



COMMISSION  
DES  
FINANCES

**Rapport général - Tome I**  
**Projet de loi de finances pour 2020**  
*(rapport provisoire)*

**Mercredi 6 novembre 2019**

**Rapporteur :**

**M. Albéric de MONTGOLFIER,**  
**rapporteur général de la commission des finances**



## SOMMAIRE

Pages

<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>L'EXERCICE 2020</b>	
<b>DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES</b>	
<b>I. LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE EST CRÉDIBLE MAIS RESTE</b>	
<b>  ENTOURÉ DE NOMBREUX ALÉAS .....</b>	<b>7</b>
<b>A. LE SCÉNARIO DE CROISSANCE EST OPTIMISTE EN 2019 ET ATTEIGNABLE</b>	
<b>  EN 2020.....</b>	<b>7</b>
1. <i>Le scénario de croissance est légèrement révisé à la baisse à compter de 2020 .....</i>	<i>7</i>
2. <i>Les hypothèses retenues sont cohérentes avec l'épuisement du « potentiel de rattrapage »</i>	
<i>de l'économie française .....</i>	<i>9</i>
3. <i>Les derniers développements conjoncturels suggèrent néanmoins que la croissance</i>	
<i>devrait être plus faible qu'escompté en 2019.....</i>	<i>11</i>
4. <i>... tandis que l'hypothèse retenue pour 2020 reste plausible, à défaut d'être prudente .....</i>	<i>14</i>
<b>B. LES AUTRES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES SEMBLENT</b>	
<b>  RAISONNABLES, VOIRE PRUDENTES.....</b>	<b>15</b>
1. <i>Le scénario d'inflation se situe dans la moyenne des prévisions disponibles .....</i>	<i>15</i>
2. <i>L'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité est raisonnable.....</i>	<i>16</i>
3. <i>Le scénario de remontée des taux demeure prudent.....</i>	<i>18</i>
<b>C. LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE EST SOUMIS À DE FORTES</b>	
<b>  INCERTITUDES, EN PARTICULIER AU PLAN EXTERNE.....</b>	<b>20</b>
<b>II. À MI-QUINQUENNAT, LE GOUVERNEMENT RENONCE À REDRESSER LES</b>	
<b>  COMPTES PUBLICS, AU RISQUE DE RENDRE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE</b>	
<b>  VULNÉRABLE .....</b>	<b>22</b>
<b>A. LE REcul DU DÉFICIT NOMINAL MASQUE UNE ABSENCE DE</b>	
<b>  REDRESSEMENT DE LA SITUATION STRUCTURELLE DES COMPTES PUBLICS..</b>	<b>22</b>
1. <i>La trajectoire budgétaire gouvernementale est une nouvelle fois dégradée .....</i>	<i>24</i>
2. <i>Seule la diminution de la charge de la dette permet encore de masquer l'absence d'effort</i>	
<i>structurel de redressement des comptes publics.....</i>	<i>26</i>
3. <i>À mi-quinquennat, l'effort de maîtrise de la dépense apparaît aussi faible que sous la</i>	
<i>précédente majorité.....</i>	<i>30</i>
<b>B. LA STRATÉGIE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT EST RISQUÉE .....</b>	<b>32</b>
1. <i>La trajectoire budgétaire du Gouvernement n'a jamais été aussi éloignée des règles</i>	
<i>budgétaires européennes.....</i>	<i>32</i>
2. <i>... au risque de fragiliser l'architecture de la zone euro et rendre l'économie française</i>	
<i>vulnérable face aux chocs.....</i>	<i>34</i>
<b>C. L'EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE EST PORTÉ PAR LA SPHÈRE</b>	
<b>  SOCIALE ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....</b>	<b>38</b>
1. <i>La poursuite de la diminution des prélèvements obligatoires.....</i>	<i>38</i>
2. <i>... suppose en parallèle un effort de maîtrise de la dépense que le Gouvernement a choisi</i>	
<i>de faire peser principalement sur la sphère sociale et les collectivités territoriales .....</i>	<i>40</i>

---

**DEUXIÈME PARTIE  
LE BUDGET DE L'ÉTAT**

<b>I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DEMEURE STABLE EN 2020 MALGRÉ LA SURVENANCE D'EFFETS FAVORABLES TRANSITOIRES OU CONJONCTURELS .....</b>	<b>45</b>
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE BÉNÉFICIE EN 2019 DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES NON ANTICIPÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE .....	45
B. L'ANNÉE 2020 CONFIRME L'ABSENCE DE REDRESSEMENT DES COMPTES DE L'ÉTAT .....	47
1. <i>Le déficit est artificiellement réduit par la non-compensation de dépenses imposées à la Sécurité sociale...</i> .....	48
2. <i>... mais est creusé par une politique de réduction d'impôts que compensent partiellement des recettes transitoires ou conjoncturelles, sans effort sur les dépenses...</i> .....	48
3. <i>Le solde budgétaire en comptabilité nationale se dégrade en raison de la reprise de la dette de SCNF Réseau.....</i>	50
C. LES TAUX BAS RENDENT LA GESTION DE LA DETTE TEMPORAIREMENT INDOLORE .....	51
<b>II. LES RECETTES DEMEURENT DYNAMIQUES MALGRÉ UNE DIMINUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES .....</b>	<b>52</b>
A. LE MONTANT DES RESSOURCES FISCALES DE L'ÉTAT SE RAPPROCHERAIT EN 2020 DU NIVEAU ATTEINT EN 2018.....	52
1. <i>Les recettes d'impôt sur le revenu augmentent malgré la révision du barème .....</i>	53
2. <i>Le produit de l'impôt sur les sociétés net s'accroît par l'effet de l'extinction du CICE .....</i>	54
3. <i>La TICPE est presque « gelée », hors mesures de périmètre.....</i>	56
4. <i>La TVA fait l'objet d'un nouveau transfert .....</i>	57
5. <i>Au total, les recettes fiscales de l'État reposent de moins en moins sur la consommation et de plus en plus des revenus des entreprises et des particuliers.....</i>	58
B. LES RECETTES NON FISCALES DEMEURENT STABLES EN PRÉVISION .....	60
<b>III. L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES CARACTÉRISE L'ABANDON DES AMBITIONS INITIALES DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>62</b>
A. LES DÉPENSES DES MINISTÈRES POURSUIVENT LEUR CROISSANCE.....	62
1. <i>Le budget 2020 acte une augmentation importante des dépenses de l'État sur la période 2018-2022 .....</i>	62
2. <i>Les grandes masses du budget général.....</i>	64
3. <i>Une seule mission du budget général voit ses crédits diminuer significativement en 2020 .....</i>	66
4. <i>Le cadre fixé par la loi de programmation des finances publiques est largement dépassé .....</i>	68
B. LES EMPLOIS DE L'ÉTAT REPRENENT UNE COURBE ASCENDANTE, LOIN DES AMBITIONS DE RÉDUCTION AFFICHÉES EN DÉBUT DE QUINQUENNAT .....	72
C. LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT POURSUIT LA TENDANCE À LA HAUSSE DE LA FIN DU QUINQUENNAT PRÉCÉDENT .....	73
1. <i>L'augmentation de la masse salariale dans le projet de loi de finances pour 2020.....</i>	73
2. <i>... se place dans un mouvement d'accroissement qui a débuté en 2016.....</i>	74

D. AU-DELÀ DU « BUDGET VERT » ESQUISSE PAR LE GOUVERNEMENT, IL EST TEMPS DE REFONDER LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE SUR DES BASES DE TRANSPARENCE ET DE JUSTICE .....	76
1. Un « budget vert » : derrière une ambition louable, entre faux semblants et effets d'affichage ? .....	76
2. Seule une vision politique et sociale d'ensemble, fondée sur des principes de justice et de transparence, peut conduire à un véritable « budget vert » .....	78

VERSION PROVISOIRE



## PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2020 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

### I. LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE EST CRÉDIBLE MAIS RESTE ENTOURÉ DE NOMBREUX ALÉAS

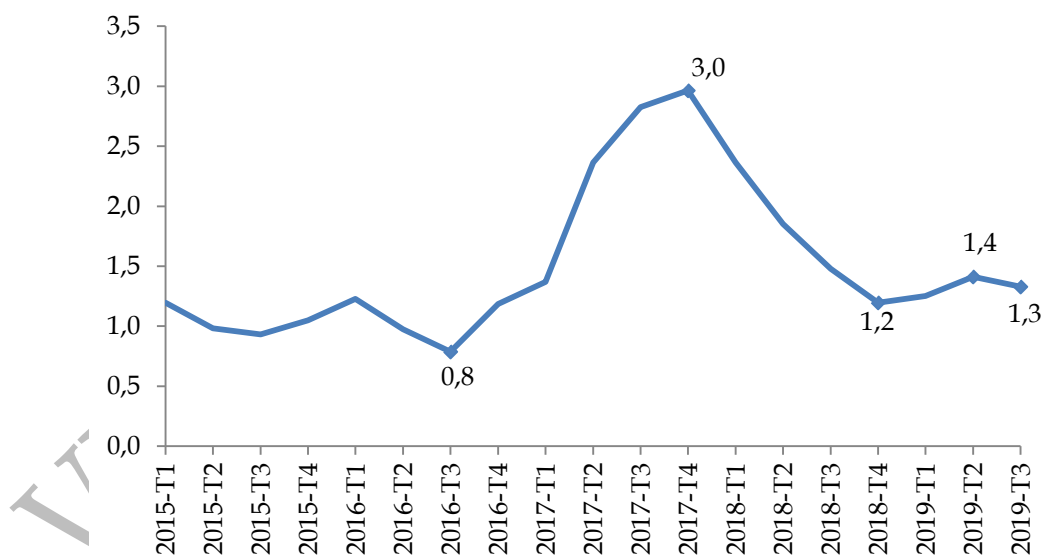
#### A. LE SCÉNARIO DE CROISSANCE EST OPTIMISTE EN 2019 ET ATTEIGNABLE EN 2020

##### 1. Le scénario de croissance est légèrement révisé à la baisse à compter de 2020

Après avoir connu une accélération marquée en 2017, pour atteindre un rythme de 3 %, la croissance française a fortement ralenti et oscille désormais **autour de 1,2-1,4 %** en glissement annuel.

#### Croissance du produit intérieur brut (PIB) en glissement annuel

(taux d'évolution en volume, glissement annuel de séries trimestrielles)

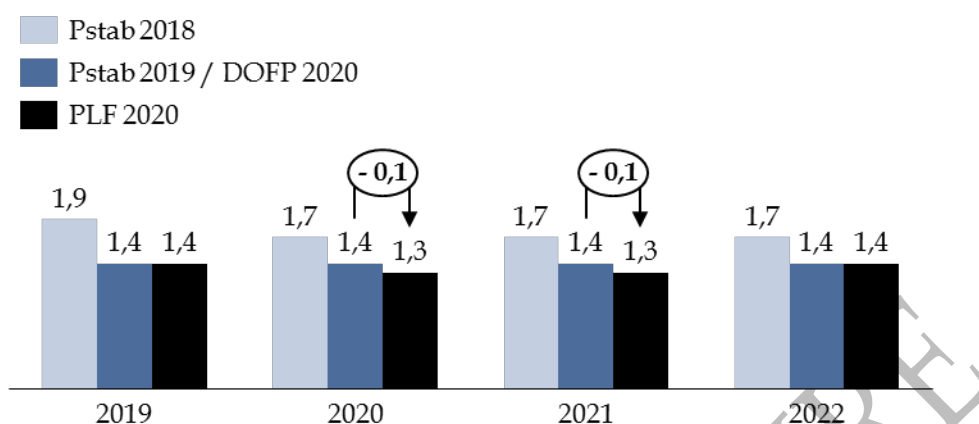


Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

Dans ce contexte, si le débat d'orientation des finances publiques n'avait pas conduit le Gouvernement à modifier ses hypothèses macroéconomiques par rapport au programme de stabilité d'avril, le présent projet de loi de finances repose cette fois sur un **scénario de croissance légèrement revu à la baisse**.

## Évolution du scénario de croissance du Gouvernement

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Après 1,4 % en 2019, l'évolution du produit intérieur brut (PIB) serait limitée à **1,3 % en 2020 comme en 2021**, contre une prévision de 1,4 % dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques.

Pour l'année 2020, cette évolution tient principalement à la **révision à la baisse de la croissance attendue des exportations**, dans un contexte d'atonie du commerce mondial, qui s'accompagnerait d'une **hausse plus forte qu'escompté des importations**, la demande intérieure étant soutenue par les mesures de pouvoir d'achat.

## Comparaison des prévisions de croissance au titre de l'année 2020

(taux d'évolution en volume, sauf indication contraire)

	Pstab 2019	PLF 2020
<b>PIB</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>
Consommation des ménages	1,4	1,5
Investissement	1,4	2,0
<i>dont : entreprises non financières</i>	2,5	2,7
Exportations	2,7	2,5
Importations	2,3	2,5
Contribution du commerce extérieur (en points de PIB)	0,1	0,0
Contribution des stocks à la croissance (en points de PIB)	0,0	0,0

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)



## 2. Les hypothèses retenues sont cohérentes avec l'épuisement du « potentiel de rattrapage » de l'économie française

Ce scénario est cohérent avec l'appréciation portée par le Gouvernement sur la **position dans le cycle** et le **potentiel de croissance** de l'économie française.

La position de l'économie dans le cycle est traditionnellement appréhendée à l'aide du concept d'**écart de production**, qui représente la différence entre le PIB effectif et le niveau d'activité « soutenable » sur longue période sans provoquer de déséquilibre sur les marchés des biens et du travail, appelé PIB potentiel. L'écart de production constitue ainsi en bas de cycle une estimation du « **potentiel de rattrapage** » de l'économie et, en haut de cycle, de son niveau de « **surchauffe** ».

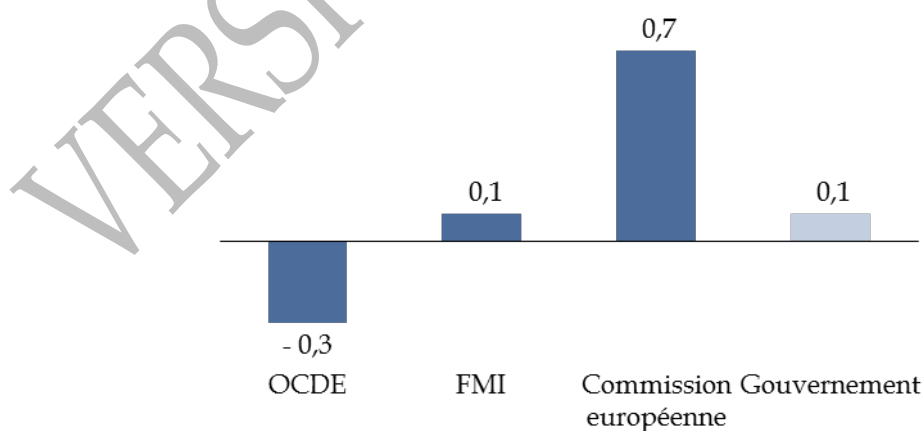
Chaque année, l'évolution de l'écart de production dépend de l'**écart entre la croissance effective et la croissance potentielle** : si la croissance effective est inférieure à la croissance potentielle, l'écart de production se creuse ; inversement, si la croissance effective est supérieure à la croissance potentielle, le « potentiel de rattrapage » de l'économie diminue.

Or, le Gouvernement considère que l'**écart de production serait refermé en 2020**, avec une estimation de 0,1 point de PIB potentiel.

Cette hypothèse présente un caractère central, dès lors que la Commission européenne estime que l'économie française est déjà en légère « surchauffe » (+ 0,7 point), tandis que l'OCDE fait l'hypothèse qu'il lui reste encore un « rattrapage » à effectuer (- 0,3 point).

### Estimations de la position de l'économie française dans le cycle en 2020

(écart de production en points de PIB potentiel)

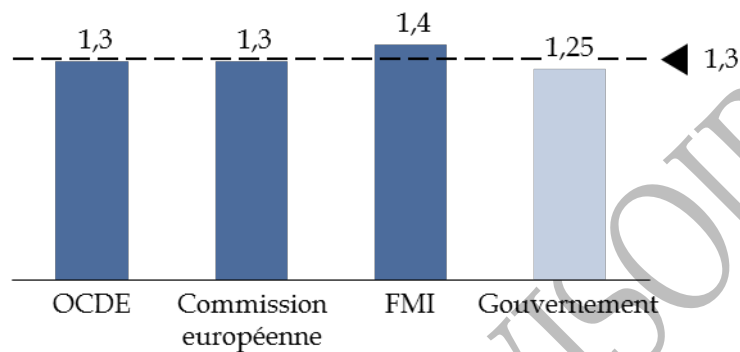


Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019 ; Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2019 ; OCDE, prévisions de mai 2019 ; Consensus forecasts d'octobre 2019)

Dans le scénario gouvernemental, la **croissance potentielle**, qui correspond au taux d'évolution du PIB potentiel, doit logiquement retrouver son rôle de « **limitateur de vitesse** ». En effet, une fois l'écart de production résorbé, **la croissance effective ne peut durablement s'écarter de la croissance potentielle**, qui se situe en France autour de 1,3 %.

### Comparaison des prévisions de croissance potentielle pour l'année 2020

(taux de croissance en volume du PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019* ; Commission européenne, *prévisions économiques du printemps 2019* ; OCDE, *prévisions de mai 2019* ; *Consensus forecasts d'octobre 2019*)

C'est précisément l'hypothèse que retient le Gouvernement, qui considère de façon raisonnable que l'économie française évoluera pendant le reste du quinquennat à un rythme (1,3 % en 2020 et 2021) très proche de sa croissance potentielle (1,25 %), ce qui **maintiendrait l'écart de production au voisinage de zéro**.

### Scénario de croissance 2018-2022 du Gouvernement

(taux de croissance en volume et écart de production en points de PIB potentiel)

	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance	1,7	1,4	1,3	1,3	1,4
Croissance potentielle	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4
Écart de production	- 0,1	0,0	0,1	0,1	0,2

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

### 3. Les derniers développements conjoncturels suggèrent néanmoins que la croissance devrait être plus faible qu'escompté en 2019...

Si le scénario de croissance de moyen terme retenu est donc cohérent avec l'appréciation portée par le Gouvernement sur la position de l'économie française dans le cycle, **la croissance dépend à court terme de nombreux facteurs** susceptibles de perturber le rôle de « force de rappel » de la croissance potentielle.

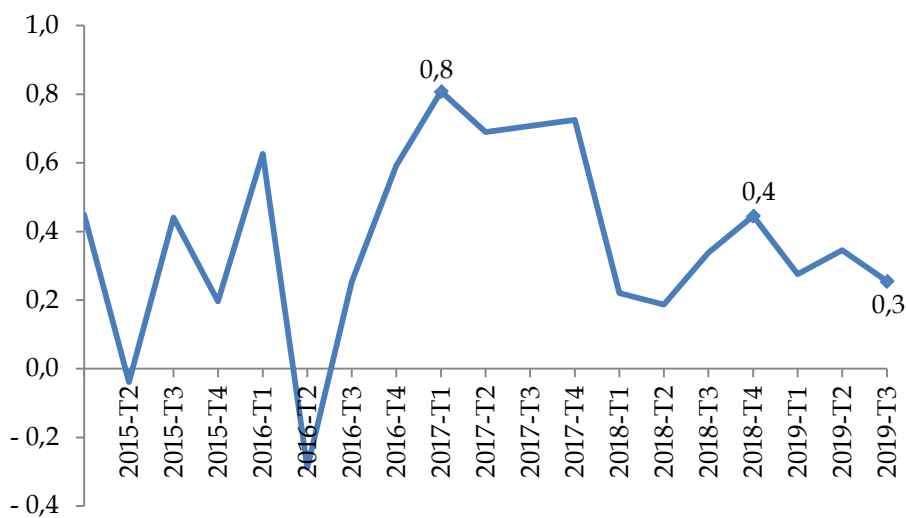
Il est donc indispensable d'apprécier la crédibilité des hypothèses gouvernementales pour 2019 et 2020 à l'aune des derniers développements conjoncturels.

De ce point de vue, il doit être noté qu'**atteindre une croissance annuelle de 1,4 % en 2019 supposerait une forte accélération de l'économie française au dernier trimestre.**

En effet, la croissance de trimestre à trimestre s'est établie à **0,3 %** depuis le début de l'année.

#### Croissance de trimestre à trimestre

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

Or, un tel rythme aboutirait à une croissance annuelle de **1,3 %** à l'issue de l'exercice, soit un niveau inférieur de 0,1 point à la prévision gouvernementale. L'hypothèse de croissance gouvernementale supposerait pour être atteinte un rythme de croissance supérieur à **0,5 %** au quatrième trimestre, qui n'a pas été atteint depuis la fin de l'exercice 2017.

### Niveau de la croissance annuelle 2019 en fonction du taux de croissance au dernier trimestre

(taux d'évolution du PIB en volume)

Hypothèse de croissance au T4	Croissance annuelle 2019
0,0	1,2
0,1	1,2
0,2	1,3
0,3	1,3
0,4	1,3
0,5	1,3
0,6	1,4

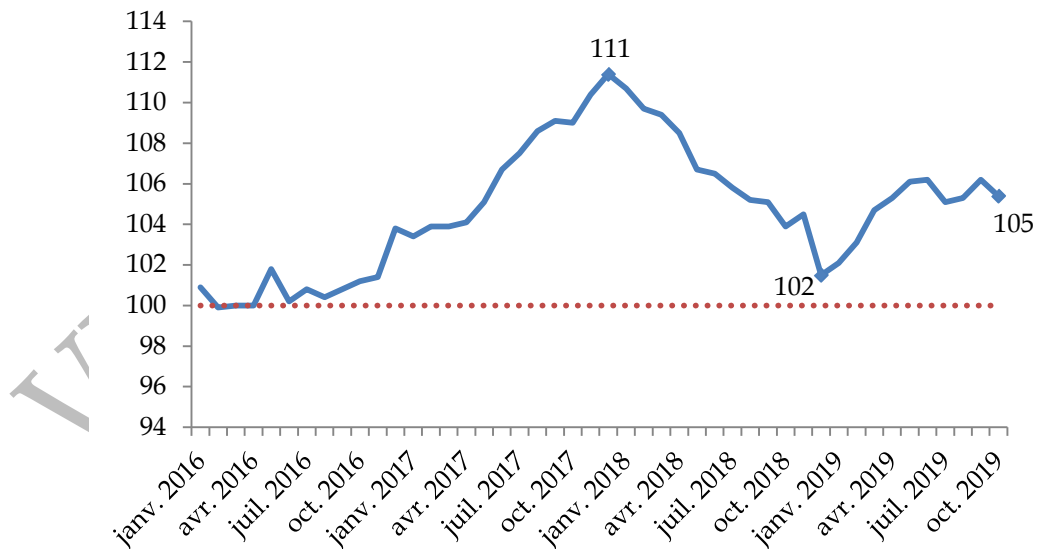
Source : commission des finances du Sénat (calculs réalisés à partir des comptes nationaux trimestriels au 3<sup>ème</sup> trimestre 2019 publiés par l'Insee)

Une telle accélération paraît peu probable au regard de l'**orientation des enquêtes de conjoncture**.

En effet, l'indicateur du **climat des affaires** se situe toujours à un niveau supérieur à sa moyenne historique mais a légèrement fléchi en octobre (- 0,1 point).

