoncture toujours favorable* ». Je vous trouve très optimiste. L'INSEE publiait au contraire hier, en matière tant de chômage que de consommation populaire, des chiffres clairs : « *la production industrielle de la France a enchaîné en mai un troisième mois de recul consécutif, se contractant de 0,2 % contre toute attente* ». À la fin du mois de mai, la production industrielle affiche une baisse de 0,8 % et la production manufacturière recule de 0,5 %. J'estime donc que nous nous dirigeons plutôt vers l'éclatement d'une bulle spéculative que vers une relance de l'activité économique.

Page 9, votre tableau reprend les mesures de baisse et de hausse de l'an dernier. On voit que les baisses, qu'il s'agisse de l'ISF, de la *flat tax* ou de la

baisse de l'impôt sur les sociétés, ne profitent qu'à une certaine catégorie des Français, mais qu'elles sont supportées par l'ensemble des Français, à travers la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG), la fiscalité énergétique, la hausse de la fiscalité sur le tabac...

Au nombre des sujets d'inquiétude pour 2019, je compte le maintien assumé, toujours au nom de la lutte contre les déficits, d'un effort accru de maîtrise des dépenses publiques. Quelques mesures sont déjà tombées. Ainsi, la suppression de la prime d'activité pour les personnes en situation de handicap fera passer sous le seuil de pauvreté un certain nombre des travailleurs à temps partiel. Je redoute donc un budget injuste, inégalitaire et inefficace.

S'agissant de la suppression de 20 000 postes à Bercy, j'ai cru comprendre qu'il ne s'agirait pas du chiffre exact. Mais on maintient le non-renouvellement de 50 000 postes dans la fonction publique d'État et de 70 000 postes dans la fonction publique territoriale entre 2020 et 2022. Si la courbe de la croissance s'inverse, le moment sera fort mal choisi pour annoncer autant de suppressions d'emplois.

Mme Marie-Christine Dalloz. Alors que le Gouvernement annonçait, il y a quelques semaines encore, un excédent budgétaire à la fin du quinquennat, nous avons appris ce matin qu'il ne visait plus à cet horizon qu'un équilibre des comptes. Pourquoi pas, mais encore faudrait-il documenter tout cela.

Dans le même temps, nous entendons que les prélèvements obligatoires vont baisser, alors qu'est en cours une réforme de la fiscalité locale qui ne semble pas pouvoir être menée à bien sans nouvelle taxe. Et ce n'est pas la suppression annoncée des petites taxes, pour un montant de 200 millions d'euros, qui permettra de faire baisser les prélèvements.

Le vrai sujet est celui de la dette publique. Vous annoncez la poursuite du désendettement public, à un rythme de 0,3 point de PIB. En 2020, la baisse est censée être plus accentuée, mais l'État reprendra – « en même temps » – 25 milliards de dette de la SNCF... Quelle incohérence !

Venons-en aux suppressions de postes. L'État en annonce 50 000 dans sa propre fonction publique et demande aux collectivités territoriales d'en supprimer 70 000. Mais en 2018, dans la fonction publique d'État, seulement 295 postes seront supprimés ! Comment l'expliquez-vous ? Cela signifie-t-il que les effectifs diminueront ensuite au rythme de 15 000 par an ?

M. Patrick Hetzel. La semaine dernière, le Premier président de la Cour des comptes déplorait qu'il ne disposait pas du rapport annoncé pour le mois de mars sur le plan « Action publique 2022 », mais qui n'a pas encore été publié. Ainsi, il nous manque, sur les orientations poursuivies par le Gouvernement, les informations qui seraient pourtant fort utiles dans le présent débat. Avez-vous pour votre part, monsieur le rapporteur général, plus de renseignements à ce sujet ?

Il est par ailleurs quelque peu surprenant que le ministre en charge du budget ait fait à la presse des annonces concernant l'organisation de son propre ministère, sans que le Parlement soit informé. Aviez-vous quant à vous, monsieur le rapporteur général, connaissance de la volonté de réorganisation du ministère, qui implique une réduction des effectifs, ou l'avez-vous également appris par la presse ? Cette méthode pose question quant au rôle du Parlement et marque un écart entre les propos du Président de la République sur la transparence et l'évolution des institutions et ce qui se passe réellement quand le « nouveau monde » agit.

Mme Valérie Rabault. Vous estimez, monsieur le rapporteur général, que la croissance n'atteindra que 1,7 % du PIB en 2018, alors que le budget avait été construit sur l'hypothèse d'une croissance à 2 %. Vu leur élasticité, les recettes seront ainsi inférieures de 4 milliards à vos prévisions, et l'écart s'accroît encore si on prend également en compte les dépenses.