### Indicateur du climat des affaires en France

(indicateur normalisé de moyenne 100 et d'écart-type 10)

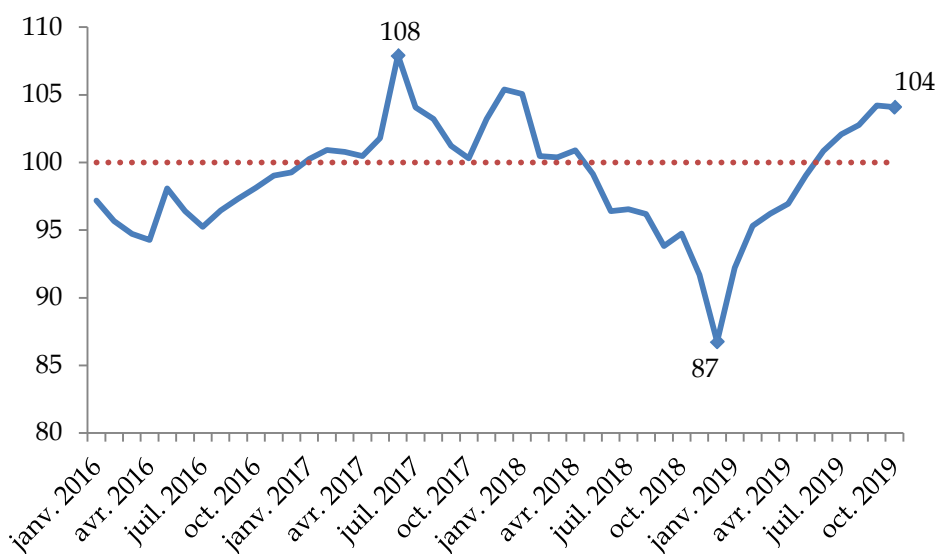


Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

De même, si l'indicateur de **confiance des ménages** est en amélioration continue depuis le point bas atteint à la fin de l'année 2018 et se situe désormais au-delà de sa moyenne historique, il est resté **stable** en octobre.

### Indicateur synthétique de confiance des ménages en France

(indicateur normalisé de moyenne 100 et d'écart-type 10)

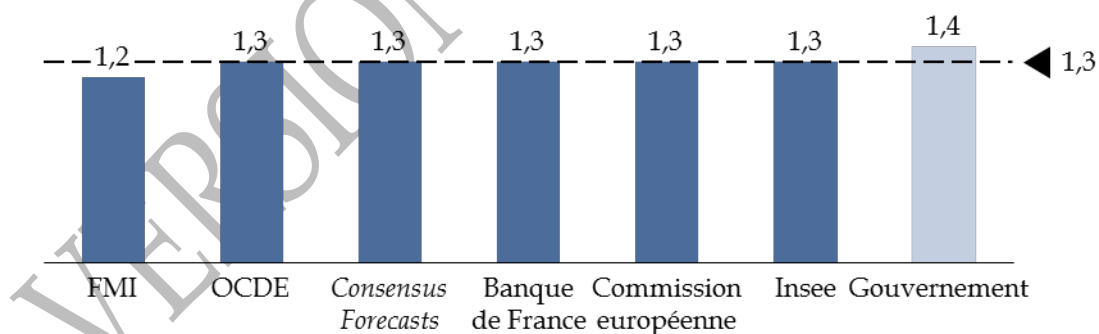


Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

**Sans surprise, les prévisionnistes n'adhèrent pas à l'hypothèse gouvernementale** et considèrent que l'économie française devrait atteindre une croissance annuelle de **1,3 %** à l'issue de l'exercice 2019.

### Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2019

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019 ; Insee, note de conjoncture de juin 2019 ; Commission européenne, prévisions du printemps 2019 ; Banque de France, projections macroéconomiques pour la France de septembre 2019 ; OCDE, prévisions intermédiaires de septembre 2019 ; Consensus forecasts d'octobre 2019)

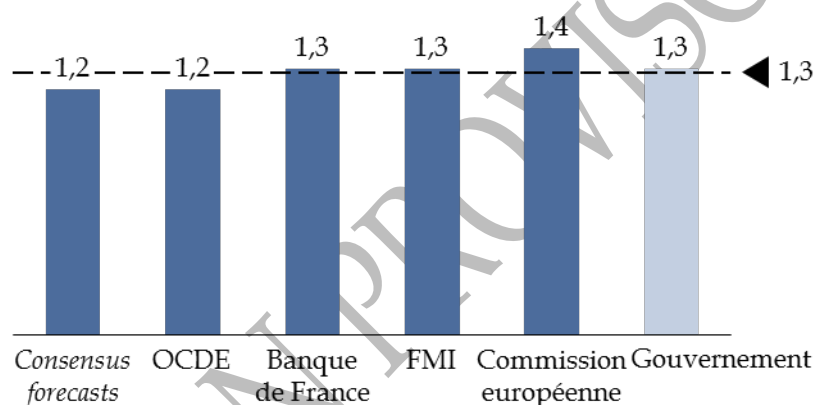
Les enjeux restent néanmoins modestes pour les finances publiques, dans la mesure où une croissance inférieure de 0,1 point à la prévision se traduit en moyenne par une augmentation du déficit public de seulement 0,06 point de PIB<sup>1</sup>.

#### 4. ... tandis que l'hypothèse retenue pour 2020 reste plausible, à défaut d'être prudente

S'agissant de 2020, la prévision de croissance retenue par le Gouvernement présente un **caractère central** au regard des estimations disponibles mais cela tient en grande partie à l'hypothèse de la Commission européenne, qui **n'a pas été actualisée depuis l'été**.

#### Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2020

(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019 ; Commission européenne, prévisions économiques de l'été 2019 ; Banque de France, projections macroéconomiques pour la France de septembre 2019 ; OCDE, prévisions intermédiaires de septembre 2019 ; Consensus forecasts d'octobre 2019)

**Si l'hypothèse de croissance gouvernementale pour 2020 ne peut donc être qualifiée de prudente, elle reste néanmoins « plausible »,** ainsi que l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur le présent projet de loi de finances<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ce résultat correspond à la valeur de semi-élasticité budgétaire retenue par la Commission européenne à partir de l'estimation économétrique de l'élasticité individuelle des recettes et dépenses sensibles à la conjoncture et de leur poids moyen dans le PIB. Intuitivement, il s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent un peu plus de la moitié du PIB.

<sup>2</sup> Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2019-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019, p. 1.

## B. LES AUTRES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES SEMBLENT RAISONNABLES, VOIRE PRUDENTES

Si le débat sur le cadrage macroéconomique gouvernemental se focalise le plus souvent sur le scénario de croissance, **d'autres hypothèses jouent un rôle important pour les finances publiques.**

### 1. Le scénario d'inflation se situe dans la moyenne des prévisions disponibles

À taux de croissance en volume inchangé<sup>1</sup>, une mauvaise anticipation de l'évolution des prix est susceptible d'avoir un **impact sur la trajectoire budgétaire.**

**Sur le plan des dépenses**, une évolution moins rapide des prix à la consommation réduirait immédiatement, toutes choses égales par ailleurs, la charge de la dette, et se traduirait avec retard par une diminution des prestations sociales, en raison des règles d'indexation. À titre d'illustration, une variation de 0,1 % des indices de prix à la consommation hors tabac en France et en zone euro induit une variation de la charge de la dette de l'État d'environ 0,2 milliard d'euros<sup>2</sup>.

**Sur le plan des recettes**, une évolution moins rapide des prix à la consommation aurait en revanche un effet défavorable, en réduisant le rendement attendu de certains prélèvements obligatoires tels que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Le scénario gouvernemental d'évolution des **prix à la consommation** se situe en tout état de cause dans la moyenne des estimations disponibles.

### Comparaison des prévisions d'inflation

(taux d'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé)

	FMI	OCDE	Commission européenne	Consensus forecasts	Banque de France	Gouvernement
2019	1,2	1,1	1,3	1,2	1,3	1,3
2020	1,3	1,3	1,4	1,3	1,1	1,3

Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019* ; Commission européenne, *prévisions économiques de l'été 2019* ; Banque de France, *projections macroéconomiques pour la France de septembre 2019* ; OCDE, *prévisions de mai 2019* ; Consensus forecasts d'octobre 2019)

<sup>1</sup> S'il s'agit d'un choc d'inflation ayant un effet réel sur l'activité, son impact sur les finances publiques dépend de la cause sous-jacente. Par exemple, un ralentissement des prix lié à la baisse des prix du pétrole exercerait un effet positif sur les finances publiques en raison de son effet favorable sur la consommation, tandis qu'un ralentissement des prix lié à une appréciation du taux de change de l'euro aurait au contraire un effet défavorable sur le solde public, en pesant sur la croissance par le canal du commerce extérieur.

<sup>2</sup> Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, p. 113.

Le même constat peut être dressé s'agissant du **déflateur du PIB**, qui correspond aux prix à la production – seule la Banque de France se distinguant par des prévisions sensiblement différentes pour 2019 et 2020.

### Comparaison des prévisions pour le déflateur du PIB

(taux d'évolution de l'indice des prix du PIB)

	FMI	OCDE	Commission européenne	Banque de France	Gouvernement
2019	1,2	1,2	1,3	1,6	1,3
2020	1,4	1,2	1,3	0,9	1,2

Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019* ; Commission européenne, *prévisions économiques du printemps 2019* ; Banque de France, *projections macroéconomiques pour la France de septembre 2019* ; OCDE, *prévisions de mai 2019* ; Consensus forecasts d'octobre 2019)

Le cumul sur les deux années – de l'ordre de 2,5 points tant pour le Gouvernement que pour la Banque de France – est néanmoins **très proche**. Il peut être noté que l'acquis à la fin du troisième trimestre s'élève déjà à 1,4 %, ce qui semble davantage compatible avec l'hypothèse 2019 retenue par la Banque de France et viendrait **soutenir la croissance nominale du PIB**.

## 2. L'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité est raisonnable

L'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité économique, qui a généralement varié en fonction de la position de l'économie dans le cycle, revêt également une **importance décisive** pour le cadrage budgétaire.

### L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est le coefficient par lequel il faut multiplier la croissance du PIB en valeur pour obtenir la croissance « spontanée » des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire avant les modifications du droit, appelées « mesures nouvelles »), l'année considérée.

Sur longue période, les prélèvements obligatoires « spontanés » tendent à augmenter à la même vitesse que le PIB. On dit alors que **leur élasticité au PIB est égale à 1**.

En revanche, il arrive fréquemment à court terme que cette élasticité **s'éloigne de l'unité**. Ainsi, certaines années (en général quand la croissance du PIB est forte), les prélèvements obligatoires augmentent plus rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors **supérieure à 1**. D'autres années (en général quand la croissance du PIB est faible), les prélèvements obligatoires au PIB augmentent moins rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors **inférieure à 1**.

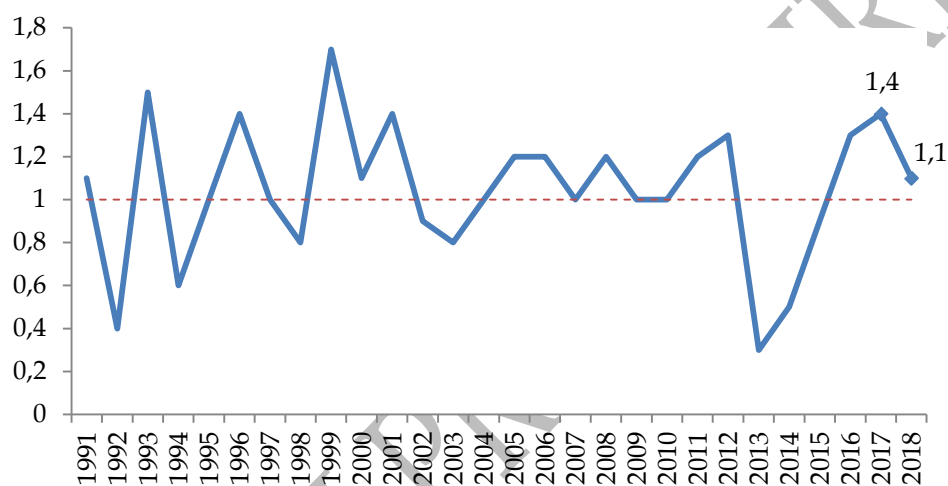
Source : « *Quels prélèvements obligatoires pour la sortie de crise ?* », rapport d'information n° 45 (2009-2010) de Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances et déposé le 15 octobre 2009



En effet, le déficit public est **davantage sensible à l'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB qu'à l'estimation de la croissance** : une élasticité des prélèvements obligatoires de 0,1 point plus élevée diminue le déficit de 0,1 point environ.

Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement a ainsi pu bénéficier non seulement d'une « croissance de rattrapage » mais aussi d'un **fort dynamisme des prélèvements obligatoires**, qui a grandement facilité l'atteinte de ses objectifs budgétaires en 2017 et, dans une moindre mesure, en 2018.

**Évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB**



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires et les données historiques reconstituées par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis HCFP-2018-02)

Dans un contexte de retour de la croissance effective au niveau de son potentiel, votre rapporteur général observe avec satisfaction que le Gouvernement retient l'hypothèse **raisonnable** d'un retour à une élasticité unitaire tant en 2019 qu'en 2020.

**Élasticité des prélèvements obligatoires au PIB  
anticipée par le Gouvernement**

(taux d'évolution en valeur)

	2018	2019	2020
Croissance du PIB en valeur (1)	2,5	2,7	2,6
Évolution spontanée des prélèvements obligatoires (2)	2,9	2,8	2,7
<b>Élasticité des prélèvements obligatoires au PIB (2) / (1)</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

### 3. Le scénario de remontée des taux demeure prudent

S'agissant enfin des taux d'intérêt, le présent projet de loi de finances est marqué, sans surprise, par une **révision à la baisse très significative des prévisions**, tant pour les taux longs que les taux courts.

#### Évolution des prévisions de remontée des taux

(niveau en fin d'année, en pourcentage)

		2019	2020
Taux courts (BTF à 3 mois)	Programme de stabilité 2019	- 0,2	0,7
	PLF 2020	- 0,5	- 0,5
Taux longs (OAT à 10 ans)	Programme de stabilité 2019	1,3	2,0
	PLF 2020	0,2	0,7

Note de lecture : « OAT » fait référence aux obligations assimilables du Trésor, tandis que « BTF » fait référence aux bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté.

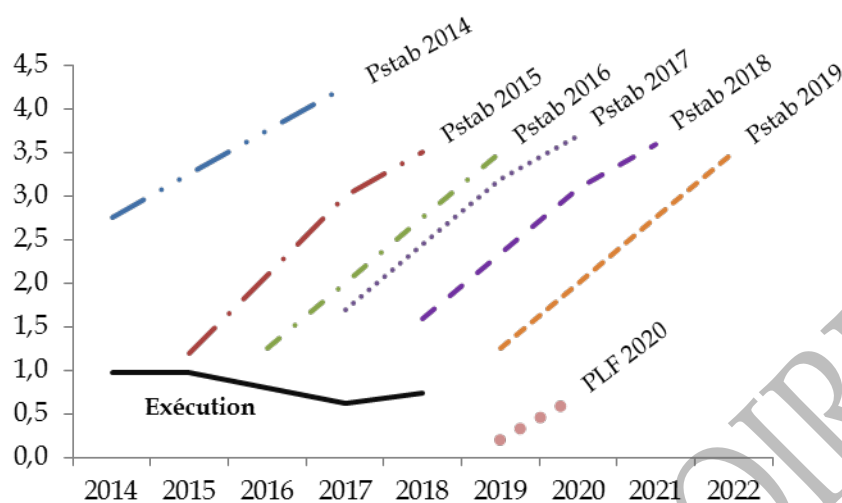
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Dans le cadre du programme de stabilité, votre rapporteur général **s'était une nouvelle fois étonné** du choix du Gouvernement de retenir un scénario de remontée des taux conservateur, très éloigné des prévisions des instituts de conjoncture et des institutions internationales, et avait rappelé que « *la prévision de charge de la dette n'a pas vocation à constituer une forme de "réserve de budgétisation" cachée, qui échapperait au contrôle du Parlement et dont la sous-exécution viendrait compenser les dérapages sur les autres dépenses* »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 468 (2018-2019) relatif au projet de programme de stabilité pour les années 2019 à 2022 d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 29 avril 2019, p. 19.

### Comparaison des prévisions de remontée des taux longs et de l'exécution

(niveau de l'OAT à 10 ans en fin d'année, en pourcentage)

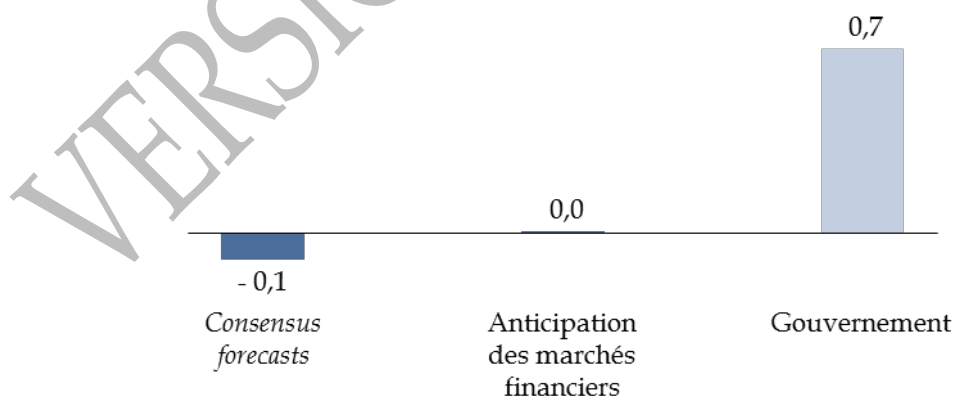


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires et les données de l'Agence France Trésor)

Dans ce contexte, votre rapporteur général **prend acte du scénario de remontée des taux plus modéré retenu par le Gouvernement** (+ 50 points de base pour les taux longs, contre + 75 points de base par an dans les précédentes programmations), même si celui-ci **reste éloigné des anticipations des marchés et des instituts de conjoncture.**

### Comparaison des prévisions sur le niveau de l'OAT à 10 ans en fin d'année 2020

(taux en pourcentage)



Note méthodologique : l'anticipation des marchés financiers a été calculée à partir de l'information extraite de la courbe des taux au 18 septembre.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire et le Consensus Forecasts d'octobre 2019)

**C. LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE EST SOUMIS À DE FORTES INCERTITUDES, EN PARTICULIER AU PLAN EXTERNE**

**Si le scénario macroéconomique retenu ne paraît donc pas entaché d'un biais optimiste, il reste entouré de fortes incertitudes, compte tenu notamment des nombreux aléas susceptibles de peser sur le scénario de croissance gouvernemental, en particulier au plan externe.**

**Principaux aléas identifiés susceptibles d'affecter le scénario de croissance gouvernemental**

	Description de l'aléa	Effet attendu sur la croissance
<b>Aléas externes</b>	Sortie sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne	Négatif
	Montée des tensions protectionnistes	Négatif
	Ampleur du ralentissement en zone euro	Négatif
	Risque politique en Italie	Négatif
	Atterrissage plus rapide que prévu de l'économie chinoise	Négatif
	Concrétisation des risques financiers aux États-Unis	Négatif
	Évolution du taux de change	Positif ou négatif
Évolution des prix du pétrole	Positif ou négatif	
<b>Aléas internes</b>	Consommation plus rapide des gains de pouvoir d'achat par les ménages	Positif
	Gains de performance à l'exportation	Positif
	Position de l'économie française dans le cycle	Positif ou négatif
	Rythme de normalisation de l'investissement des entreprises	Positif ou négatif

Source : commission des finances du Sénat

À cet égard, si la trajectoire gouvernementale ne doit pas se fonder sur un scénario pessimiste ou optimiste mais retenir les hypothèses les plus vraisemblables, il est utile d'examiner la sensibilité de la trajectoire budgétaire à la conjoncture.

Comme il est de tradition, votre rapporteur général a ainsi essayé de circonscrire le champ des possibles en élaborant deux scénarios macroéconomiques alternatifs à partir des prévisions de croissance les plus optimistes et les plus pessimistes des instituts de conjoncture du *Consensus forecasts*<sup>1</sup>.

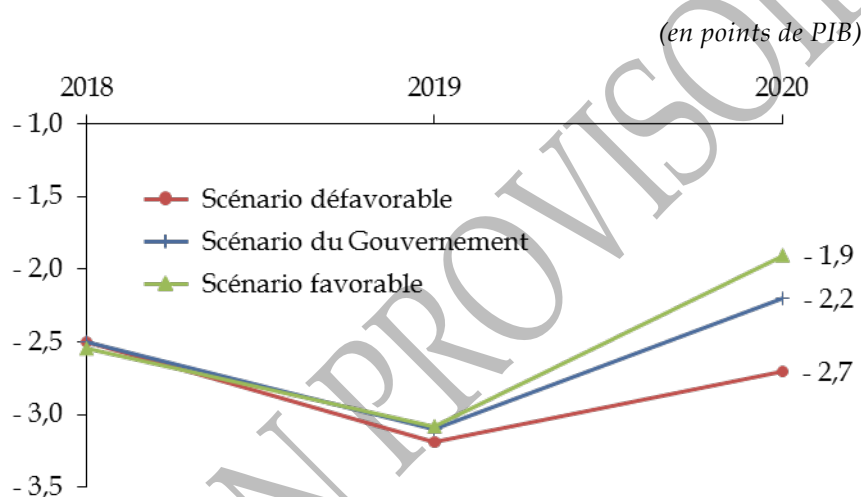
<sup>1</sup> Les scénarios de croissance alternatifs ont été élaborés à partir de l'édition d'octobre 2019 du *Consensus Forecasts*, qui rassemble les projections macroéconomiques de 24 instituts de conjoncture pour la France.

**Le premier, qualifié de « défavorable »**, se fonde sur le scénario de croissance de Capital Economics (1,2 % en 2019 et 0,8 % en 2020, contre respectivement 1,4 % et 1,3 % pour le Gouvernement) et une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB légèrement inférieure à l'unité (0,9) en 2020 (contre 1,0 dans le scénario gouvernemental).

**Le second, qualifié de « favorable »**, se fonde par parallélisme sur le scénario de croissance de l'institut le plus optimiste, à savoir Oddo BHF (1,4 % en 2019 et 1,7 % en 2020), et une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB qui s'établirait à 1,1 en 2020.

Les résultats des simulations sont présentés graphiquement ci-après.

### Sensibilité de la trajectoire d'évolution du solde public au scénario macroéconomique



Source : commission des finances du Sénat

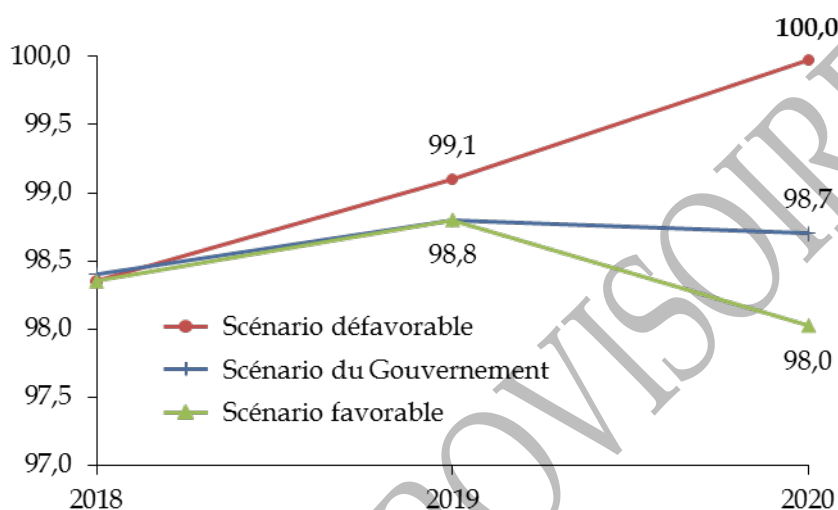
S'agissant du **solde public**, la réalisation du scénario défavorable conduirait à dégrader le niveau du déficit de 0,5 point de PIB en 2020, tandis que la réalisation du scénario favorable l'améliorerait de 0,3 point de PIB - suggérant ainsi que **les aléas baissiers l'emportent sur les aléas haussiers**.

De façon plus rassurante, la réalisation du scénario défavorable **ne conduirait pas à dépasser le seuil maastrichtien de 3 % du PIB en 2020**, ce qui risquerait d'aboutir à l'ouverture d'une nouvelle procédure pour « déficit excessif » à l'encontre de la France, compte tenu du dépassement déjà prévu dans le scénario gouvernemental en 2019, en lien avec le surcoût temporaire lié à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

S'agissant de la dynamique de la **dette publique**, la principale information tient à ce que la réalisation du scénario défavorable conduirait à **porter le ratio d'endettement au niveau du seuil symbolique de 100 % du PIB dès 2020**.

### Sensibilité de la trajectoire d'évolution de la dette publique au scénario macroéconomique

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat

## II. À MI-QUINQUENNAT, LE GOUVERNEMENT RENONCE À REDRESSER LES COMPTES PUBLICS, AU RISQUE DE RENDRE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE VULNÉRABLE

### A. LE RECUL DU DÉFICIT NOMINAL MASQUE UNE ABSENCE DE REDRESSEMENT DE LA SITUATION STRUCTURELLE DES COMPTES PUBLICS

La révision du scénario macroéconomique du Gouvernement présenté lors du débat d'orientation des finances publiques de juin dernier s'accompagne naturellement d'une **évolution de la trajectoire budgétaire**.

Comme l'an passé, cette dernière varie selon le choix de **neutraliser ou non la mise en place de France compétences**, qui a pour effet d'augmenter le niveau de la dépense publique et des prélèvements obligatoires à hauteur de 4,6 milliards d'euros en 2019 puis de 1,5 milliard d'euros supplémentaire en 2020 – les flux financiers liés à la formation professionnelle étant désormais considérés comme relevant du champ des administrations publiques en comptabilité nationale.

**Trajectoire budgétaire actualisée du Gouvernement  
(sans neutralisation de France compétences)**

*(en points de PIB, sauf indication contraire)*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Solde public</b>	- 2,8	- 2,5	- 3,1	- 2,2	- 1,8	- 1,5
<b>Solde structurel</b>	- 2,4	- 2,3	- 2,2	- 2,2	- 1,8	- 1,5
<b>Dépense publique (*)</b>	55,0	54,4	54,0	53,6	53,2	52,6
<b>Croissance de la dépense publique en volume (en %)</b>	1,4	- 0,3	1,1	0,8	0,5	0,2
<b>Prélèvements obligatoires</b>	45,2	45,0	44,0	44,3	44,2	44,1
<b>Dette publique</b>	98,4	98,4	98,8	98,7	98,6	97,7

(\*) hors crédits d'impôts

*Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)*

La neutralisation de France compétences aboutit ainsi à une réduction supplémentaire du poids de la dépense publique et des prélèvements obligatoires de respectivement **0,3 point** et **0,2 point** à l'issue du quinquennat.

Les évolutions du solde public, du solde structurel et de l'endettement public restent en revanche **inchangées**.

**Trajectoire budgétaire actualisée du Gouvernement  
(après neutralisation de France compétences)**

*(en points de PIB, sauf indication contraire)*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Solde public</b>	- 2,8	- 2,5	- 3,1	- 2,2	- 1,8	- 1,5
<b>Solde structurel</b>	- 2,4	- 2,3	- 2,2	- 2,2	- 1,8	- 1,5
<b>Dépense publique (*)</b>	55,0	54,4	53,8	53,4	52,9	52,3
<b>Croissance de la dépense publique en volume (en %)</b>	1,4	- 0,3	0,7	0,7	0,5	0,2
<b>Prélèvements obligatoires</b>	45,2	45,0	43,8	44,0	40,4	43,9
<b>Dette publique</b>	98,4	98,4	98,8	98,7	98,6	97,7

(\*) hors crédits d'impôts

*Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)*

Quelle que soit la présentation retenue, la trajectoire gouvernementale apparaît **une nouvelle fois dégradée**.

## 1. La trajectoire budgétaire gouvernementale est une nouvelle fois dégradée

Sur le plan du solde public, l'amélioration plus faible qu'escompté en 2020 (- 0,1 point de PIB) entre le DOFP et le PLF 2020 traduit non seulement la révision à la baisse de l'hypothèse de croissance précédemment décrite mais également une **moindre maîtrise de la dépense publique**.

### Évolution de la trajectoire budgétaire par rapport au débat d'orientation des finances publiques

(en points de PIB, sauf indication contraire)

	2019		2020	
	DOFP	PLF 2020	DOFP	PLF 2020
<b>Solde public</b>	- 3,1	- 3,1	- 2,1	- 2,2
<b>Croissance de la dépense publique en volume (en %)</b>	0,5	0,7	0,5	0,7
<b>Croissance du PIB (en %)</b>	1,4	1,4	1,4	1,3

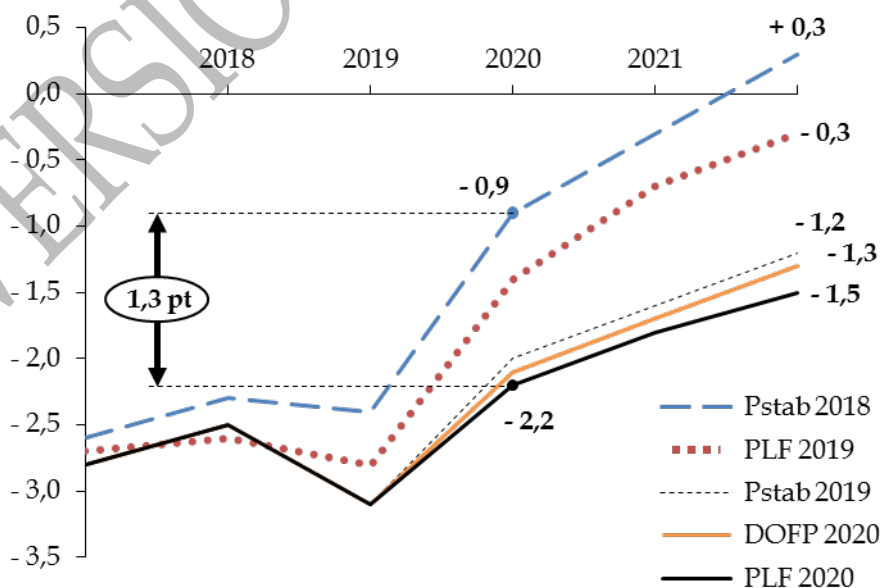
Note méthodologique : la mise en place de France compétences a été neutralisée.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

À l'horizon du quinquennat, le Gouvernement s'éloigne un peu plus encore de son objectif de retour à l'équilibre.

### Évolution de la trajectoire de redressement du solde public entre 2017 et 2022

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)



Alors que le programme de stabilité 2018 anticipait un solde public excédentaire de 0,3 % du PIB en 2022, le Gouvernement prévoit désormais un **déficit de 1,5 % du PIB, en hausse de 0,2 point par rapport au débat d'orientation des finances publiques.**

Ce redressement très progressif du solde public s'accompagne mécaniquement d'un **nouveau report du reflux de l'endettement**, dont le Gouvernement estime qu'il ne commencera à diminuer par rapport à 2017 qu'en 2022.

### Évolution prévisionnelle de l'endettement entre 2017 et 2022

(en points de PIB)

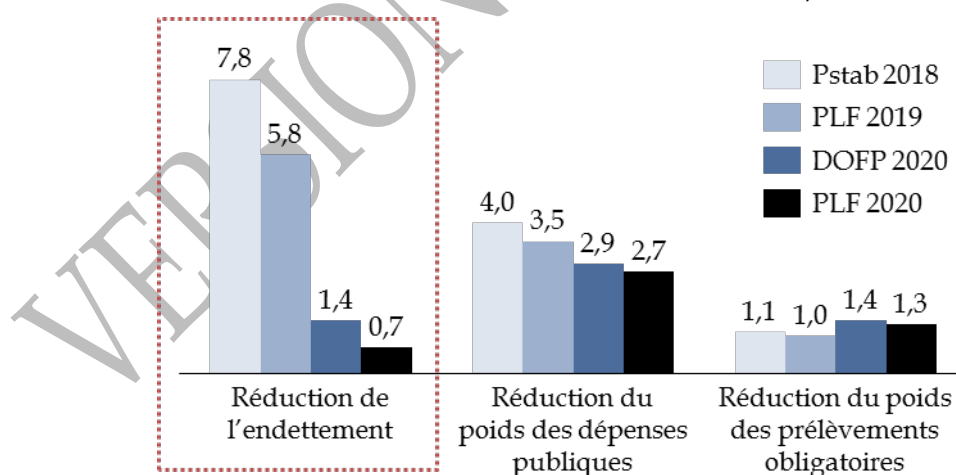
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dette publique</b>	98,4	98,4	98,8	98,7	98,6	97,7
<b>Écart par rapport à 2017</b>	-	0,0	0,4	0,3	0,2	- 0,7

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Sur l'ensemble du quinquennat, la réduction de l'endettement serait ainsi **dix fois inférieure** à celle attendue dans le cadre du programme de stabilité de l'an dernier.

### Évolution des objectifs budgétaires du Gouvernement pour la période 2017-2022

(en points de PIB)



Note méthodologique : l'absence de neutralisation de la mise en place de France compétences conduirait à une moindre réduction du poids de la dépense publique et des prélèvements obligatoires de 0,2-0,3 point dans le cadre du PLF 2019, du DOFP 2020 et du PLF 2020.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

## 2. Seule la diminution de la charge de la dette permet encore de masquer l'absence d'effort structurel de redressement des comptes publics

Dans sa communication, le Gouvernement met toutefois en avant la forte baisse du déficit prévue l'an prochain. À titre d'exemple, celui-ci indique dans le rapport économique, social et financier qu'« en 2020, le déficit reviendrait très largement en dessous du seuil des 3 %, à 2,2 % du PIB et diminuerait de plus de 20 Md€ »<sup>1</sup>.

Cette présentation est toutefois trompeuse, dans la mesure où la trajectoire du solde public effectif reflète mal l'évolution de la situation structurelle des comptes publics – et ce d'autant plus que l'exercice est perturbé par le contrecoup de la transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations sociales, qui améliore mécaniquement le déficit 2020 à hauteur de 0,8 point de PIB, après avoir pesé sur l'exercice 2019.

Dès lors, afin de mieux appréhender l'évolution structurelle des finances publiques, il est courant de recourir à deux autres agrégats budgétaires :

- le **solde structurel**, qui corrige le solde public de l'impact des mesures exceptionnelles et temporaires et de l'effet du cycle économique ;

- l'**effort structurel**, qui a pour objectif de mieux appréhender la part de l'évolution du solde structurel réellement imputable au Gouvernement, en neutralisant notamment les incidences de l'évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires.

### Du solde public effectif à l'effort structurel

Le **solde structurel** correspond au solde public effectif corrigé de l'impact des **mesures exceptionnelles et temporaires** et de l'**effet du cycle économique** – ce dernier étant appréhendé en calculant le déficit qui aurait été observé si l'écart de production avait été ramené à zéro, compte tenu de la sensibilité des recettes et des dépenses à la croissance.

L'**ajustement structurel** correspond à l'évolution du solde structurel d'une année sur l'autre. Un ajustement structurel de 0,5 point signifie ainsi que le déficit structurel a été réduit de 0,5 point de PIB.

Le concept d'**effort structurel** a pour objectif de mieux appréhender la part de l'évolution du solde structurel **réellement imputable au Gouvernement**.

En effet, par construction, le solde structurel est conçu comme un résidu entre le solde effectif et sa part conjoncturelle, de sorte que tous les éléments qui ne figurent pas explicitement dans le solde conjoncturel sont considérés comme étant de nature structurelle. En particulier, le solde structurel ne permet pas d'exclure les incidences de l'**évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires**, pourtant sensible aux évolutions conjoncturelles et qui échappe au contrôle du Gouvernement.

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2020, p. 86.

Traditionnellement, l'effort structurel se décomposait en deux facteurs :

- **l'effort structurel en dépense**, qui mesure l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle : il correspond ainsi à l'évolution structurelle de la part de la dépense publique dans la richesse nationale ;

- **l'effort structurel en recettes**, qui correspond aux mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques, hors mesures ponctuelles et temporaires.

La différence entre l'effort et l'ajustement structurels provenait dès lors de deux origines :

- d'une part, la « **composante non discrétionnaire** », qui regroupe les effets liés aux fluctuations des élasticités des différents prélèvements obligatoires et la contribution de l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires ;

- d'autre part, la « **clé en crédits d'impôts** » : en effet, le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt remboursables tels que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le crédit d'impôt recherche (CIR) correspond à la créance acquise, tandis que leur coût mesuré au sens de l'effort en recettes correspond au montant budgétaire effectivement restitué ou imputé. La clé en crédits d'impôts permet ainsi de prendre en compte l'écart entre ces deux mesures dans la décomposition de l'ajustement structurel.

Depuis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, la clé en crédits d'impôts est désormais incluse dans la mesure de l'effort structurel.

*Source : rapport n° 625 (2018-2019) relatif au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 (tome 1) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 3 juillet 2019, p. 17*

Or, il ressort de la décomposition de l'évolution du solde public que **son amélioration est exclusivement liée à la conjoncture (+ 0,1 point) et au contrecoup de la transformation du CICE (+ 0,8 point)**, le solde structurel 2020 étant identique à celui attendu pour 2019.

#### Décomposition de l'évolution du solde public depuis 2017

(en points de PIB potentiel)

	2017	2018	2019	2020
Solde public	- 2,8	- 2,5	- 3,1	- 2,2
<i>Solde conjoncturel</i>	- 0,3	0,0	0,0	0,1
<i>Mesures ponctuelles et temporaires</i>	- 0,1	- 0,2	- 0,9	- 0,1
<i>Solde structurel</i>	- 2,4	- 2,3	- 2,2	- 2,2

*Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)*

**Le diagnostic est inchangé lorsque l'on observe l'effort structurel, limité à 0,1 point de PIB en 2020.**

La différence entre les deux agrégats s'explique par la composante non discrétionnaire des recettes, qui pèse sur l'ajustement structurel (- 0,1 point) mais pas sur l'effort structurel<sup>1</sup>.

### Décomposition de l'évolution de l'ajustement structurel depuis 2012

(en points de PIB potentiel)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Ajustement structurel</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
Effort structurel	1,0	1,5	0,7	0,6	0,1	- 0,2	0,1	0,1	0,1
<i>dont : mesures nouvelles en PO</i>	1,1	1,4	0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,6
<i>dont : effort en dépense</i>	- 0,1	0,1	0,5	0,8	0,2	- 0,2	0,3	0,3	0,4
<i>dont : clé en crédits d'impôt</i>	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3
Composante non discrétionnaire	- 0,1	- 0,3	- 0,4	- 0,3	0,4	0,4	0,0	0,0	- 0,1

Note de lecture : les données sont présentées après neutralisation de la mise en place de France Compétences ; « PO » désigne les prélèvements obligatoires nets des crédits d'impôts et hors mesures ponctuelles et temporaires.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement)

Ces deux concepts conduisent toutefois à **surestimer l'effort de redressement des comptes publics imputable au Gouvernement, dès lors qu'ils ne permettent pas de neutraliser les évolutions des dépenses publiques qui ne sont pas maîtrisées par celui-ci** – contrairement par exemple à la règle en dépense européenne, qui ne porte que les seules dépenses « pilotables » (voir le 1 du B du présent II).

Ainsi, **une baisse exogène de la charge de la dette liée à l'évolution de la politique monétaire est comptabilisée à tort comme un « effort en dépense »** dans le cadre de l'effort structurel mais est neutralisée dans le cadre de la règle en dépense européenne.

Il s'agit là d'une **limite majeure**, dans un contexte marqué par une forte baisse des taux d'intérêt auxquels la France emprunte auprès des acteurs financiers.

Afin de mieux apprécier l'effort de maîtrise de la dépense publique imputable au Gouvernement, votre rapporteur général avait d'ailleurs suggéré d'« **aligner la mesure de l'effort structurel sur la règle en dépense européenne** » dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cette contribution négative de la composante non discrétionnaire tient à la baisse du poids des recettes hors prélèvements obligatoires dans la richesse nationale anticipée en 2020.

<sup>2</sup> Rapport n° 56 (2017-2018) relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 31 octobre 2017, pp. 31-32.

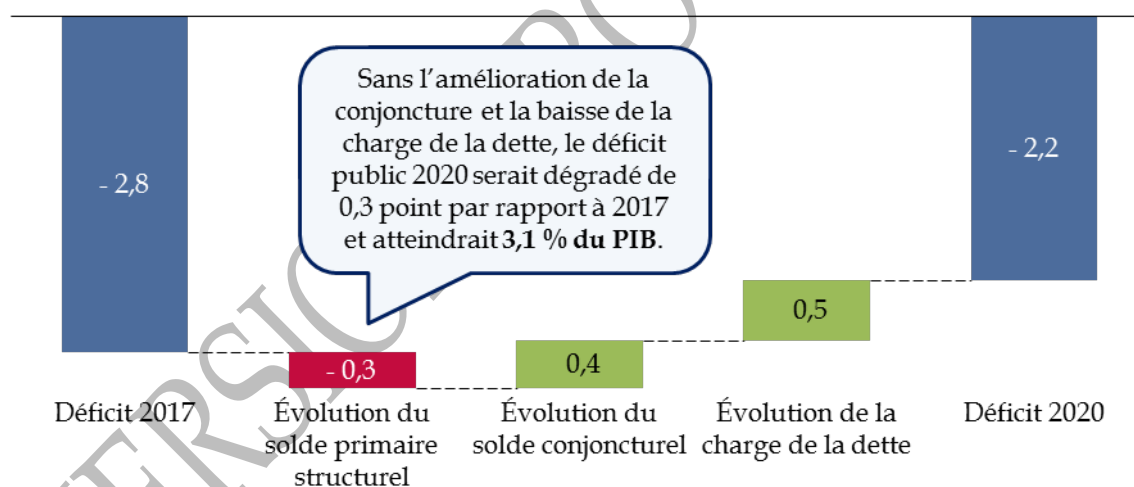
Si cette proposition n'a jusqu'à présent pas été suivie d'effet, le présent rapport est l'occasion présenter des **indicateurs alternatifs permettant de mieux appréhender l'effort de redressement des comptes publics réellement imputable au Gouvernement**, afin notamment d'en dresser un premier bilan à mi-quinquennat.

**S'agissant tout d'abord du solde structurel, il est ainsi possible d'isoler l'évolution de la charge de la dette.** L'évolution du solde public peut alors être décomposée comme la somme des évolutions du solde primaire structurel, de la charge de la dette, du solde conjoncturel et des mesures exceptionnelles et temporaires.

La décomposition de l'évolution du solde public entre 2017 et 2020 met ainsi clairement en évidence que le Gouvernement a, depuis le début du quinquennat, **profité de l'amélioration de la conjoncture et de la baisse de la charge de la dette pour reporter le redressement de la situation structurelle des comptes publics.**

#### Décomposition de l'évolution prévisionnelle du solde public entre 2017 et 2020

(en points de PIB)

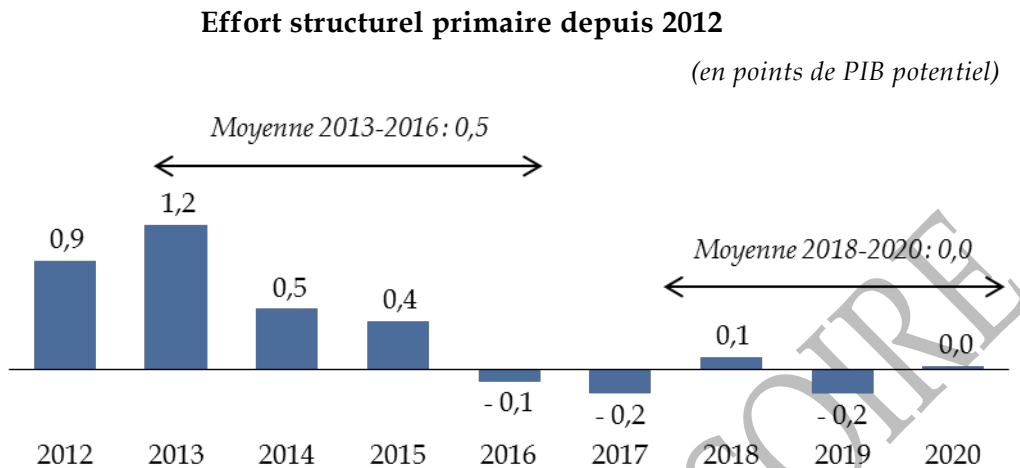


Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

**L'amélioration du solde public effectif masque ainsi une dégradation du solde primaire structurel** : sans le rebond de la croissance et la baisse de la charge de la dette, le déficit serait en 2020 plus élevé qu'en 2017 et dépasserait toujours le seuil maastrichtien de 3 % du PIB.

Selon la même logique, il est ensuite utile de **neutraliser la diminution de la charge de la dette dans le calcul de l'effort structurel**, pour obtenir l'effort structurel primaire.

De cette façon, il est possible de **comparer** l'effort de redressement des comptes publics réalisé depuis le début du quinquennat à celui réalisé sous la précédente majorité.



Note méthodologique : l'effort structurel primaire est égal à l'effort structurel diminué de l'opposé de la variation du poids de la charge de la dette dans le PIB potentiel, après neutralisation de la mise en place de France Compétences.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement)

Il ressort de cette analyse qu'alors que l'effort structurel était en moyenne de 0,5 point par an sous l'ancienne majorité, il est **légèrement négatif sur la période 2018-2020**.

### 3. À mi-quinquennat, l'effort de maîtrise de la dépense apparaît aussi faible que sous la précédente majorité

Le Gouvernement met toutefois en avant que cette différence s'expliquerait par la **nécessité de financer les mesures de baisse des prélèvements obligatoires**, alors que la majorité précédente avait largement recouru aux hausses d'impôts pour redresser les comptes publics. Dans le rapport économique, social et financier, il est ainsi indiqué que les années 2019 et 2020 seront marquées par « la poursuite des efforts en dépense, après une maîtrise inédite en 2018 »<sup>1</sup>.

Autrement dit, **l'effet défavorable de la diminution des prélèvements obligatoires sur les indicateurs structurels masquerait un effort de maîtrise de la dépense publique de grande ampleur**.