Or, la réserve de précaution a été supprimée, ou du moins très largement entamée. Dès lors, comment comptez-vous atteindre en 2019 la cible budgétaire que vous prévoyiez dans la loi de programmation des finances publiques ? Si la réponse ne vient pas, cela signifie qu'il y aura des coupes sèches dans les dépenses, y compris dans les effectifs. Comment engager un débat d'orientation budgétaire sans avoir la moindre idée des secteurs sur lesquels ces coupes sèches pourront se porter ? Des précisions sont indispensables pour que nous comprenions comment votre équation budgétaire peut fonctionner.

Mme Valérie Lacroute. Assurément, comme mes collègues, je suis impressionnée par ces belles courbes qui nous mènent jusqu'en 2022 et traduisent des objectifs ambitieux, notamment de désendettement. Manifestement, tout va bien se passer...

Mais comment ne pas voir qu'à tous les sujets pendants depuis le début du quinquennat s'en ajoutent de nouveaux puisqu'on nous annonce que la taxe d'habitation sera totalement supprimée et que l'État va reprendre la dette de la SNCF ? Pour autant, quelles que soient les charges nouvelles, la belle courbe du désendettement ne s'infléchit pas.

S'agissant de la dette de la SNCF, si elle devait ne pas être reclassée comme dette d'administration publique, quels seraient les autres scénarios possibles ? Le directeur général de l'INSEE réfléchit, mais quand la décision sera-t-elle connue afin que vous puissiez ajuster la courbe ?

Quant aux effectifs, si j'ajoute aux 50 000 non-renouvellements dans la fonction publique d'État les 70 000 dans la fonction publique territoriale, sur trois ans, la diminution devra être de 40 000 par an. Comment l'absorber sans déstabiliser les collectivités territoriales ?

M. le rapporteur général. Il est quelque peu étonnant que vous me demandiez d'apporter des réponses aux questions que j'ai moi-même posées au

Gouvernement... Vous l'aurez compris : si je l'interroge c'est que je ne dispose pas de tous les éléments.

S'agissant du « tiré à part », je rappelle qu'en 2016 il n'avait été disponible que quelques heures avant le débat.

Mme Véronique Louwagie. Ça ne s'améliore pas !

M. le rapporteur général. Ce n'est pas que cette pratique me plaise, mais j'en prends acte.

J'en viens à la réduction des dépenses. Les rapporteurs spéciaux que nous désignons ont précisément pour mission de mieux en définir le contour. Il y a là un travail collectif à mener.

Le chaînage vertueux s'entend comme l'enchaînement de l'examen de la loi de règlement ou printemps de l'évaluation, du débat d'orientation des finances publiques et de l'examen du projet de loi de finances pour l'année suivante. À cet égard, je dois rappeler qu'un débat d'orientation des finances publiques n'est pas un examen du projet de loi de finances. Nous ne saurions donc en attendre le même niveau de précision qu'à l'issue des arbitrages sur le projet de loi de finances.

Vous dites que l'évolution de la baisse des dépenses publiques n'est pas significative. Nous passons pourtant de 1,5 % à 0,7 % de 2017 à 2018, ce n'est pas négligeable !

Je ne dispose pas d'éléments sur le lien entre la suppression totale de la taxe d'habitation et les petites taxes. Dans mon rapport, je vise spécifiquement des taxes qui me paraissent avoir un effet vertueux dans la mesure où elles constituent un élément des politiques publiques, telle la taxe sur les logements vacants, qui remplit un rôle en matière d'urbanisme.

Madame Rabault, vous avez soulevé la question des prévisions de recettes. J'ai moi-même interrogé le Gouvernement sur l'impact d'un fléchissement de la croissance sur le déficit public. Vous trouverez sa réponse dans mon rapport qui sera mis en ligne ce soir : une baisse de 1 point de la croissance aggraverait le déficit public de 0,5 ou 0,6 point du PIB ; une croissance de 1,7 % au lieu de 2 % augmenterait le déficit de 0,2 point de PIB, et une révision de 1,9 % à 1,7 % augmenterait le déficit d'environ 0,1 point du PIB.

Que se passera-t-il si la dette de la SNCF n'est pas requalifiée en dette d'administration publique ? Parce qu'il me semblait difficile d'aborder la question à la va-vite à l'occasion de la réforme ferroviaire, j'ai consacré un encadré complet aux différents scénarii dans mon rapport sur le programme de stabilité.

En 2018, les risques de dépassement des objectifs de dépenses s'établissent à 1,9 milliard d'euros, contre 5,6 milliards en 2016 et 7,3 milliards

d'euros en 2017. Il faut par ailleurs mettre ces 1,9 milliard en regard des 3,9 milliards de crédits en réserve. Qui plus est, de bonnes surprises ne sont pas à exclure... Le niveau des crédits en réserve me semble en tout cas le témoignage d'une bonne politique, comme de la sincérité des comptes publics.

Le débat d'orientation se comprend comme un débat entre le Parlement et le Gouvernement, qui sera l'occasion pour ce dernier de répondre à nos questions. Je vous donne donc rendez-vous en séance publique.

En application de l'article 145 du Règlement, la commission autorise la publication du rapport d'information.