**Cette thèse résiste toutefois mal à l'analyse.**

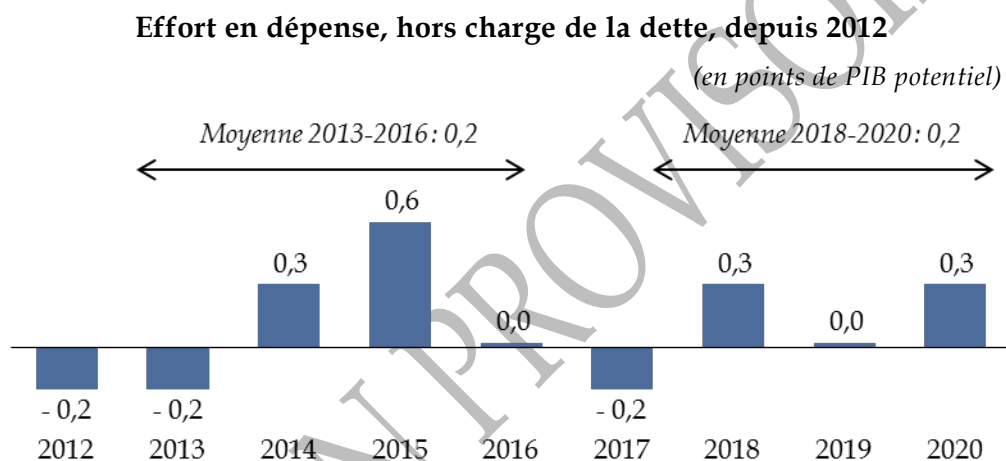
<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier pour 2020, p. 41.

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, l'effort structurel se décompose en deux facteurs :

- **l'effort structurel en dépense**, qui mesure l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle, ce qui correspond à l'évolution structurelle de la part de la dépense publique dans la richesse nationale ;

- **l'effort structurel en recettes**, qui correspond aux mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques, hors mesures ponctuelles et temporaires.

Afin d'isoler l'effort de maîtrise de la dépense publique réellement imputable au Gouvernement, il est ainsi possible de **neutraliser l'évolution de la charge de la dette dans le calcul de l'effort en dépense**.



Note méthodologique : l'effort en dépense hors charge de la dette est égal à l'effort en dépense diminué de l'opposé de la variation du poids de la charge de la dette dans le PIB potentiel, après neutralisation de la mise en place de France Compétences.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement)

Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessus, **l'effort de maîtrise de la dépense réalisé depuis le début du quinquennat apparaît alors aussi faible que sous la précédente majorité (0,2 point de PIB en moyenne par an)**.

Encore faut-il ajouter que l'effort en dépense réalisé en 2018 est artificiellement gonflé par les facteurs exceptionnels que constituent le contrecoup de la recapitalisation d'Areva effectuée en 2017 (- 4,5 milliards d'euros) et du moindre remboursement de la taxe à 3 % sur les dividendes (3,7 milliards d'euros, contre 4,7 milliards d'euros en 2017), ainsi que n'avait pas manqué de le souligner votre rapporteur général dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement<sup>1</sup>.

Sur le plan de la maîtrise de la dépense publique, le bilan à mi-parcours de la présente majorité apparaît donc aussi décevant que celui du quinquennat précédent.

## **B. LA STRATÉGIE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT EST RISQUÉE**

Si l'absence d'effort structurel de redressement des comptes publics suscite jusqu'à présent peu de réactions de la part de l'opinion publique et des marchés financiers, compte tenu de l'effet « anesthésiant » de la baisse des taux d'intérêt, la stratégie budgétaire attentiste du Gouvernement n'est pas exempte de risques, tant sur le plan politique qu'économique.

### **1. La trajectoire budgétaire du Gouvernement n'a jamais été aussi éloignée des règles budgétaires européennes...**

Alors même que la Commission européenne est en cours de renouvellement et que la France n'est donc pas assurée de bénéficier de la même souplesse qu'auparavant, le scénario budgétaire présenté dans le cadre du présent projet de loi de finances n'a jamais été aussi éloigné des règles budgétaires européennes.

En effet, bien que la France soit sortie du volet « correctif » du pacte de stabilité à l'issue de l'exercice 2017, notre pays reste soumis dans le cadre du volet « préventif » à trois règles budgétaires<sup>2</sup>.

Tout d'abord, le pacte de stabilité encadre la trajectoire de solde structurel devant conduire à l'atteinte d'un « objectif à moyen terme » (OMT) ne devant pas dépasser - 0,5 % du PIB. Dans le cadre de la règle de déficit structurel, la France est ainsi tenue d'améliorer chaque année son solde structurel de 0,6 point de PIB au minimum jusqu'à atteindre son OMT, fixé à - 0,4 % du PIB par l'article 2 de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

<sup>1</sup> Rapport n° 625 (2018-2019) relatif au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 (tome 1) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 3 juillet 2019, p. 23.

<sup>2</sup> Ibid., pp. 24-26.



Afin de remédier aux difficultés liées à la mesure de l'ajustement structurel, une **règle en dépense**, dont le respect est évalué conjointement à celui de la règle de déficit structurel, a été introduite en complément<sup>1</sup>.

En vertu de cette règle, la croissance des dépenses publiques « pilotables », nette des mesures nouvelles en recettes, ne peut excéder un taux de référence fixé à un niveau cohérent avec la trajectoire d'ajustement structurel<sup>2</sup>. Ainsi, une hausse des dépenses publiques « pilotables » supérieure au taux de référence n'est admise que si elle est financée par une hausse des prélèvements obligatoires, rapprochant la règle en dépense européenne de la notion d'effort structurel primaire précédemment décrite. Dans le cas français, le taux de référence à ne pas dépasser au titre de l'année 2020 est **fixé à 1,2 %** par le Conseil de l'Union européenne.

Enfin, dans le cadre de la **règle de dette**, tout État membre dont le ratio d'endettement excède 60 % du PIB doit en principe réduire l'écart entre sa dette et le seuil de 60 % du PIB de 1/20e chaque année en moyenne sur trois ans. La France fait toutefois partie des États membres qui bénéficient temporairement d'une dérogation à cette règle, qui ne leur sera pleinement applicable qu'à l'issue d'une période de trois ans suivant la correction du déficit excessif (2018-2020). Dans l'intervalle, le Gouvernement est néanmoins tenu de respecter un ajustement structurel linéaire minimal de nature à garantir le respect du critère de réduction de la dette avant la fin de la période de transition. En pratique, le respect de cette règle impliquerait pour la France de **réduire son déficit structurel de 0,7 point de PIB en 2020**.

L'absence de respect des deux premières règles peut conduire à l'ouverture d'une procédure pour « déviation significative » si l'écart dépasse 0,25 point de PIB en moyenne sur deux ans ou **0,5 point de PIB** sur une année. S'agissant de la règle de dette, la déviation maximale autorisée se limite à **0,25 % du PIB** seulement sur un an et sa violation peut conduire à l'ouverture d'une procédure pour « déficit excessif ».

**Pour 2020, la déviation maximale autorisée serait dépassée par la France pour les trois règles**, l'écart le plus important concernant sans surprise la règle en dépense européenne – avec un dépassement de 1,5 point, soit 0,8 % du PIB –, dès lors que celle-ci neutralise la diminution de la charge de la dette.

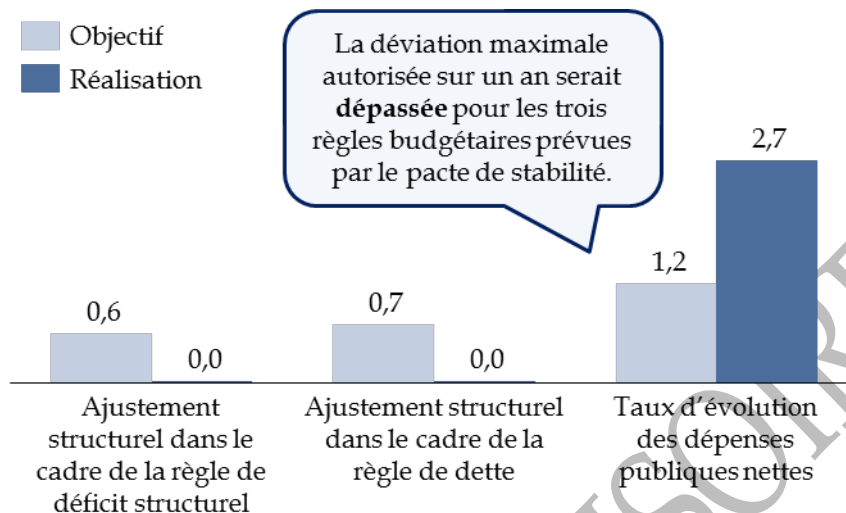
---

<sup>1</sup> La règle en dépense présente deux avantages. D'une part, elle est construite de façon à exclure de l'agrégat les dépenses non pilotables, alors que l'ajustement structurel dépend de nombreux éléments qui échappent au contrôle des gouvernements (ex : variation de l'élasticité des prélèvements obligatoires). D'autre part, elle ne dépend pas de l'écart de production - dont la mesure est particulièrement instable et controversée - mais de la croissance potentielle de moyen terme.

<sup>2</sup> L'agrégat des dépenses publiques retenu correspond aux dépenses publiques totales diminuées de la charge d'intérêt, des dépenses exceptionnelles, des dépenses liées aux programmes de l'Union européenne intégralement couvertes par des fonds européens ainsi que de la composante cyclique des dépenses d'indemnisation du chômage. Les dépenses d'investissement sont lissées sur quatre ans. La prise en compte des mesures discrétionnaires en matière de recettes permet ensuite d'obtenir l'agrégat des dépenses publiques nettes.

## Évaluation du respect de l'effort budgétaire recommandé par le Conseil de l'Union européenne au titre de 2020

(en points de PIB potentiel, taux d'évolution en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire adressé au Gouvernement et la recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2019 et portant avis sur le programme de stabilité de la France pour 2019)

La France devra donc une nouvelle fois **rechercher la bienveillance** des institutions européennes, au risque de « **dilapider** » **une partie de son capital politique** auprès de ses partenaires.

### 2. ... au risque de fragiliser l'architecture de la zone euro et rendre l'économie française vulnérable face aux chocs

Quelle que soit la réaction des institutions européennes, le choix du Gouvernement de reporter le redressement des comptes publics risque de **fragiliser un peu plus encore l'architecture de la zone euro**.

En effet, alors même que les règles européennes précitées ont été introduites pour prévenir le risque de divergence sur le plan budgétaire, **les finances publiques des États membres connaissent depuis la mise en place de la monnaie unique des trajectoires très différentes** – le phénomène s'étant aggravé à la suite de la crise financière de 2008 et de la crise européenne des dettes souveraines de 2011.

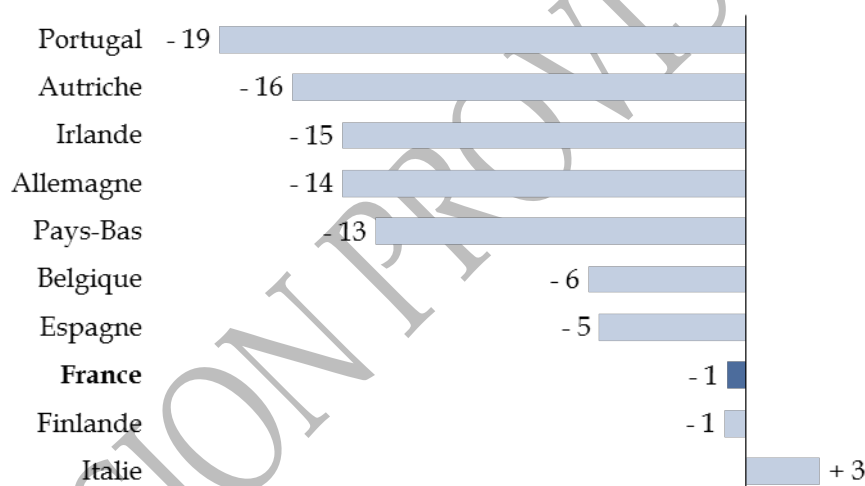
**Le Gouvernement paraît conscient du problème** et appelle ainsi régulièrement ses partenaires européens disposant de marges de manœuvre budgétaires à dépenser davantage pour soutenir la croissance, en contrepartie de la poursuite d'un effort de redressement des comptes publics dans les pays fragilisés budgétairement.

Dans un récent discours prononcé en Italie, le ministre de l'économie Bruno Le Maire déclarait ainsi : « *Il faut que les États qui ont les capacités budgétaires nécessaires investissent, l'Allemagne la première. Je n'hésite pas à le dire avec force à mes amis allemands. Il est temps que vous utilisiez vos marges de manœuvre budgétaires pour investir, soutenir la croissance dans la zone euro et être solidaire de cet ensemble politique qu'est la zone euro. La zone euro a besoin de plus de croissance, de plus de prospérité et de plus d'emplois. De notre côté, nous allons rétablir nos finances publiques. Nous avons commencé à le faire, nous allons mettre en place les réformes structurelles nécessaires. Que chacun fasse sa part du chemin, c'est ça la solidarité de la zone euro.* »<sup>1</sup>.

Dans les faits, loin de « faire sa part du chemin », le Gouvernement nourrit, par sa politique budgétaire attentiste, la divergence entre la France et le reste de la zone euro.

#### Évolution prévisionnelle du taux d'endettement sur la période 2017-2022

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'exécution, de la trajectoire gouvernementale et des prévisions d'octobre 2019 du FMI pour les autres pays de la zone euro)

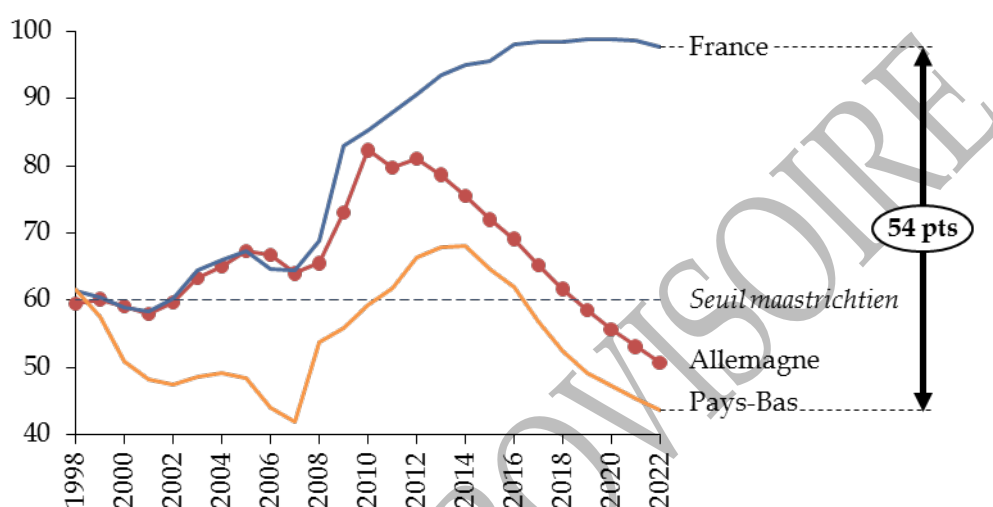
Contrairement à la quasi-totalité de ses voisins, la France ne parviendrait pas à infléchir significativement son endettement public d'ici la fin du quinquennat, alors que notre pays figure indéniablement parmi ceux qui devraient reconstituer des marges de manœuvre budgétaires en prévision du prochain ralentissement économique.

<sup>1</sup> Discours de Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, au forum The European House – Ambrosetti, samedi 7 septembre 2019.

La comparaison des trajectoires d'endettement de la **France**, des **Pays-Bas** et de l'**Allemagne** depuis la mise en place de la monnaie unique est, de ce point de vue, particulièrement éclairante des difficultés auxquelles est confrontée la zone euro.

### Comparaison de l'évolution prévisionnelle du ratio d'endettement de la France, de l'Allemagne et des Pays-Bas

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'exécution, de la trajectoire gouvernementale et des prévisions d'octobre 2019 du FMI pour l'Allemagne et les Pays-Bas)

Alors que l'endettement des trois pays était comparable en 1998, dès lors que le respect du seuil maastrichtien de 60 % du PIB figurait parmi les critères d'adhésion à la zone euro, l'écart d'endettement devrait atteindre 54 points de PIB avec les Pays-Bas et 47 points de PIB avec l'Allemagne d'ici la fin du quinquennat, **en hausse de respectivement 14 points de PIB et 13 points de PIB par rapport à 2017**.

Si la politique budgétaire conduite par le Gouvernement fragilise l'architecture de la zone euro, elle est par ailleurs susceptible de **rendre l'économie française vulnérable face aux chocs**, ainsi que votre rapporteur général l'avait déjà souligné en avril dernier dans le cadre de l'examen du programme de stabilité<sup>1</sup>.

En particulier, elle risque de **limiter la capacité à faire face à un ralentissement économique, en empêchant la politique budgétaire de jouer son rôle d'amortisseur** par le jeu des stabilisateurs automatiques et des plans de relance discrétionnaires.

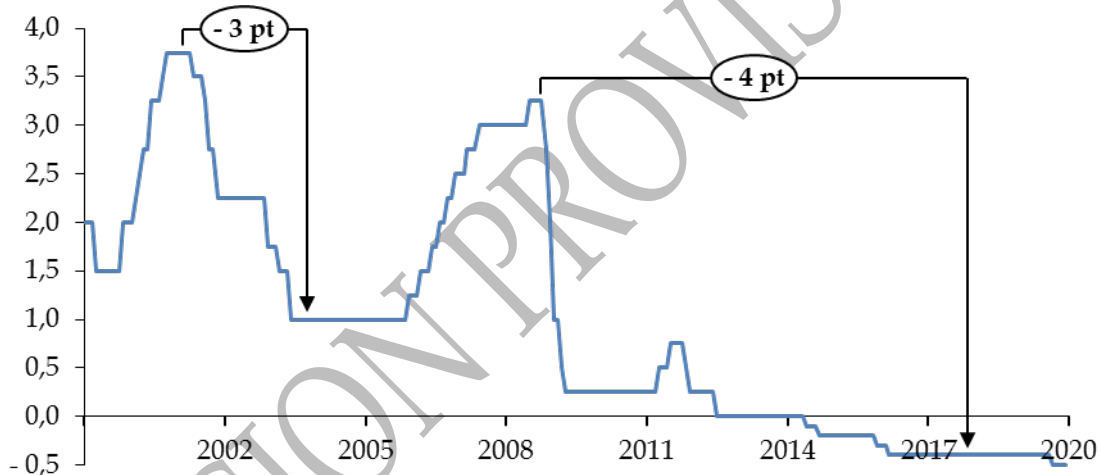
<sup>1</sup> Rapport d'information n° 468 (2018-2019) relatif au projet de programme de stabilité pour les années 2019 à 2022 d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 29 avril 2019, pp. 38-39.

À cet égard, de récents travaux empiriques suggèrent qu'**un niveau d'endettement important altère fortement la résistance des économies aux chocs**. Pour une crise financière de même ampleur, les pays disposant d'importantes marges de manœuvre budgétaires (taux d'endettement de 25 % du PIB) connaissent ainsi une perte durable de PIB de moins d'un point en moyenne, tandis que les pays dont l'endettement est déjà élevé (taux d'endettement de 95 % du PIB) font face à une perte d'environ sept points de PIB, toutes choses égales par ailleurs<sup>1</sup>.

**Le différentiel est encore plus significatif lorsque la politique monétaire est également contrainte, ce qui sera vraisemblablement le cas en zone euro**<sup>2</sup>. En effet, alors que la Banque centrale européenne (BCE) avait pu baisser ses taux de respectivement 3 points et 4 points lors des deux dernières crises, cela serait aujourd'hui impossible.

#### Évolution du taux de la facilité de dépôt de la BCE depuis sa création

(en points de pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la BCE)

En outre, un niveau élevé d'endettement **rend les économies plus vulnérables à des enchaînements autoréalisateurs défavorables**.

Dans une telle situation, la hausse des coûts de financement **se transmet au secteur privé** et le poids de la charge de la dette peut alors contraindre le Gouvernement à **couper dans les dépenses publiques productives** ou à **avoir recours à des impôts sources de distorsions**, au

<sup>1</sup> Christina D. Romer et David H. Romer, « Fiscal Space and the Aftermath of Financial Crises », *Brookings*, 2019, p. 15.

<sup>2</sup> Christina D. Romer et David H. Romer, « Why some times are different : Macroeconomic policy and the aftermath of financial crisis », *NBER Working Paper No. 23931*, octobre 2017.

risque de grever durablement le potentiel de croissance de l'économie, comme l'illustre l'épisode de consolidation budgétaire en zone euro<sup>1</sup>.

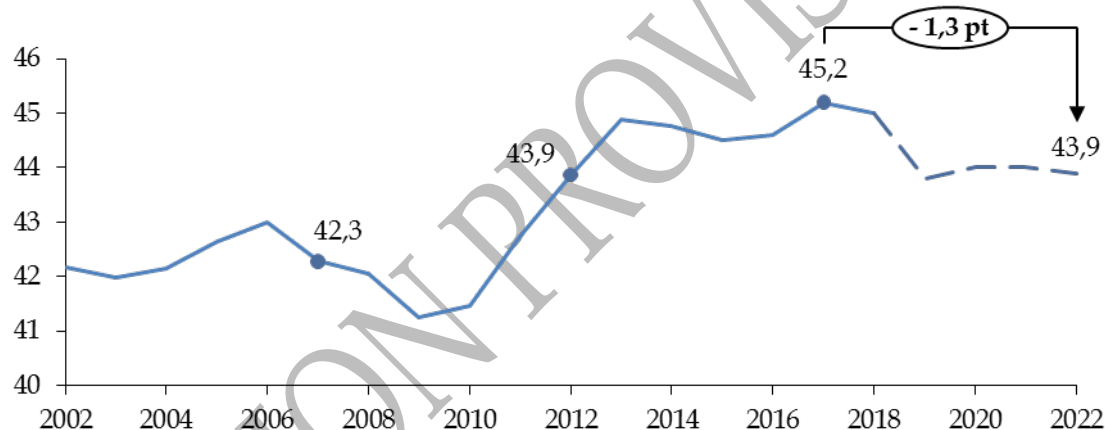
**Le choix du Gouvernement de reporter au prochain quinquennat le reflux de l'endettement est donc porteur de risques non négligeables sur le plan économique.**

### **C. L'EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE EST PORTÉ PAR LA SPHÈRE SOCIALE ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

#### **1. La poursuite de la diminution des prélèvements obligatoires...**

Le Gouvernement s'est engagé dans une **baisse des prélèvements obligatoires** depuis le début du quinquennat.

**Évolution anticipée de la part des prélèvements obligatoires dans le PIB**  
(en points de PIB)



Note de lecture : l'absence de neutralisation de la mise en place de France Compétences aboutirait à augmenter le taux de prélèvements obligatoires de 0,2 point en fin de période.

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'Insee et les documents budgétaires)

Il peut être noté que la transformation du CICE conduit à diminuer fortement le niveau des prélèvements obligatoires en 2019 (-1,0 point de PIB), sous l'effet de la baisse des cotisations sociales, alors que la consommation des créances de CICE constituées antérieurement à la

<sup>1</sup> Globalement, les dépenses publiques les plus propices à la croissance ont diminué, en particulier dans les pays les plus vulnérables, tandis que les dépenses au titre des retraites ont augmenté régulièrement sur toute la période d'ajustement. Voir sur ce point : « La composition des finances publiques dans la zone euro », Bulletin économique de la Banque centrale européenne, n° 5/2017, p. 49 et s.

transformation s'étale jusqu'à la fin du quinquennat, ce qui fait légèrement remonter ce niveau en 2020 (+ 0,2 point de PIB).

Hors transformation du CICE, les mesures nouvelles portées par le Gouvernement devraient toutefois **réduire les prélèvements obligatoires de 10 milliards d'euros en 2020, dont 90 % au bénéfice des ménages.**

### Principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sur la période 2018-2020

(en milliards d'euros)

	2018	2019	2020
Taxe d'habitation	- 2,9	- 3,6	- 3,7
Impôt sur la fortune immobilière	- 3,2	-	-
Prélèvement forfaitaire unique	- 1,4	- 0,3	- 0,1
Augmentation des taux Agirc-Arrco (part ménages)	-	1,1	- 0,1
Bascule cotisations CSG	4,4	- 4,0	- 0,3
Annulation de la hausse de la CSG pour les retraités modestes	-	- 1,6	0,1
Fiscalité du tabac	0,9	0,4	0,4
Hausse de la fiscalité énergétique (part ménages = 66 %)	2,4	0,0	0,0
Élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	- 1,0	-	-
Prolongation et prorogation du CITE	- 0,3	0,8	0,0
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires	-	- 3,0	- 0,8
Réforme du barème de l'IR	-	-	- 5,0
<b>Total ménages</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 10,3</b>	<b>- 9,3</b>
Baisse du taux de l'impôt sur les sociétés	- 1,2	- 0,8	- 2,5
CICE	- 3,3	- 0,4	0,0
Surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	- 4,8	- 0,1	-
Hausse de la fiscalité énergétique (part entreprises = 34 %)	1,3	- 0,1	0,0
Augmentation des taux Agirc-Arrco (part entreprises)	-	0,7	-
Réforme de la taxation des plus-values brutes à long terme	-	0,4	0,2
Taxe sur les services du numérique	-	0,4	0,1
Création d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	- 0,6	0,0	0,6
Gazole non-routier	-	-	0,2
Limitation de l'avantage DFS	-	-	0,4
Ressources affectées à France Compétences pour le plan d'investissement	0,3	1,3	-
<b>Total entreprises</b>	<b>- 8,6</b>	<b>0,1</b>	<b>- 1,0</b>
<b>Total hors bascule CICE</b>	<b>- 9,4</b>	<b>- 8,8</b>	<b>- 10,2</b>
Effet temporaire lié à la transformation du CICE	-	- 20,0	13,5
<b>Total y compris bascule CICE</b>	<b>- 9,4</b>	<b>- 28,9</b>	<b>3,3</b>

Note de lecture : la mise en place de France Compétences est neutralisée.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

Cette baisse des prélèvements obligatoires doit toutefois **s'accompagner d'un effort de maîtrise de la dépense publique** pour que le Gouvernement puisse respecter sa trajectoire budgétaire, aussi peu ambitieuse soit-elle.

**2. ... suppose en parallèle un effort de maîtrise de la dépense que le Gouvernement a choisi de faire peser principalement sur la sphère sociale et les collectivités territoriales**

Le respect de la trajectoire budgétaire gouvernementale suppose ainsi de **contenir l'évolution de la dépense publique à 0,7 % en volume**, ce qui implique un effort structurel en dépense, hors charge de la dette, de 0,3 point de PIB potentiel, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

Se pose dès lors la question de la **répartition de l'effort de maîtrise de la dépense entre les différentes catégories d'administrations publiques**.

**Croissance de la dépense publique en volume par sous-secteur, hors crédits d'impôts et hors transferts**

(taux d'évolution)

	2018	2019	2020
Administrations publiques centrales (APUC)	- 1,4	- 0,9	0,5
Administrations publiques locales (APUL)	0,8	2,3	0,2
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	0,1	1,2	0,8

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

Apprécier l'ampleur des efforts réellement effectués impliquerait cependant de **comparer l'évolution de la dépense publique de chaque sous-secteur à la croissance de la dépense qui serait observée « à politique inchangée »**, communément désignée sous le terme d'évolution « tendancielle ».



En effet, ralentir la progression d'une dépense très dynamique peut représenter un effort considérable, tandis que stabiliser une dépense qui tend naturellement à diminuer traduit en réalité un relâchement de l'effort. À titre d'illustration, la baisse des dépenses d'investissement des collectivités territoriales attendue l'an prochain résulte du cycle électoral communal, et non d'un effort de maîtrise de la dépense.

### Évolution des dépenses des administrations publiques locales

(taux d'évolution en valeur)

	2018	2019	2020
<b>Total des dépenses</b>	<b>2,4</b>	<b>3,2</b>	<b>0,5</b>
Dépenses de fonctionnement	1,0	1,5	0,7
<i>Dépenses de fonctionnement sur le périmètre des contrats</i>	0,7	1,2	1,2
Dépenses d'investissement	0,1	0,1	0,0
<i>Dépenses d'investissement hors Société du Grand Paris</i>	8,1	8,1	- 1,8

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

Or, contrairement à son prédécesseur, **le Gouvernement n'a jamais communiqué aux parlementaires ses estimations de la croissance tendancielle de la dépense publique par sous-secteur**, à l'exception notable de la sphère locale, pour les seules dépenses de fonctionnement – ce que n'a pas manqué de critiquer votre rapporteur général par le passé<sup>1</sup>.

Afin d'essayer de surmonter cette difficulté, votre rapporteur général a toutefois tenté de **lister et répartir les principales mesures d'économies en dépense entre les différents sous-secteurs** au titre de 2020.

<sup>1</sup> Rapport n° 56 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, fait au nom de la commission des finances et déposé le 31 octobre 2017, p. 37 et suivantes.

## Mesures d'économies pérennes en dépense mises en œuvre en 2020

(en milliards d'euros)

	Rendement attendu en 2020
<b>Mesures transversales</b>	<b>2,1</b>
<i>Gel du point d'indice de la fonction publique</i>	2,1 (*)
<b>État et opérateurs</b>	<b>2,4</b>
<i>Réforme du mode de calcul des aides au logement</i>	1,2
<i>Sous-revalorisation de certaines prestations sociales</i>	0,6
<i>Deuxième phase de la réduction de loyer de solidarité</i>	0,4
<i>Rationalisation des achats au ministère de l'intérieur</i>	0,1
<i>Réforme de l'audiovisuel public</i>	0,1
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	<b>5,2</b>
<i>Mesures d'économies sur le champ de l'Ondam</i>	4,2
<i>Réforme de l'assurance chômage</i>	0,5
<i>Sous-revalorisation de certaines prestations sociales</i>	0,5
<b>Administrations publiques locales</b>	<b>3,4 (**)</b>
<i>Maîtrise des dépenses dans le cadre de la contractualisation</i>	2,6 à 4,2 (**)
<b>Total</b>	<b>13,1</b>

(\*) En supposant que le point d'indice aurait été revalorisé de 1,0 % en 2020 en l'absence de gel, ce qui correspond à l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

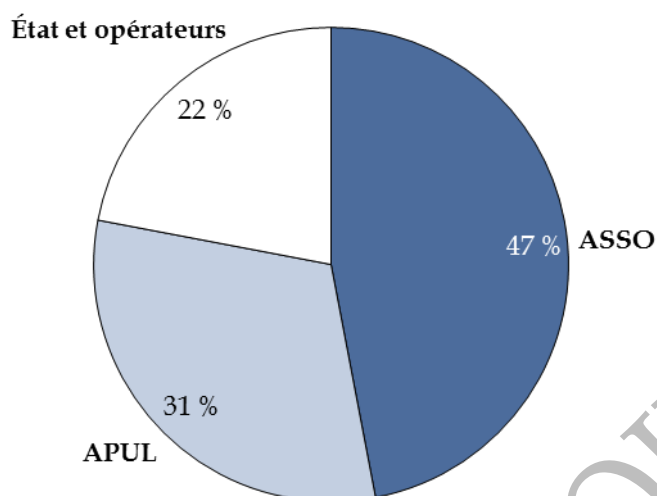
(\*\*) Le respect de l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre implique, d'après le Gouvernement, la réalisation de 2,6 milliards d'euros d'économies par an. Toutefois, votre rapporteur général a montré dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques que le tendancier retenu par le Gouvernement conduit à sous-estimer les efforts à réaliser. À partir d'un tendancier plus réaliste, le montant des économies à réaliser chaque année pour atteindre l'objectif s'élèverait en réalité à 4,2 milliards d'euros. Le montant de 3,4 milliards d'euros retenu ici correspond à la moyenne des deux estimations.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents suivants : rapport économique, social et financier pour 2020 ; réponses du Gouvernement au questionnaire ; note d'impact de la réforme de l'assurance chômage publiée par l'Unédic en septembre 2019 ; rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017 de la Cour des comptes)

La répartition de l'effort de maîtrise de la dépense prévu au titre de l'année 2020 peut dès lors être comparée au poids que représente chaque sous-secteur dans la dépense publique totale.

## Répartition de l'effort de maîtrise de la dépense en 2020

(en % du rendement total, hors mesures transversales)



Source : commission des finances du Sénat

De ce point de vue, si la contribution de la sphère sociale à l'effort de maîtrise de la dépense (47 %) apparaît conforme à son poids dans la dépense publique (47 % également), la « **sur-contribution** » de la **sphère locale** (31 % du rendement total des mesures d'économies en 2020, pour un poids dans la dépense publique de 20 %) vient **compenser la faiblesse de l'effort de maîtrise de la dépense prévu au niveau de l'État.**

Ainsi, la **trajectoire gouvernementale** ferait peser de façon **disproportionnée** l'effort collectif de maîtrise de la dépense sur la **sphère locale, au bénéfice de l'État.**



## DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

### I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DEMEURE STABLE EN 2020 MALGRÉ LA SURVENANCE D'EFFETS FAVORABLES TRANSITOIRES OU CONJONCTURELS

Le déficit budgétaire de l'État est prévu en 2020 à un niveau de 93,1 milliards d'euros par le présent projet de loi de finances, en légère diminution par rapport au déficit prévisionnel révisé de 2019 (96,3 milliards d'euros), et en augmentation de 35,4 milliards d'euros par rapport à 2017, première année du quinquennat (67,7 milliards d'euros).

S'agissant de l'exercice en cours 2019, le déficit devrait être très nettement inférieur à celui qui avait été prévu en loi de finances initiale.

#### A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE BÉNÉFICIE EN 2019 DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES NON ANTICIPÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE

Le déficit budgétaire de l'État en 2019 est révisé à 96,3 milliards d'euros, soit **une diminution importante de 11,4 milliards d'euros par rapport au solde voté en loi de finances initiale**, qui était de 107,7 milliards d'euros.

**Un tel écart** entre le solde voté et le solde révisé quelques mois plus tard **est étonnant** et n'avait pas été observé depuis l'exercice 2010 ; cette année-là, toutefois, le déficit budgétaire avait été aggravé de 34 milliards d'euros par une loi de finances rectificative avec la mise en place le programme d'investissement d'avenir (PIA).

En 2019, les effets des mesures d'urgence prises en décembre 2018, d'un coût de 10 milliards d'euros environ, devraient ainsi, selon les prévisions du Gouvernement, être compensées en exécution par un ensemble de plusieurs facteurs.

Tout d'abord, les **dépenses des ministères**, sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables<sup>1</sup>, seraient **inférieures d'environ 1,5 milliard d'euros** à la prévision, tout en demeurant nettement supérieures à la cible fixée en loi de programmation des finances publiques, comme votre rapporteur général le soulignera *infra*.

---

<sup>1</sup> En application de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, la norme de dépenses pilotables exclut, s'agissant du budget général, les contributions de chaque mission au compte d'affectation spéciale « Pensions », ainsi que la charge de la dette (y compris, à compter de 2020, la charge de la dette de SNCF Réseau reprise par le budget général) et les crédits du programme d'investissements d'avenir.

Toutefois, le solde a surtout bénéficié de plusieurs « bonnes surprises ». **La charge de la dette** du budget général, prévue à 42,1 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2019, est désormais estimée à 40,4 milliards d'euros, soit **une diminution de 1,7 milliard d'euros**. En effet, le niveau initial se fondait sur **des hypothèses de niveau de taux d'intérêt** qui, comme indiqué dans la première partie de ce rapport, ont été **surestimées** par le Gouvernement. De fait, l'exécution budgétaire en 2019 confirme que ces hypothèses particulièrement prudentes ont permis de constituer une forme de « **réserve de budgétisation** » **non présentée comme telle en loi de finances initiale**, qui aura contribué à atténuer l'effet des mesures d'urgence prises à la fin du mois de décembre.

Les autres effets comprennent la **constatation de recettes fiscales supérieures de 4,6 milliards d'euros à la prévision**, qui concernent l'ensemble des impôts. En particulier, le niveau de recouvrement de l'impôt sur le revenu serait de 98,5 %, contre 97 % dans la prévision retenue en loi de finances initiale, augmentant le produit d'environ 1,1 milliard d'euros. La création de la taxe sur les services numériques<sup>1</sup> aurait un effet de 0,4 milliard d'euros dès 2019.

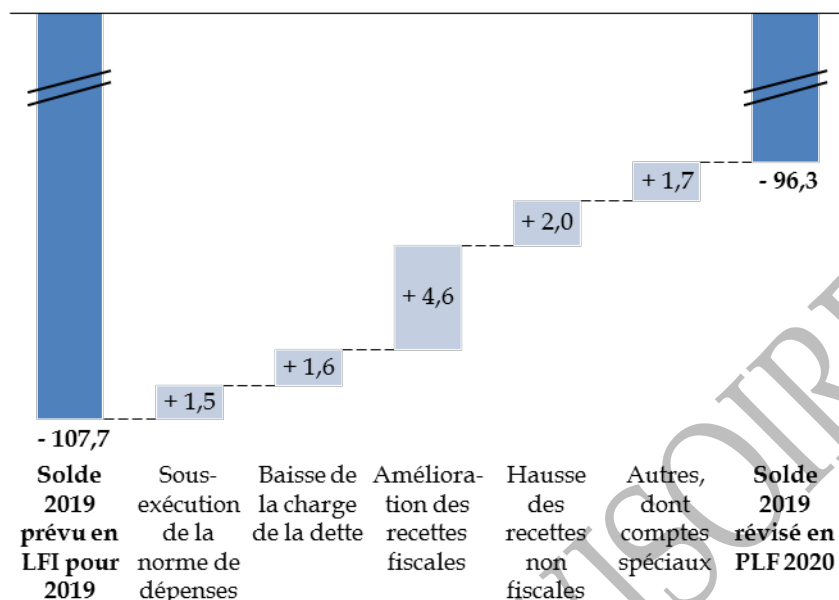
Des **recettes non fiscales**, telles que le règlement des litiges de l'administration fiscale avec Google pour un montant de 500 millions d'euros, contribuent également à améliorer le solde budgétaire en cours d'année.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

**Évolution du déficit 2019 entre la loi de finances initiale pour 2019 et l'estimation révisée en septembre 2019**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances pour 2020

**B. L'ANNÉE 2020 CONFIRME L'ABSENCE DE REDRESSEMENT DES COMPTES DE L'ÉTAT**

Le **déficit prévisionnel pour le budget de l'État en 2020** inscrit dans le projet de loi de finances est de 93,1 milliards d'euros, soit une **amélioration de 3,2 milliards d'euros** par rapport au déficit révisé estimé pour 2019.

Les principaux effets sont :

- une augmentation de 7,7 milliards d'euros de la norme de dépenses pilotables et des investissements d'avenir ;
- en sens inverse, une augmentation spontanée des recettes de 11,2 milliards d'euros, qui compense les baisses d'impôt (impôt sur les revenus, impôt sur les sociétés et suppression progressive de la dernière tranche de taxe d'habitation) ;
- enfin, une diminution des recettes de 6,9 milliards d'euros en raison d'un transfert de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) supplémentaire à la sécurité sociale, et plusieurs effets liés à la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

## **1. Le déficit est artificiellement réduit par la non-compensation de dépenses imposées à la Sécurité sociale...**

**L'amélioration du déficit**, aussi modeste soit-elle par rapport à l'ampleur de celui-ci, **est largement optique**.

L'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, actuellement examiné par le Parlement, prévoit en effet que **les pertes de recettes résultant pour la sécurité sociale**, d'une part, de l'avancement au 1<sup>er</sup> janvier 2019 de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires et, d'autre part, de la création d'un taux de contribution sociale généralisée (CSG) intermédiaire à 6,6 %, **ne feront pas l'objet d'une compensation par le budget de l'État**, par dérogation au principe, posé par la loi « Veil » du 25 juillet 1994, de **compensation intégrale par le budget de l'État** de toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale<sup>1</sup>.

Le Gouvernement indique, dans l'exposé des motifs de cet article 3, que le rapport sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, remis au Parlement en application de l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, avait recommandé de déroger à la règle de compensation intégrale. Ce rapport justifiait toutefois un tel assouplissement par la perspective de voir la sécurité dégager des excédents, qui n'est plus d'actualité.

Le coût de ces mesures étant estimé à 2,7 milliards d'euros pour les administrations de sécurité sociale, **l'amélioration du budget de l'État serait de 0,5 milliard d'euros** seulement si celles-ci faisaient l'objet d'une mesure de compensation intégrale.

## **2. ... mais est creusé par une politique de réduction d'impôts que compensent partiellement des recettes transitoires ou conjoncturelles, sans effort sur les dépenses**

**La quasi-stabilité du déficit budgétaire** repose sur des **mouvements en sens contraire d'un niveau important**.

D'une part, **les mesures prises par le Gouvernement** comprennent une **baisse des prélèvements obligatoires**, que votre rapporteur général soutiendrait davantage si elle s'accompagnait d'un effort d'une ampleur au moins égale sur les **dépenses**. Or ces dernières **s'accroissent de 6,6 milliards d'euros** sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables, auxquels il convient d'ajouter 1,1 milliard d'euros au titre du programme d'investissements d'avenir.

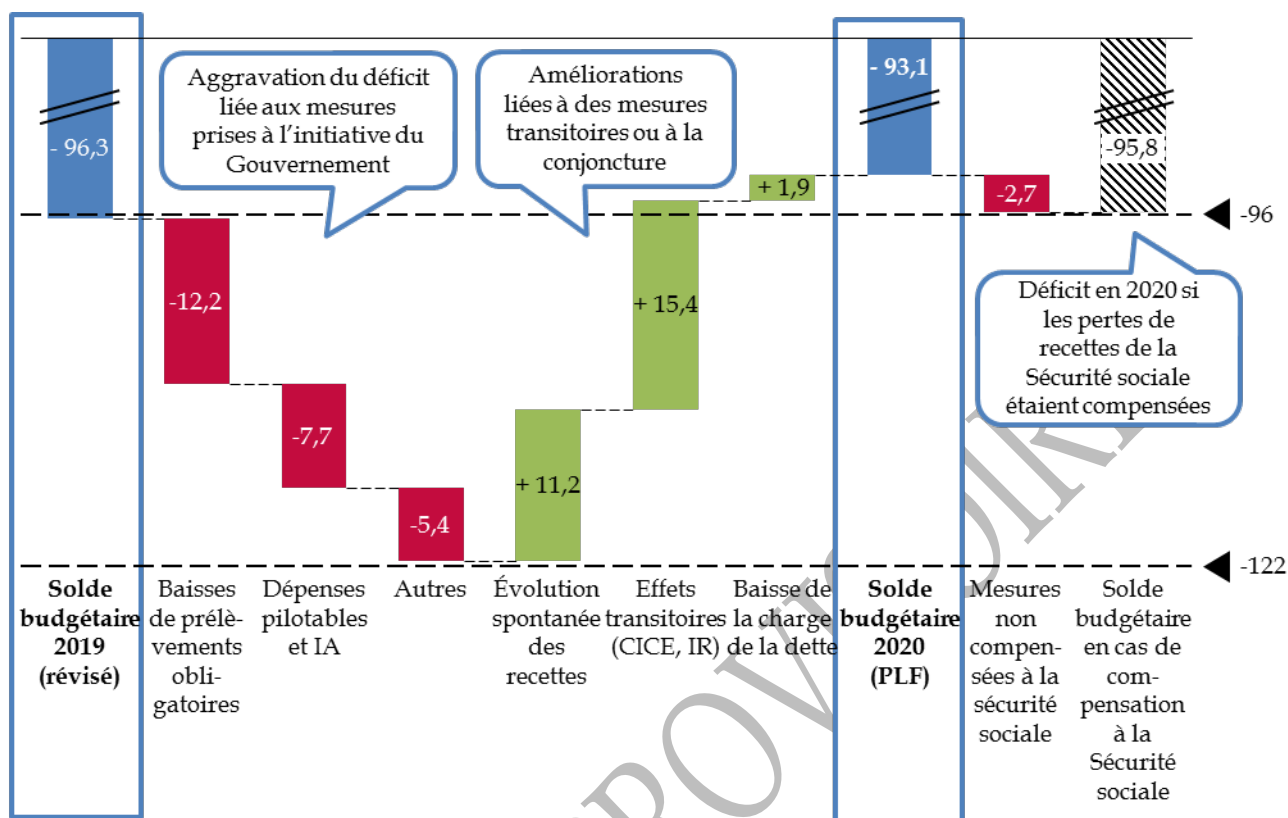
---

<sup>1</sup> [Article L. 131-7 du code de la sécurité sociale](#), créé par la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.



## Évolution du déficit budgétaire de l'État entre 2019 et 2020

(en milliards d'euros)



IA : investissements d'avenir. IR : impôt sur le revenu.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances pour 2020

D'autre part et en sens inverse, **les recettes bénéficieraient en 2020 d'une évolution spontanée** à hauteur de 11,2 milliards d'euros, tandis que certains **effets transitoires** réduiraient encore le déficit de 15,4 milliards d'euros :

- la suppression du CICE, qui était un crédit d'impôt réduisant les recettes nettes d'impôt sur les sociétés, a pour effet d'accroître celles-ci de 10,3 milliards d'euros. L'effet est transitoire dans la mesure où le CICE a pesé deux fois sur le déficit budgétaire en 2019, une fois comme crédit d'impôt et une fois sous la forme de compensation aux allègements de charges ;

- la perception de l'impôt sur le revenu sur douze mois, alors qu'il ne l'est que sur onze mois en 2019 en raison de la mise en place du prélèvement à la source, accroît mécaniquement les recettes de 5,1 milliards d'euros.

### 3. Le solde budgétaire en comptabilité nationale se dégrade en raison de la reprise de la dette de SCNF Réseau

En 2020, le déficit budgétaire en comptabilité nationale s'établirait, selon le rapport économique, social et financier, à un niveau de 99,7 milliards d'euros, contre 84,5 milliards d'euros en 2019, soit une dégradation de 15,2 milliards d'euros.

#### **La différence entre le solde budgétaire et le solde en comptabilité nationale**

Trois types d'opérations doivent être pris en compte pour déterminer la différence entre le solde budgétaire mesuré en comptabilité budgétaire et le solde mesuré en comptabilité nationale :

- il convient d'abord de ramener à l'exercice concerné l'enregistrement de certaines dépenses et recettes du budget général afin de comptabiliser les droits constatés ;
- certaines opérations budgétaires sont retraitées en opérations financières ou de patrimoine ;
- certaines opérations non budgétaires doivent être prises en compte, telles que les remises de dettes aux États étrangers.

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2020

La différence entre le déficit budgétaire prévisionnel de 93,1 milliards d'euros et le déficit s'explique principalement :

- d'une part, par la reprise de la dette de SNCF Réseau pour un montant de 25 milliards d'euros en 2020, qui dégrade le solde en comptabilité nationale mais pas en comptabilité budgétaire, celle-ci n'enregistrant que la charge d'intérêts qui s'élève en 2020 à un montant de 408,8 millions d'euros en 2020) ;

- d'autre part et en sens inverse, par l'étalement des primes et décotes à l'émission d'OAT et la correction en droits constatés des intérêts courus non échus, qui améliorent le solde de 9,4 milliards d'euros, et un décalage dans la comptabilisation du CICE à l'occasion de sa transformation en allègement de charges, qui améliore le solde en comptabilité générale de 6,6 milliards d'euros<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le CICE est enregistré en comptabilité nationale dès la naissance de la créance déclarée par les entreprises, mais n'est pris en compte par la comptabilité budgétaire que lors de la consommation effective de cette créance, qui peut être réalisée sur plusieurs années et pèse donc toujours sur le solde budgétaire.

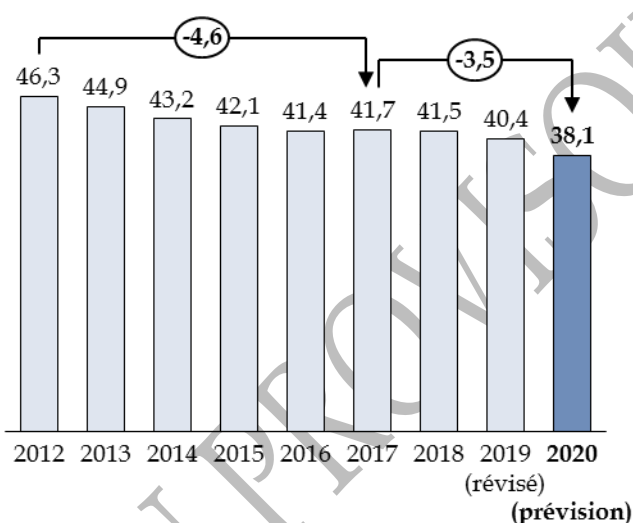
### C. LES TAUX BAS RENDENT LA GESTION DE LA DETTE TEMPORAIREMENT INDOLORE

L'État émettra en 2020 un **montant record de 205 milliards d'euros de titres à moyen et long terme**, contre 200 milliards d'euros en 2019.

Dans le même temps, **la charge de la dette serait toutefois en baisse** sous l'effet du maintien des taux bas, à 38,1 milliards d'euros en 2020, contre 40,4 milliards d'euros en 2019.

#### Évolution de la charge de la dette du budget général

En milliards d'euros



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires. Charge de la dette du budget général portée par le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »

Ces montants n'incluent pas la **charge de la dette de SNCF Réseau**, qui est reprise par l'État à hauteur de 25 milliards d'euros en 2020 et 10 milliards d'euros en 2021 en application de l'article 76 du présent projet de loi de finances, pour un coût en 2020 de 408,8 millions d'euros en charge d'intérêts et de 1,8 milliard d'euros en remboursement de principal<sup>1</sup>.

L'État bénéficie donc, pour une durée qu'il est impossible de prévoir, de taux d'intérêt extrêmement bas, et même négatifs pour les obligations d'État de durée inférieure ou égale à 10 ans.

<sup>1</sup> Cette charge est retracée dans le programme 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », et non dans le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État », qui porte la charge de la dette principale de l'État.

Le niveau de la charge de la dette indiqué dans les documents budgétaires est d'autant plus dépendant du niveau des taux d'intérêt qu'il **n'inclut pas de charges de remboursement du principal** pour la dette principale de l'État. Or le niveau bas de l'inflation ne permet pas d'envisager, comme cela a pu être le cas dans le passé, une diminution graduelle de ce principal. C'est donc par l'intermédiaire du **renouvellement périodique de la dette** que pèserait une éventuelle remontée des taux.

## II. LES RECETTES DEMEURENT DYNAMIQUES MALGRÉ UNE DIMINUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Le solde budgétaire bénéficierait en 2020 de recettes fiscales nettes dynamiques, tandis que les recettes non fiscales, dont le poids est beaucoup moins important dans le budget général<sup>1</sup>, demeureraient presque stables.

### A. LE MONTANT DES RESSOURCES FISCALES DE L'ÉTAT SE RAPPROCHERAIT EN 2020 DU NIVEAU ATTEINT EN 2018

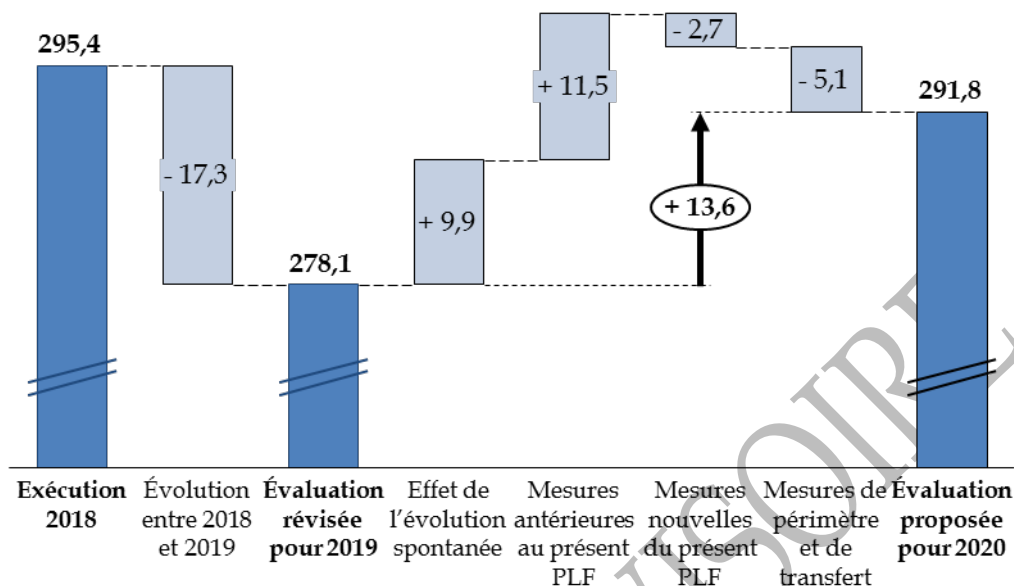
Les recettes fiscales nettes de l'État s'établiraient, en 2020, à 291,8 milliards d'euros, en hausse de 13,6 milliards d'euros par rapport à l'évaluation révisée pour 2019, soit 4,9 %. Elles se rapprocheraient ainsi du niveau atteint en 2018, soit 295,4 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Les recettes non fiscales nettes représentent 5,0 % des recettes nettes totales de l'État, avant application des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

## Décomposition des facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes de l'État selon le projet de loi de finances pour 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

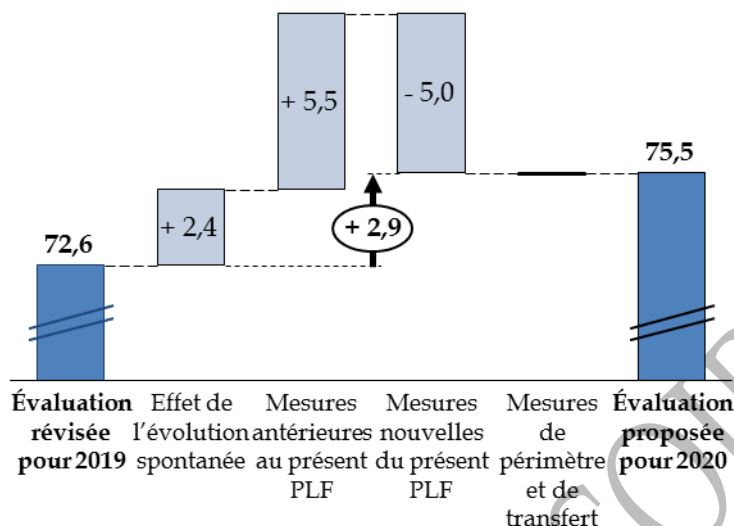
Les déterminants de cette évolution montrent que la taxe sur la valeur ajoutée tend à perdre sa place prépondérante parmi les ressources fiscales nettes de l'État, au profit des autres impôts.

### 1. Les recettes d'impôt sur le revenu augmentent malgré la révision du barème

Les recettes d'impôt sur le revenu sont en hausse de 2,9 milliards d'euros, ce qui correspond pour l'essentiel à l'évolution spontanée. Celle-ci bénéficie du dynamisme de la masse salariale en 2019 (+ 2,7 %), des pensions (+ 2,5 %) et des dividendes (+ 4,3 %).

### Décomposition de l'évolution du produit de l'impôt sur le revenu net

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

Parmi les effets des mesures antérieures au présent projet de loi de finances, une augmentation exceptionnelle de 5,1 milliards d'euros correspond au contrecoup du manque à gagner, en 2019, lié à la perception des recettes issues du prélèvement à la source sur onze mois au lieu de douze.

Elle est compensée par la réforme du barème réalisée par l'article 2 du présent projet de loi de finances, qui diminue le produit prévisionnel de 5 milliards d'euros par rapport à l'évolution tendancielle.

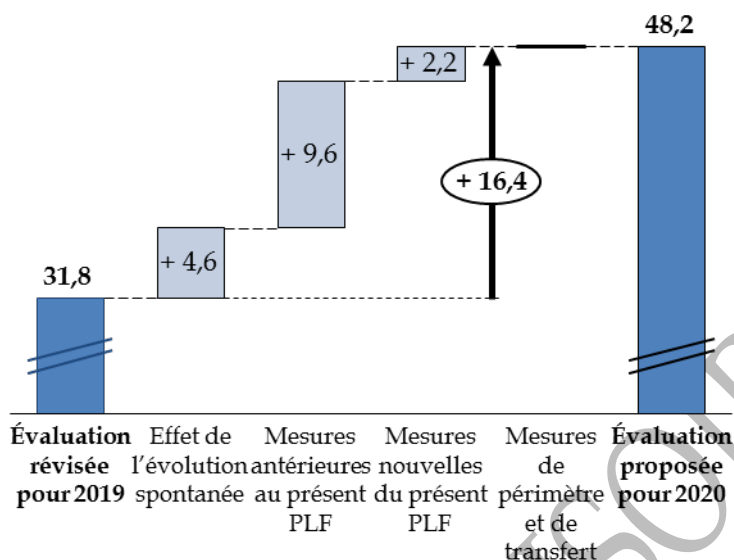
#### 2. Le produit de l'impôt sur les sociétés net s'accroît par l'effet de l'extinction du CICE

Les recettes de l'impôt sur les sociétés net sont en très forte hausse de 16,4 milliards d'euros.

L'évolution spontanée serait de 4,6 milliards d'euros. Il convient toutefois de noter que le point de comparaison, à savoir les recettes constatées en 2019, est minoré de 1,9 milliard d'euros en raison d'un **important contentieux individuel** dont le montant, selon les documents budgétaires, serait reporté sur les recettes prévisionnelles de 2020.

### Décomposition de l'évolution du produit de l'impôt sur les sociétés net

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

Plusieurs mesures prises antérieurement au présent projet de loi de finances portent leur effet en 2020. La plus importante est la **transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en allègement de charges**, qui conduit à diminuer de 9,6 milliards d'euros les remboursements et dégrèvements portant sur cet impôt et donc à augmenter ses recettes nettes. En outre, ces allègements de charge conduisent par effet « retour » à **accroître les bénéfices imposables**, avec un effet positif de 5,6 milliards d'euros sur le produit de l'impôt sur les sociétés.

Ces facteurs d'augmentation ne sont que partiellement compensés par la **baisse du taux de l'impôt sur les sociétés**, qui diminue le produit de ce dernier impôt de 2,4 milliards d'euros en 2020, par la combinaison de plusieurs mesures prises successivement<sup>1</sup> :

- la trajectoire de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés décidée par les lois de finances pour 2017 et 2018 aurait, si elle n'avait pas été corrigée par la suite, entraîné une diminution de son produit de 3,1 milliards d'euros en 2020 par rapport à 2019 ;

<sup>1</sup> Document « Voies et moyens », tome 1, annexé au projet de loi de finances pour 2020, p. 29.

- l'annulation au titre de l'année 2019 de cette trajectoire par la loi du 24 juillet 2019<sup>1</sup> a augmenté son produit prévisionnel pour cette seule année, entraînant une augmentation à due concurrence de l'écart prévisionnel entre 2019 et 2020, à hauteur de près de 1,6 milliard d'euros ;

- l'aménagement de cette trajectoire pour les années 2020 et 2021 par l'article 11 du présent projet de loi de finances, en prolongement de la mesure précitée prise pour l'année 2019, a un effet positif sur l'évolution du rendement entre 2019 et 2020, à hauteur de 2,2 milliards d'euros<sup>2</sup>.

En outre, l'augmentation du **cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés en 2019** a conduit à un surcroît exceptionnel de produit cette année-là, ce qui entraîne une **diminution relative de recettes de 1,5 milliard d'euros** en 2020.

### 3. La TICPE est presque « gelée », hors mesures de périmètre

Le produit de la **taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)** perçu par l'État s'établirait en 2020 à un niveau de 14,5 milliards d'euros, en augmentation de 1,3 milliard d'euros, en raison de plusieurs mesures de transfert liées aux affectations de TICPE. En particulier, les charges de désendettement vis-à-vis d'EDF du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » diminuent de 940 millions d'euros avant leur disparition complète en 2021, ce qui entraîne une réduction du montant de TICPE affecté à ce CAS et, par voie de conséquence, un accroissement du montant reversé au budget général.

Pour mémoire, la trajectoire de hausse de la TICPE a été annulée, à compter de 2019, par le projet de loi de finances pour 2019, sur la proposition du Sénat reprise par l'Assemblée nationale. Si le Gouvernement prévoit une évolution spontanée négative, liée à la baisse de la consommation de gazole et de fioul domestique, la suppression progressive du taux réduit pour certains usages du gazole non-routier<sup>3</sup> devrait augmenter le produit de 200 millions d'euros en 2020.

---

<sup>1</sup> [Article 4](#) de la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

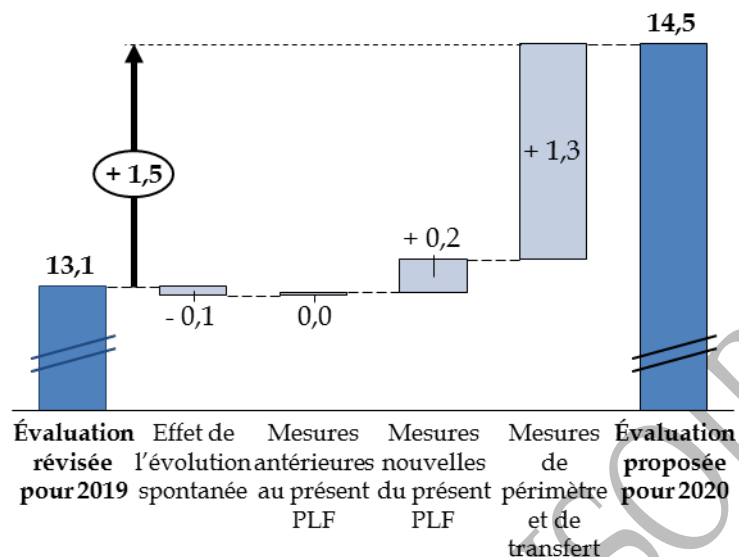
<sup>2</sup> Article 11 du présent projet de loi de finances.

<sup>3</sup> Article 16 du présent projet de loi de finances.



### Décomposition de l'évolution du produit de la TICPE entre 2019 et 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du tome 1 de l'annexe  
« Voies et moyens »

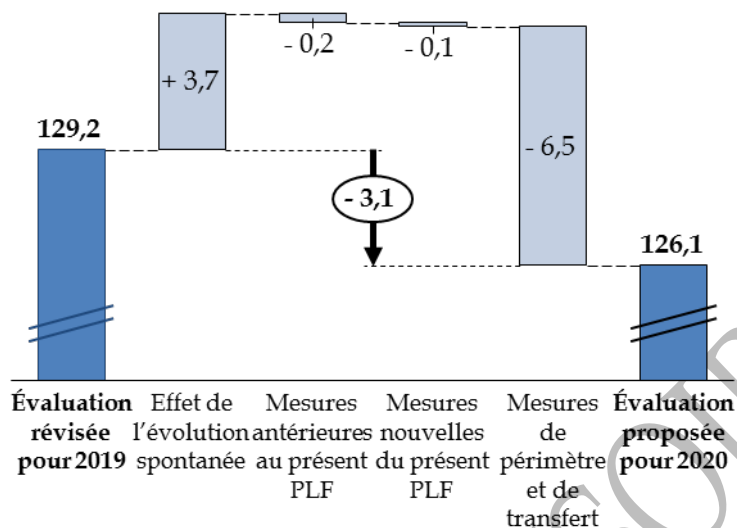
#### 4. La TVA fait l'objet d'un nouveau transfert

La prévision du produit de la **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** revenant à l'État en 2020 s'établit à 126,1 milliards d'euros, contre 129,2 milliards d'euros en 2019 et 156,7 milliards d'euros en 2018.

Une diminution de 120 millions d'euros au titre du présent projet de loi correspond à l'effet attendu de la baisse du taux de TVA sur certaines opérations de logement social, réalisée par l'article 8 du présent projet de loi de finances.

### Décomposition de l'évolution du produit de la TVA nette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

La principale baisse résulte toutefois de l'augmentation de la fraction de TVA affectée à la Sécurité sociale.

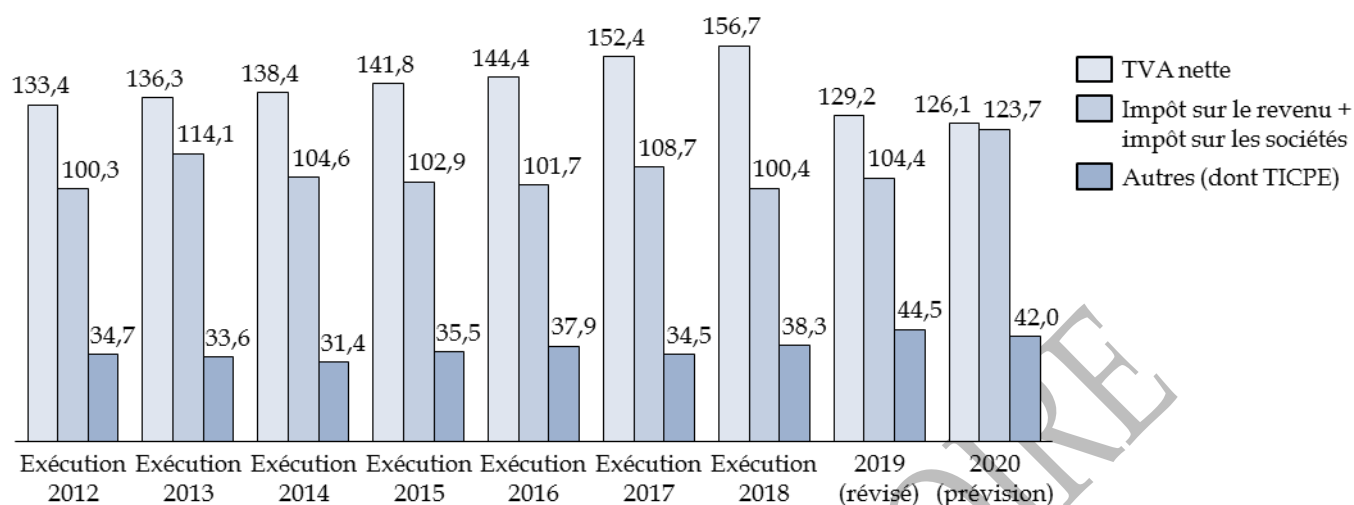
La part de cet impôt parmi les ressources fiscales nettes de l'État est ainsi passée en deux ans de 53,0 % à 43,2 %, par l'effet de transferts successifs aux régions (affectation depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 d'une fraction de TVA égale à 2,45 %, soit un montant de 4,4 milliards d'euros en 2020) et à la Sécurité sociale (passage de la fraction de TVA affectée de 5,93 % en 2018 à 26 % en 2019 puis, par l'article 37 du présent projet de loi de finances, à 27,75 % en 2020, correspondant à un montant de 50 milliards d'euros en 2020).

#### 5. Au total, les recettes fiscales de l'État reposent de moins en moins sur la consommation et de plus en plus des revenus des entreprises et des particuliers

L'évolution au cours des trois premières années du quinquennat montre ainsi une **tendance marquée au remplacement**, parmi les ressources fiscales de l'État, **de la TVA par les autres ressources fiscales**, au premier rang desquelles l'impôt sur les sociétés, mais aussi l'impôt sur le revenu. La somme du produit de ces deux impôts représenterait désormais 98 % du produit de la TVA dans le budget général de l'État, contre 71 % seulement en 2017.

## Évolution de la composition des recettes fiscales nettes de l'État entre 2018 et 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents « Voies et Moyens » annexés aux projets de lois de finances pour 2014 à 2020

**L'État fait ainsi dépendre ses ressources de plus en plus de l'évolution des bénéfices des entreprises et des revenus des personnes physiques et de moins en moins de celle de la consommation.**

Or une plus grande dépendance des recettes fiscales envers l'impôt sur les revenus et surtout l'impôt sur les sociétés pourrait accroître la dépendance du solde budgétaire de l'État à la conjoncture, dans la mesure où **les recettes d'impôt sur les sociétés sont plus difficiles à prévoir et surréagissent à des chocs non anticipés**<sup>1</sup>. Le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances précise que l'élasticité à l'écart de production est de 1,86 pour l'impôt sur le revenu et 2,76 pour l'impôt sur les sociétés, contre 1,00 seulement pour la TVA.

Si ce phénomène permet à l'impôt sur les sociétés de jouer un rôle stabilisateur pour les entreprises, il transmet par voie de conséquence ces chocs à l'État, qui perd en ressources lorsque les bénéfices des entreprises diminuent. **Une dépendance envers cet impôt pourrait d'ailleurs amener l'État à utiliser des mesures de régulation budgétaire** telles que celles qui ont été mises en œuvre sur l'impôt sur les sociétés depuis le début du quinquennat : modulation du cinquième acompte, contributions exceptionnelles, ralentissement de la trajectoire de baisse prévue antérieurement...

<sup>1</sup> Quentin Lafféter et Mathilde Pak, *Élasticités des recettes fiscales au cycle économique. Étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France*, Insee, documents de travail, n° G2015/08, 12 mai 2015.

En tout état de cause, votre rapporteur général constate que l'on assiste au cours du présent quinquennat à une véritable **mutation de la structure du financement des dépenses budgétaires de l'État**, puisque la tendance antérieure était plutôt à l'accroissement de la part de la TVA parmi les recettes fiscales de l'État<sup>1</sup>.

**Cette transformation n'est toutefois pas présentée explicitement comme une stratégie de l'État**, mais résulte de mesures prises au coup par coup et selon des motivations diverses, à l'intérieur d'une enveloppe globale stable de ressources fiscales nettes : suppression du CICE – qui accroît les recettes d'impôt sur les sociétés net –, suppression de la dotation globale de fonctionnement des régions et allègements de charges – qui entraînent le transfert de fractions de TVA respectivement aux régions et à la Sécurité sociale.

#### **B. LES RECETTES NON FISCALES DEMEURENT STABLES EN PRÉVISION**

Les **recettes non fiscales** sont estimées à **14,4 milliards d'euros en 2020**, en baisse de 0,2 milliard d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2019, soit 1,1 %.

Cette estimation doit toutefois faire l'objet de réserves, compte tenu du caractère souvent imprévisible de certaines recettes non fiscales, telles que celles liées aux contentieux ou au soutien financier au commerce extérieur.

Pour l'année 2019, l'estimation révisée est ainsi de 14,5 milliards d'euros, soit 2,0 milliards d'euros de plus que l'estimation retenue en loi de finances initiale. Il a fallu prendre en compte les effets, notamment, de la convention judiciaire d'intérêt public signée avec la société Google (+ 0,5 milliard d'euros), des retours financiers liés aux programmes d'investissement d'avenir (+ 0,4 milliard d'euros) et de la hausse du prix du carbone qui améliore le produit des ventes de quotas carbone (+ 0,4 milliard d'euros).

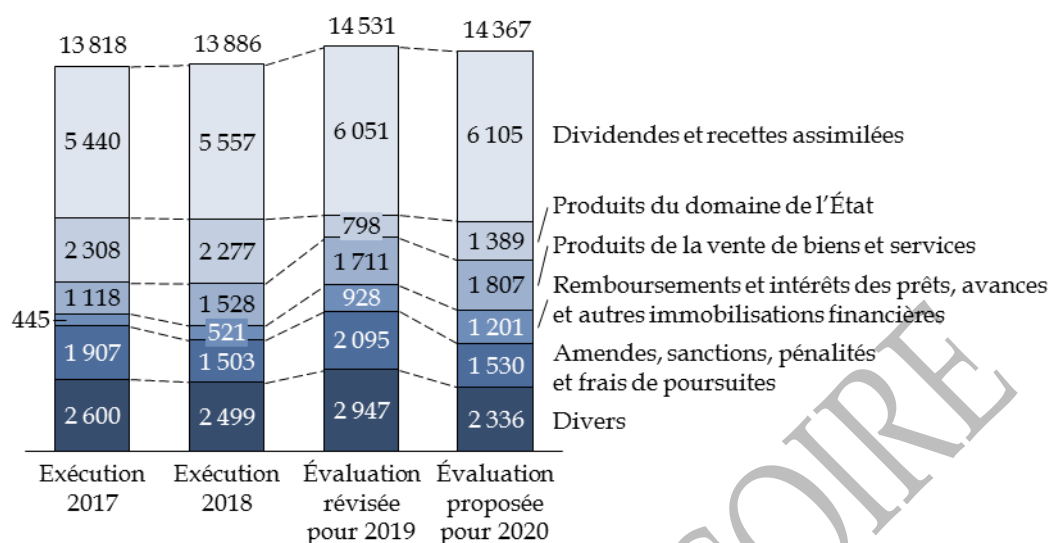
La principale évolution prévue est la **hausse des produits du domaine de l'État**, à hauteur de 590 millions d'euros, en raison, notamment, des premières recettes attendues de la procédure d'attribution des fréquences « 5G » et des opérations de cessions d'actifs programmées, pour un montant de 400 millions d'euros en 2020.

---

<sup>1</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, La taxe sur la valeur ajoutée et les finances publiques, rapport particulier n° 6, juillet 2016.

## Évolution des dépenses non fiscales

En millions d'euros



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents « Voies et moyens » annexés aux projets de lois de finances pour 2019 et 2020

S'agissant des dividendes et recettes assimilées, la **contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS)**, qui, selon la Cour des comptes, devrait plutôt être classée parmi les recettes fiscales<sup>1</sup>, est prévue à un niveau de 449,0 millions d'euros en 2020, contre 257,2 millions d'euros en 2019. Le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2020 note toutefois la fragilité de cette estimation, qui dépend du contexte boursier et pourrait être affectée par les incertitudes liées au projet de constitution d'un grand pôle financier public réunissant la Caisse des dépôts et consignations, La Poste et la Société de financement local (SFIL). Par ailleurs, les participations de l'État dans des entreprises non financières diminueraient de 219 millions d'euros dans l'hypothèse où EDF continuerait à verser son dividende sous forme de titres.

Enfin, la diminution de 566 millions d'euros du produit des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites correspond pour l'essentiel au contrecoup du **versement exceptionnel en 2019 de 500 millions d'euros** dans l'affaire Google.

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2018 sur les recettes non fiscales. La Cour relève la très grande similitude entre les caractéristiques de cette contribution et celles de l'impôt sur les sociétés.

### III. L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES CARACTÉRISE L'ABANDON DES AMBITIONS INITIALES DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement affichait en 2017, puis dans le cadre du processus « Action publique 2022 », une volonté de réduction marquée des dépenses et des emplois publics qui aurait constitué l'indispensable contrepartie à la diminution des prélèvements obligatoires, de manière à assainir sur cinq ans la situation des finances publiques.

Un premier bilan à la moitié du quinquennat amène à constater que la politique menée sur les dépenses de l'État s'est en réalité placée dans la continuité de la fin du quinquennat précédent, caractérisée par une absence complète de maîtrise.

#### A. LES DÉPENSES DES MINISTÈRES POURSUIVENT LEUR CROISSANCE

##### 1. Le budget 2020 acte une augmentation importante des dépenses de l'État sur la période 2018-2022

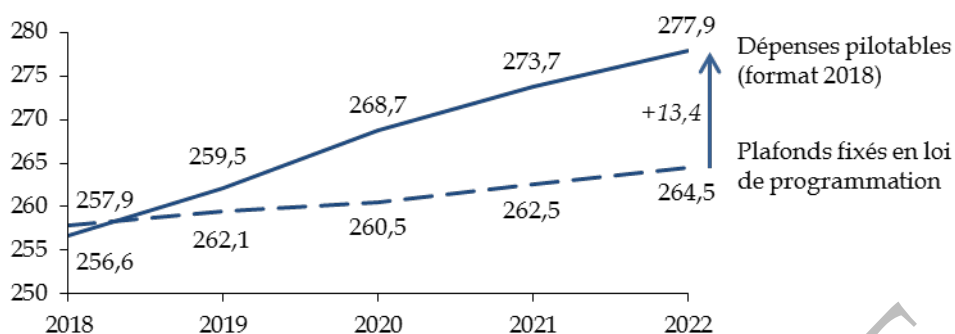
Le Gouvernement décrit dans l'exposé général du projet de loi de finances une progression « maîtrisée » des dépenses de l'État, qui seraient en 2020 de 278,8 milliards d'euros, en augmentation à périmètre constant de 5,1 milliards d'euros, soit 1,9 % en valeur ou de **0,9 % en volume**.

Si l'on compare toutefois la prévision présentée pour 2020 à la prévision d'exécution en 2019 et non au montant prévu en loi de finances initiale, **l'augmentation du niveau des dépenses pilotables est de 6,6 milliards d'euros, soit 2,5 % en valeur ou 1,5 % en volume**.

En outre, une analyse pluriannuelle, à partir des prévisions données par le projet de loi de finances pour les années 2020 à 2022, permet de constater que **le Gouvernement a abandonné les ambitions de maîtrise de la dépense de l'État affichées au début du quinquennat**, se reposant, comme votre rapporteur général l'a déjà fait observer, sur les économies constatées sur la charge de la dette ou réalisées par les autres secteurs des administrations publiques.

## Évolution de la norme de dépenses pilotables de 2018 à 2022

En milliards d'euros



Note de lecture : dépenses pilotables en exécution pour 2018, en prévision révisée pour 2019 et estimées pour 2020 à 2022, en retraitant les mesures de périmètre et de transfert survenues en 2019 et 2020.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des projets de loi de finances pour 2019 et 2020

Seule l'année 2018, en effet, aura connu des dépenses respectant le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques, les années ultérieures s'en écartant de plus en plus sensiblement. Encore la sous-exécution, en 2018, a-t-elle été due à hauteur de 600 millions d'euros à une économie de constatation sur les dépenses du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »<sup>1</sup>.

**Sur cinq ans, les dépenses pilotables cumulées seront supérieures de 34,1 milliards d'euros à la prévision faite il y a seulement deux ans.** Un tel montant est égal à 1,9 % de la dette de l'État, qui s'élevait en 2018 à 1 842,3 milliards d'euros.

Votre rapporteur général comprend bien qu'il est difficile de prévoir avec exactitude l'évolution des besoins au cours d'une période de programmation pluriannuelle. Néanmoins, il rappelle que **la loi de programmation avait précisément prévu la mise en place**, au sein de la norme de dépenses pilotables, **d'une « réserve centrale de budgétisation » d'un montant de 700 millions d'euros**, destinée à permettre le relèvement du plafond des dépenses de missions qui, pendant la période de programmation, auraient été soumises à des dépenses plus dynamiques que prévues, voire imprévisibles<sup>2</sup>.

L'utilisation dans le cadre du budget 2020 de cette réserve de précaution, comme le font observer nos collègues Claude Nougéin et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux de la mission « Crédits non répartis » à laquelle cette réserve était rattachée dans la loi de

<sup>1</sup> Voir le [rapport n° 129 \(2018-2019\)](#) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 14 novembre 2018, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2018.

<sup>2</sup> Rapport annexé à la [loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018](#) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

programmation, n'est toutefois pas documentée par le Gouvernement. En tout état de cause, elle se révèle **très insuffisante**, puisque **les dépenses pilotables dépasseront la cible fixée en programmation de 8,2 milliards d'euros**, alors même que cette cible incluait le montant de cette réserve.

D'une manière générale, votre rapporteur général constate **l'opacité de l'utilisation des crédits non répartis**, et tout particulièrement de l'enveloppe destinée aux dépenses accidentelles et imprévisibles. L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que cette ligne budgétaire est affectée uniquement à « *une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles* ». Or, alors qu'elle était inférieure à 20 millions d'euros dans les années précédant la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, cette enveloppe dépasse désormais chaque année les 100 millions d'euros, sans que les éléments nécessaires soient apportées pour démontrer que son utilisation en cours d'exercice est conforme aux motifs prévus par la loi organique.

## **2. Les grandes masses du budget général**

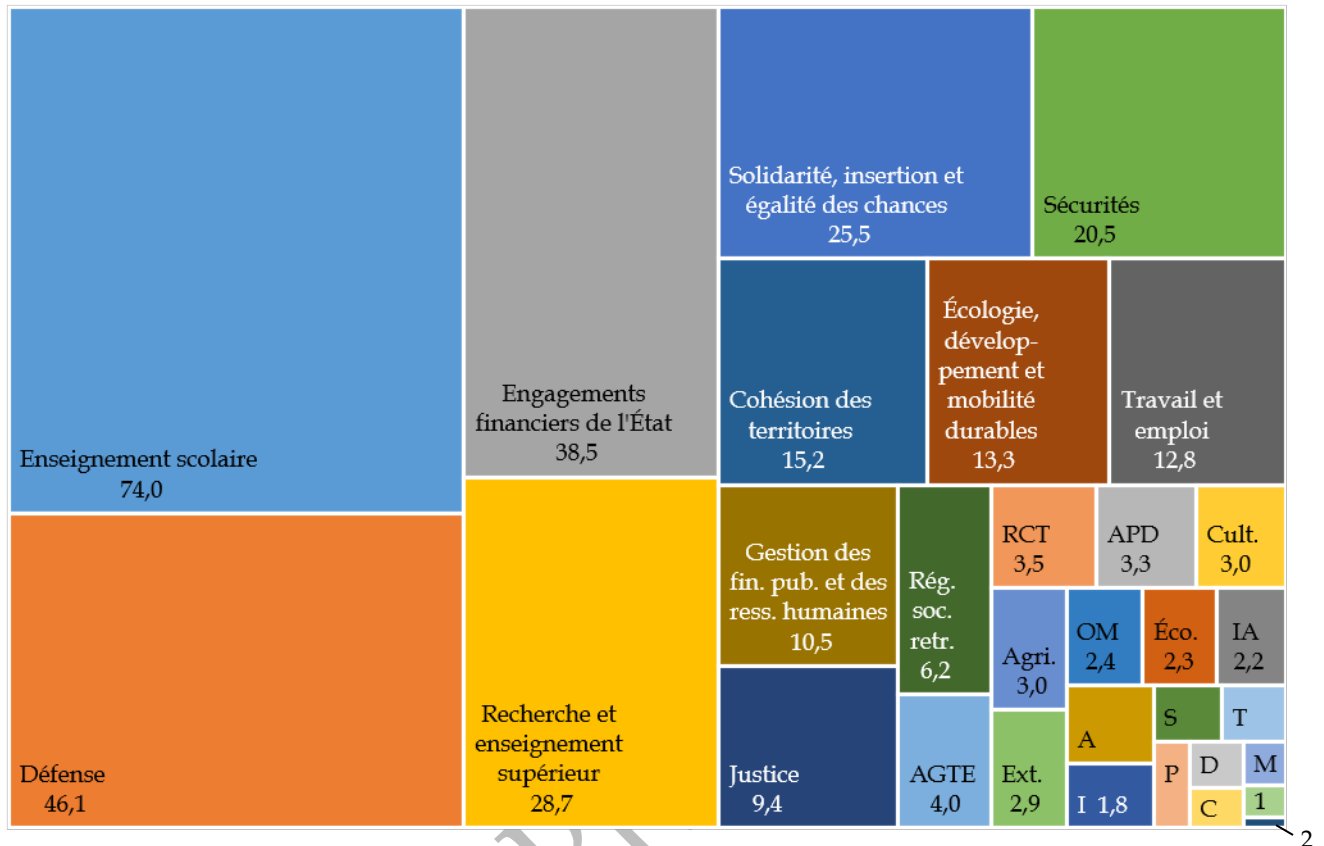
La principale mission du budget général, hors remboursements et dégrèvements, demeure la mission « Enseignement scolaire », avec des crédits de paiement de 74,0 milliards d'euros, soit 22 % des crédits du budget général.

Pour mémoire, les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » demandés en 2020 sont presque égaux au double de ce montant, soit 141,0 milliards d'euros.



## Les missions du budget général

(en milliards d'euros, hors « Remboursements et dégrèvements »)



Rég. soc. retr. : Régimes sociaux et de retraite – AGTE : Administration générale et territoriale de l'État – RCT : Relations avec les collectivités territoriales – APD : Aide publique au développement – Cult. : Culture – Agri. : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales – Ext : Action extérieure de l'État – OM : Outre-mer – Éco : Économie – A : Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation – I : Immigration, asile et intégration – S : Sport, jeunesse et vie associative – T : Santé – P : Pouvoirs publics – D : Direction de l'action du Gouvernement – C : Conseil et contrôle de l'État – M : Médias, livre et industries culturelles – 1 : Action et transformation publiques – 2 : Crédits non répartis

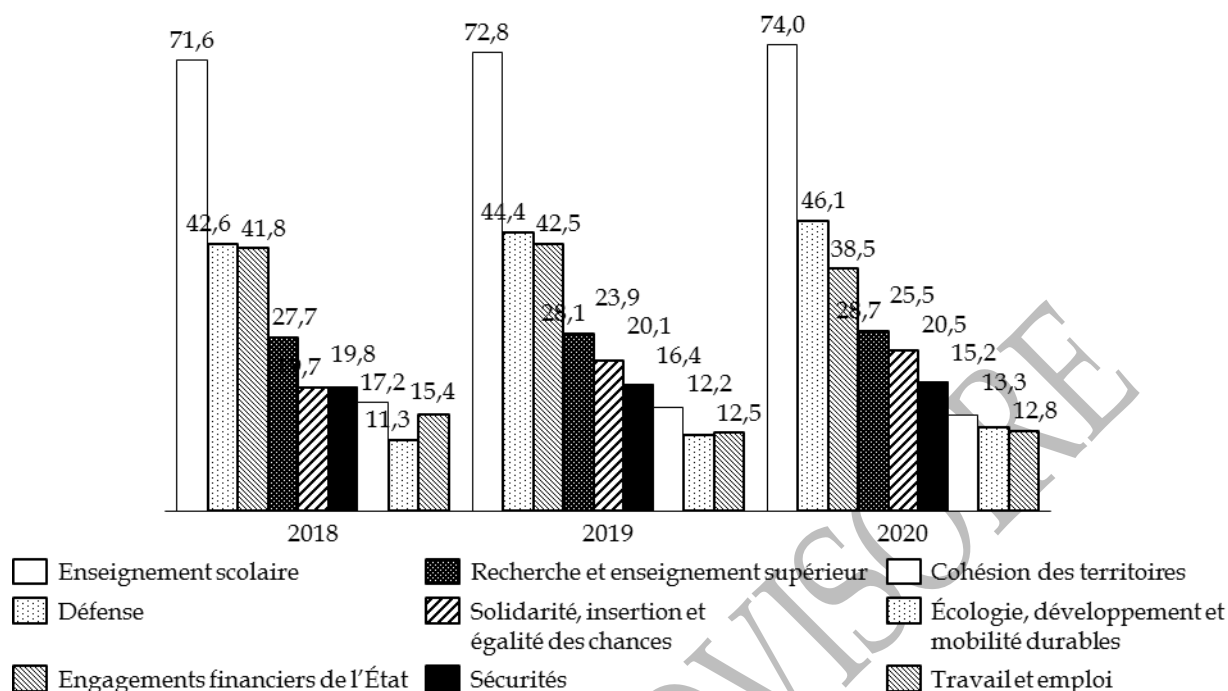
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'état B annexé au projet de loi de finances

La maquette budgétaire n'ayant connu que des modifications limitées lors des trois derniers projets de loi de finances, les neuf premières missions du budget général sont restées les mêmes qu'en 2018.

Alors que les crédits de la mission « Défense » étaient, en 2018, comparables à ceux de la mission « Engagements financiers de l'État », qui porte principalement la charge de la dette, l'augmentation des crédits militaires et la baisse des taux d'intérêt ont creusé un écart de plus de 20 % entre les crédits de la première mission, qui sont de 46,1 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances, et ceux de la seconde, d'un montant de 38,5 milliards d'euros.

## Évolution des crédits des principales missions

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

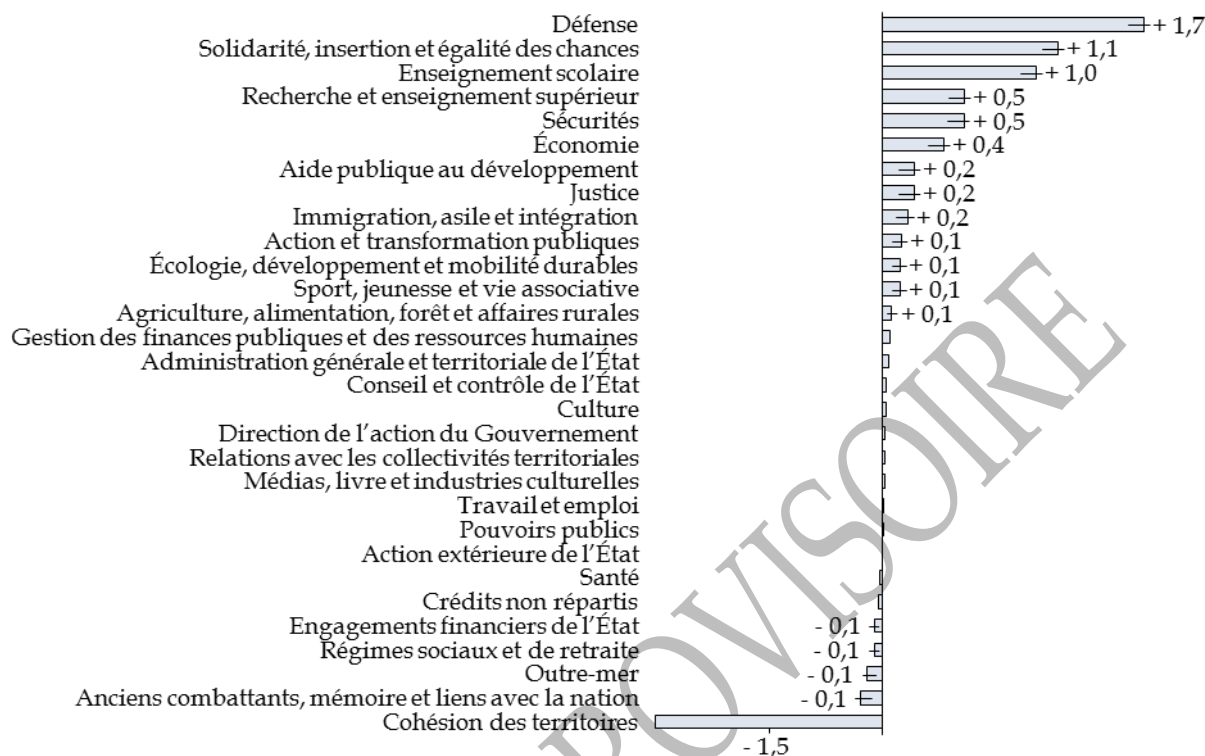
Ces montants correspondent aux **dépenses totales** de chaque mission. Afin d'analyser plus précisément l'évolution des politiques publiques, les crédits de chaque mission seront présentés *infra sur la norme de dépenses pilotables*, c'est-à-dire en excluant la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Ces crédits seront analysés d'abord sur l'année 2020, dans le cadre du présent projet de loi de finances, puis en prenant une perspective pluriannuelle permettant de dresser un bilan d'étape à la moitié du quinquennat.

### 3. Une seule mission du budget général voit ses crédits diminuer significativement en 2020

L'examen des crédits alloués aux missions du budget général par le présent projet de loi de finances permet de constater que **neuf missions voient leurs crédits augmenter de 200 millions d'euros et plus**, alors qu'une seule, la mission « Cohésion des territoires », présente une diminution notable de ses crédits.

## Évolution des crédits des missions

(en milliards d'euros, au format PLF 2020, hors CAS Pensions, investissements d'avenir et remboursements et dégrèvements)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances pour 2020

Les crédits de la mission « Défense » augmentent de 1,7 milliard d'euros, en application de la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025.

L'accroissement de 1,1 milliard d'euros des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est dû au dynamisme naturel des prestations servies par les programmes de cette mission, mais aussi aux mesures de revalorisation exceptionnelle de l'allocation adulte handicapés et de la prime d'activité.

La hausse de 1 milliard d'euros des crédits de la mission « Enseignement scolaire » est liée à l'évolution des crédits de personnel et à la reprise du protocole « Parcours professionnel, carrières et rémunérations » (PPCR).

Les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » augmentent de 0,5 milliard d'euros dans le cadre du plan étudiants, de la réforme des études de santé et d'une hausse de la contribution à l'Agence spatiale européenne. La mission « Sécurités » connaît une augmentation de crédits du même ordre, qui permet notamment de recruter des personnels et

de financer des mesures indemnitaires prises après les mouvements sociaux de la fin 2018.

La seule diminution de crédits supérieure à 100 millions d'euros concerne les crédits budgétaires consacrés aux aides au logement dans la mission « Cohésion des territoires », en diminution de **1,5 milliard d'euros de crédits de paiement**.

Cette réduction **ne correspond toutefois pas à un effort réel sur les dépenses de l'État**, puisqu'il s'agit, d'une part, d'un nouveau mécanisme de versement des aides qui permettra de les supprimer plus rapidement pour les personnes qui n'y ont plus droit et, d'autre part, d'une réduction exceptionnelle de la subvention d'équilibre affectée à ces aides, permise par un prélèvement sur les ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), que gère le groupe Action Logement.

#### **4. Le cadre fixé par la loi de programmation des finances publiques est largement dépassé**

##### *a) Des écarts importants avec la loi de programmation*

À la moitié du quinquennat, la loi de programmation des finances publiques (LPPF), qui porte sur les années 2018 à 2022<sup>1</sup>, apparaît comme obsolète.

L'annexe 4 de cette loi disposait que « *chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, au plus tard avant le débat d'orientation des finances publiques prévu par l'article 48 de la LOLF, un bilan des ajustements opérés par rapport aux plafonds fixés dans le budget pluriannuel, tant en ce qui concerne le plafond global de dépenses sous norme de dépenses pilotables que les plafonds par mission.* »

Cette exigence n'a pas été respectée : le débat d'orientation du mois de juillet dernier a certes été accompagné d'une répartition des crédits, mais par ministère et non par mission, ce qui ne facilite pas le contrôle du respect de la programmation.

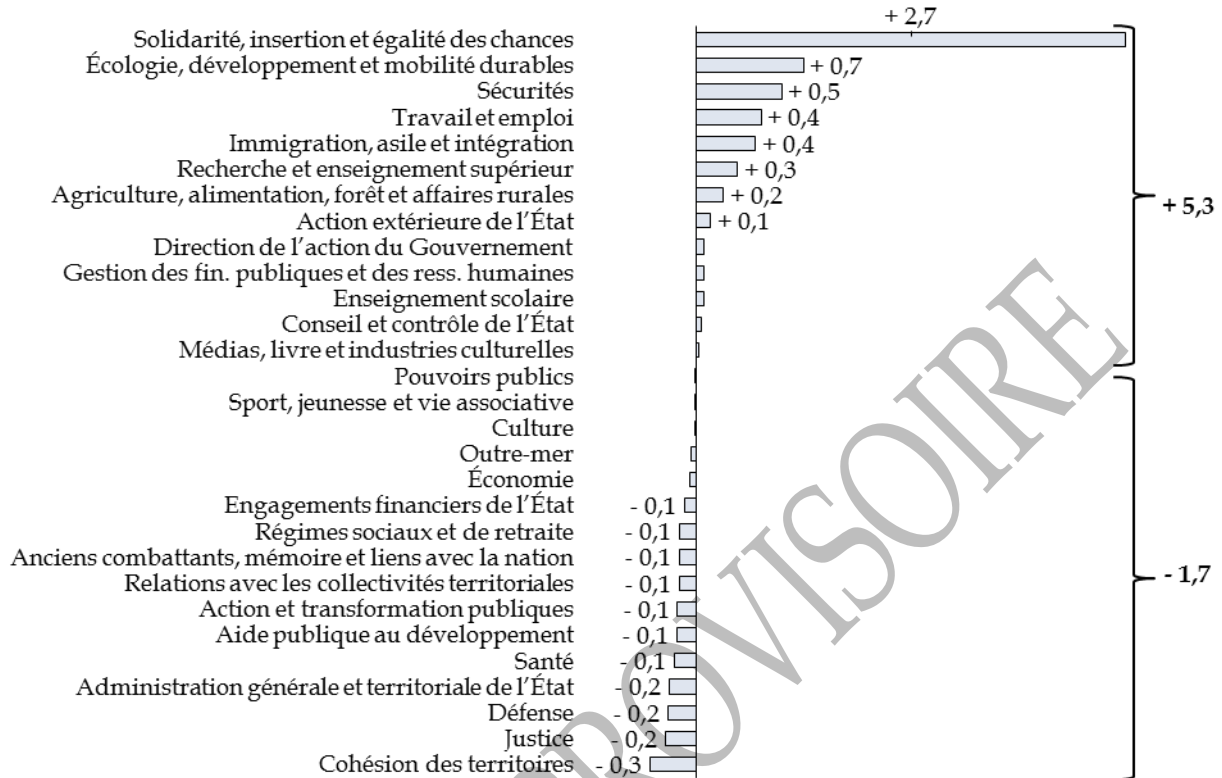
Or la **comparaison des crédits** demandés pour les missions dans le présent projet de loi de finances avec ceux qui avaient été prévus par la loi de programmation **permet de constater des écarts importants**.

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018](#) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

## Écart entre les crédits 2020 et les crédits prévus en loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022

*en milliards d'euros*



Lecture : les prévisions de la LPFP par mission sont retraitées de la différence entre l'inflation prévue et l'inflation constatée en 2018 et estimée en 2019. Les crédits des missions en 2020 sont considérés sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables, et retraités des mesures de transfert et de périmètre survenues sur les missions dans la loi de finances initiale pour 2019 et le projet de loi de finances pour 2020.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

En outre, le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques prévoyait que les plafonds fixés dans la loi seraient même abaissés afin de dégager un montant global d'économies de 4,1 milliards d'euros dans le cadre du processus « Action publique 2022 ». Votre rapporteur général constate que cette économie supplémentaire n'a pas été mise en œuvre, comme le montre l'importance des dépassements.

Le plus important de ces écarts résulte des **mesures d'urgence prises en décembre 2018**, s'agissant des dépenses de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » : le coût de la prime d'activité est de 10,7 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2020, alors qu'il était de 5,7 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018. L'accélération de la revalorisation de cette prime entraîne un surcoût

important par rapport à celui prévu fin 2017, qui était de 1,2 milliard d'euros seulement sur le quinquennat<sup>1</sup>.

La loi de programmation des finances publiques prévoyait une stabilité, voire une légère diminution des crédits, de la **mission « Immigration, asile et intégration »**, ce qui n'était pas tenable compte tenu de l'accroissement continu, année après année, des dépenses liées à l'accueil des migrants. Les dépassements sont ainsi liés à la sous-estimation manifeste du nombre de demandeurs d'asile et à la sous-budgétisation chronique des dépenses d'asile.

S'agissant de la **mission « Sécurités »**, des coûts supplémentaires ont été occasionnés par les mesures indemnitaires obtenues par les personnels en raison de la suractivité qu'ils ont connue lors des mouvements sociaux très importants de la fin 2018, ainsi que par les effets non pleinement anticipés du PPCR.

Les **crédits de la mission « Justice »** sont pour leur part **inférieurs de 200 millions d'euros** environ aux objectifs fixés aussi bien dans la loi de programmation des finances publiques que dans la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. **Votre rapporteur général ne peut que le regretter, étant donné le caractère prioritaire de ces crédits.**

Enfin, les crédits de la **mission « Cohésion des territoires »** sont inférieurs d'environ 300 millions d'euros à la programmation. Les crédits de cette mission relèvent pour une très large part des aides au logement, dépense de guichet qui, par nature, ne peut être prévue avec exactitude. Elle a de surcroît connu des réformes importantes avec d'une part la réduction de loyer de solidarité, dont la trajectoire a été partiellement remise en cause en 2019, et d'autre part les économies attendues de la mise en place en 2020 du versement en temps réel.

*b) Une réorientation de certaines missions sur la deuxième partie du quinquennat*

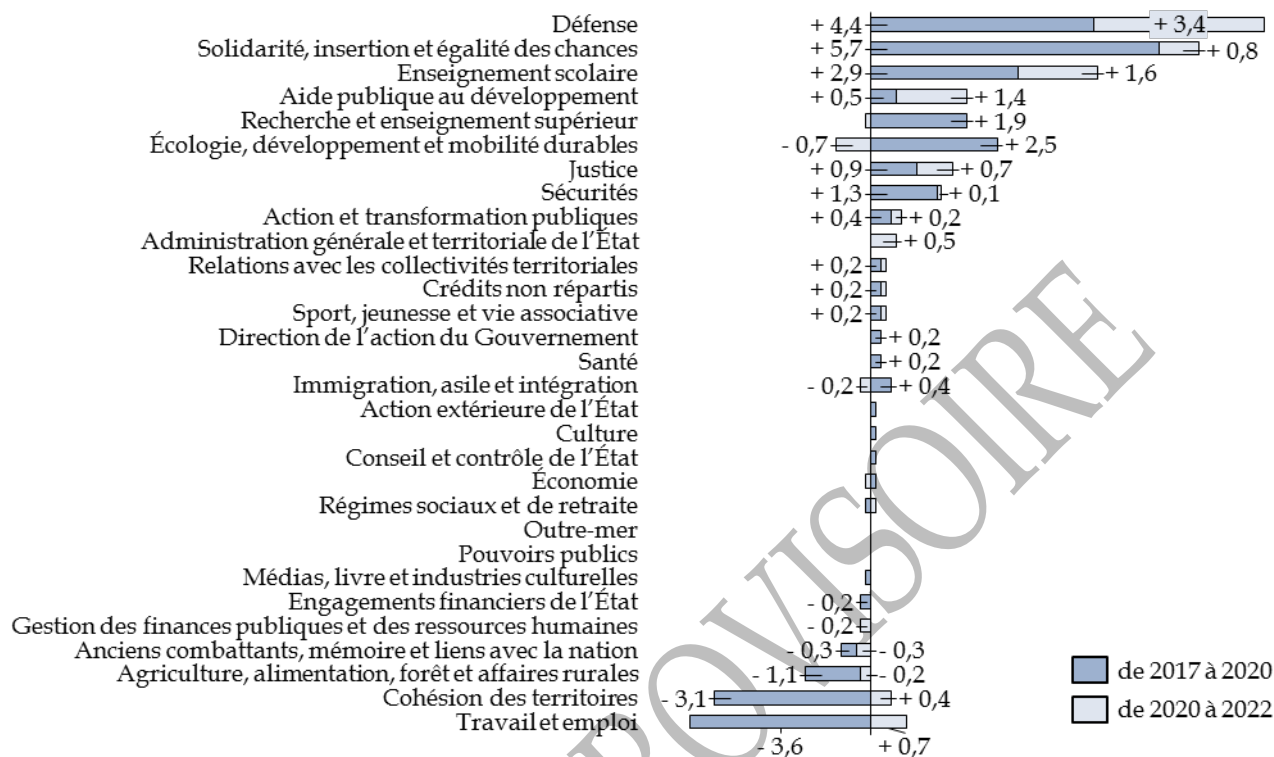
La discussion du projet de loi de finances pour 2020 permet de constater l'évolution pour chaque mission pendant la première et, en prévision, la seconde moitié du quinquennat.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2018, exposé des motifs, p. 11.*

## Évolution prévisionnelle des moyens consacrés aux missions entre 2017 et 2022

(Évolution des crédits des missions du budget général sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables, y compris taxes et recettes affectées, en milliards d'euros)



Lecture : pour chaque mission, la barre de couleur foncée représente l'évolution de 2017 à 2020 (à périmètre courant) et la barre de couleur claire indique l'évolution prévisionnelle de 2020 à 2022 (montants courants). Les montants inférieurs ou égaux à 0,1 milliard d'euros ne sont pas indiqués pour des raisons de lisibilité.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances pour 2020.

Les missions qui ont connu les plus fortes diminutions de moyens, c'est-à-dire les missions « Travail et emploi », « Cohésion des territoires » et, dans une moindre mesure, « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », devaient connaître une légère croissance de leurs moyens au cours des deux dernières années du quinquennat en valeur courante, c'est-à-dire une légère baisse en termes réels.

S'agissant des hausses, la mission « Défense » devrait voir ses moyens augmenter comme l'a prévu la loi de programmation militaire, tandis que les autres missions ayant connu une nette augmentation de leurs moyens pendant les trois premières années du quinquennat devraient voir leur moyens se stabiliser, voire se réduire comme c'est le cas de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

## **B. LES EMPLOIS DE L'ÉTAT REPRENENT UNE COURBE ASCENDANTE, LOIN DES AMBITIONS DE RÉDUCTION AFFICHÉES EN DÉBUT DE QUINQUENNAT**

L'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, introduit à l'initiative de votre rapporteur général, prévoit que « *L'incidence, en 2022, des schémas d'emplois exécutés de 2018 à 2022 pour l'État et ses opérateurs est inférieure ou égale à - 50 000 emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé* ».

Alors que le ministre de l'action et des comptes publics, devant la commission des finances du Sénat, jugeait l'objectif atteignable il y a encore quelques mois, quitte à en repousser l'échéance d'une année<sup>1</sup>, **le Gouvernement a désormais renoncé à afficher des objectifs en matière de réduction de l'emploi de l'État.**

Cette renonciation tire les conséquences de la **non-atteinte des objectifs**, pourtant modestes, **fixés pour les deux premières années du quinquennat.**

Ainsi le projet de loi de finances pour 2018 prévoyait-il une diminution de 1 600 équivalents temps-plein (ETP), dont - 324 pour l'État et - 1 276 pour les opérateurs. Cet objectif n'a pas été tenu, puisque les effectifs de l'État ont augmenté en réalité de 206 ETP en 2018, tandis que les effectifs combinés de l'État et des opérateurs diminuaient de 1 038 ETP à périmètre constant<sup>2</sup>.

En 2019, la loi de finances initiale a prévu une diminution plus importante de 4 164 ETP, en faisant là encore peser l'effort principalement sur les opérateurs puisque les effectifs de l'État devaient diminuer de 1 571 ETP seulement. Cette diminution, à supposer qu'elle soit mieux réalisée qu'en 2018, revenait encore à repousser les neuf dixièmes de l'effort sur les trois dernières années du quinquennat.

Cet objectif est désormais abandonné par le Gouvernement. Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une **stabilité des effectifs**, avec une diminution symbolique de 47 ETP. Au sein de l'État, les effectifs augmenteraient même de 192 ETP, tandis qu'ils diminueraient légèrement de 239 ETP chez les opérateurs.

Cette stabilité recouvre toutefois des différences assez marquées selon les ministères. Les hausses concernent ainsi :

- le ministère de l'intérieur et ses opérateurs (+ 1 536 ETP) ;
- le ministère de la justice (+ 1 520 ETP, contre + 1 620 ETP prévus en loi de programmation pour la justice) ;

<sup>1</sup> Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2018, mercredi 15 mai 2019.

<sup>2</sup> Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.



- le ministère des Armées et ses opérateurs (+ 274 ETP, alors que la loi de programmation militaire prévoit une augmentation de 450 ETP pour le seul ministère des Armées).

Les diminutions concernent notamment le ministère de l'action et des comptes publics (- 1 653 ETP), le ministère de la transition écologique et solidaire (- 797 ETP) et le ministère de l'économie et des finances (- 282 ETP).

Votre rapporteur général constate que **les ambitions affichées par le Gouvernement sont désormais totalement oubliées.**

### *C. LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT POURSUIT LA TENDANCE À LA HAUSSE DE LA FIN DU QUINQUENNAT PRÉCÉDENT*

#### **1. L'augmentation de la masse salariale dans le projet de loi de finances pour 2020...**

La masse salariale augmente de 1,5 milliard d'euros, soit 1,7 %, par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

Le premier facteur est **l'impact des mesures catégorielles** en 2020, à hauteur de + 0,9 milliard d'euros, dont la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), pour + 0,5 milliard d'euros. Un facteur secondaire est le **solde du glissement vieillesse-technicité** (GVT), à hauteur de + 0,4 milliard d'euros.

La plupart des **augmentations de dépenses de personnel** concernent des programmes relevant de l'enseignement, de la sécurité ou de la justice.

La **diminution des crédits** de titre 2 du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » reflète la réduction des moyens de personnel du ministère de l'action et des comptes publics.

La diminution de 26,7 millions d'euros des crédits du programme 151 « Provision relative aux rémunérations publiques » reflète en fait un traitement des crédits non répartis qui nécessiterait plus d'explications de la part du Gouvernement : comme le font observer nos collègues Claude Nougéin et Thierry Carcenac dans leur rapport spécial, 57,6 millions d'euros de crédits ouverts sur ce programme dans la loi de finances pour 2019 n'ont toujours pas été affectés dans les différentes missions budgétaires.

**Principales augmentations et diminutions de dépenses de personnel  
entre 2019 et 2020**

*(en millions d'euros, hors CAS Pensions, à périmètre constant)*

Mission	Programme	Variation des crédits de titre 2
<i>Augmentations dépassant 20 millions d'euros</i>		
Sécurités	176 - Police nationale	+ 401,9
Enseignement scolaire	140 - Enseignement scolaire public du 1 <sup>er</sup> degré	+ 357,3
Enseignement scolaire	141 - Enseignement scolaire public du 2 <sup>nd</sup> degré	+ 355,0
Sécurités	152 - Gendarmerie nationale	+ 129,8
Enseignement scolaire	230 - Vie de l'élève	+ 88,1
Justice	107 - Administration pénitentiaire	+ 67,4
Enseignement scolaire	139 - Enseignement privé du 1 <sup>er</sup> et du 2 <sup>nd</sup> degrés	+ 28,3
Justice	166 - Justice judiciaire	+ 21,8
<i>Diminutions dépassant 20 millions d'euros</i>		
Crédits non répartis	551 - Provision relative aux rémunérations publiques	- 26,7
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	156 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	- 40,3

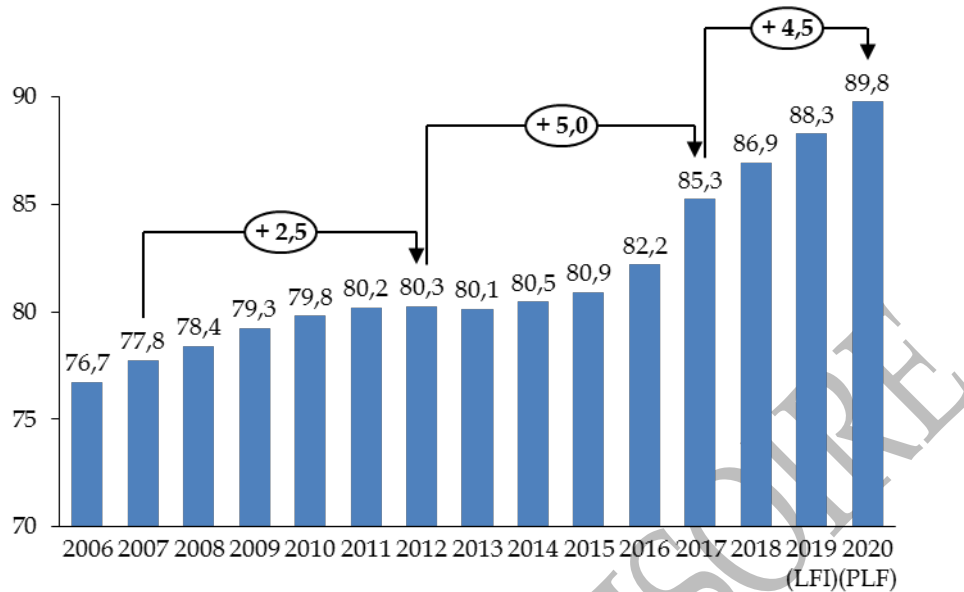
*Source : commission des finances du Sénat, à partir des projets annuels de performances. Les crédits hors titre 2 sont retraités des transferts entrants et sortants survenus entre la loi de finances pour 2019 et le projet de loi de finances pour 2020*

**2. ... se place dans un mouvement d'accroissement qui a débuté en 2016**

**La masse salariale augmente de 4,5 milliards d'euros sur les trois premiers exercices du quinquennat actuel**, soit une augmentation déjà proche de celle connue au cours de la totalité du quinquennat précédent, qui était de 5,0 milliards d'euros, dont 3,1 milliards d'euros pour la seule année 2017.

Pour mémoire, le quinquennat 2012-2017, qui faisait suite à des années de croissance modérée de la masse salariale, avait d'abord stabilisé celle-ci par l'effet de suppressions nettes d'emploi portées principalement par le ministère de la défense.

**Évolution de la masse salariale de l'État, hors CAS Pensions**  
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat. Données direction du budget, retraitement Cour des comptes (rapport sur le budget de l'État en 2018, données ouvertes) au périmètre 2017 pour les années 2006 à 2017. Documents budgétaires pour les années 2019 et 2020

La fin de ces suppressions a marqué le début, en 2016 et surtout en 2017, d'une nouvelle phase de croissance rapide de la masse salariale. Sur la période 2006-2020, **les années 2016 à 2020 sont ainsi les cinq années connaissant la croissance la plus importante de la masse salariale, en valeur absolue comme en pourcentage.**

**D. AU-DELÀ DU « BUDGET VERT » ESQUISSE PAR LE GOUVERNEMENT, IL EST TEMPS DE REFONDER LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE SUR DES BASES DE TRANSPARENCE ET DE JUSTICE**

**1. Un « budget vert » : derrière une ambition louable, entre faux semblants et effets d’affichage ?**

Le Gouvernement annonce un « budget vert » pour l’année 2021, qui s’appuiera sur un éventail d’indicateurs.

*a) La méthode du rapport IGF-CGEDD*

Les auteurs du rapport « Green Budgeting » ont présenté la méthodologie utilisée devant la commission des finances du Sénat<sup>1</sup>. Elle s’appuie sur une « cotation » des différentes dépenses de l’État en fonction de six axes.

**La méthodologie de la « budgétisation verte »**

Le « green budgeting » se place dans le cadre du collaboratif de Paris pour les budgets verts, initiative lancée par l’OCDE. Son objectif est d’évaluer la compatibilité des budgets nationaux avec les objectifs environnementaux, en particulier climatiques.

En se limitant au périmètre de l’État, la mission a notamment proposé une méthode de classification des dépenses budgétaires en attribuant une « cotation », de -1 (« défavorable ») à + 3 (« très favorable »), selon six axes environnementaux :

- la lutte contre le changement climatique ;
- l’adaptation au changement climatique ;
- la gestion durable des ressources en eau ;
- la transition vers une économie circulaire ;
- la prévention des risques, prévention de la pollution ;
- la préservation de la biodiversité et la gestion durable des espaces naturels, agricoles et forestiers.

<sup>1</sup> Inspection générale des finances (IGF) et Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD), rapport « [Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale](#) ». Audition de M. Dorian Roucher, inspecteur des finances, de Mmes Sylvie Alexandre, ingénieure générale des ponts, des eaux et forêts, et Florence Tordjman, inspectrice générale de l’administration et du développement durable, 15 octobre 2019.

Appliquant cette méthode sur quatre missions du projet de loi de finances pour 2019 (Cohésion des territoires, Agriculture, alimentation, pêche et sylviculture, Écologie et mobilité durables, Recherche et enseignement supérieur), la mission a comptabilisé 55 milliards d'euros de dépenses non neutres : entre 33 et 36 milliards d'euros de dépenses favorables sur au moins un axe et environ 25 milliards d'euros de dépenses défavorables sur au moins un axe, certaines dépenses pouvant être favorables sur un axe et défavorable sur un autre. Les recettes environnementales sont estimées à un niveau de 35 milliards d'euros en 2017.

Source : commission des finances du Sénat

Cette méthode, malgré son intérêt prospectif et théorique, présente des **limites certaines**, que reconnaissent les auteurs du rapport.

En particulier, en sont absentes les **dépenses des collectivités territoriales**, qui prennent pourtant à leur charge la majorité des dépenses d'investissements public<sup>1</sup>.

En outre **une telle évaluation des dépenses, selon votre rapporteur général, présente un risque de subjectivité dans la mesure où elle pourrait dépendre de l'évaluateur**. Son objectif ne serait pas atteint si ses conclusions étaient toujours susceptibles d'être remises en cause.

Enfin **votre rapporteur général s'interroge sur la capacité du Gouvernement à produire** chaque année, avant le début des débats budgétaires, **un aussi grand nombre de mesures et d'indicateurs**. À titre d'exemple, le Gouvernement ne publie qu'avec plusieurs mois de retard les dix indicateurs de richesse, qui incluent le développement durable, qu'a prévus la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

En tout état de cause, **il souligne que le verdissement du budget ne pourra être effectif qu'à la condition que les dépenses fiscales, dont certaines ont un impact environnemental important, soient correctement chiffrées et évaluées**. Cette limite a été rappelée à la commission des finances par les auteurs du rapport « Green Budgeting » eux-mêmes.

*b) Le chiffrage défaillant des dépenses fiscales environnementales*

Le **jaune budgétaire « Transition écologique »**, annexé au projet de loi de finances pour 2020, dénombre 34 dépenses fiscales « favorables » à l'environnement, pour un montant total de 3,4 milliards d'euros en 2020, en baisse apparente par rapport au montant de 5,2 milliards d'euros indiqué pour l'année 2018, et 14 dépenses fiscales « défavorables » à

---

<sup>1</sup> En 2018, la formation brute de capital fixe des administrations publiques locales était de 46,3 milliards d'euros, celle de l'ensemble des administrations publiques étant de 79,9 milliards d'euros (INSEE, Comptes nationaux).

l'environnement, pour un montant total de 4,8 milliards d'euros en 2020, également en baisse apparente par rapport à 2018 (6,1 milliards d'euros).

**Ces données manquent toutefois de fiabilité**, au point qu'on peut s'interroger sur l'utilité de les rassembler dans un document budgétaire.

En effet, certaines des dépenses fiscales les plus importantes **ne sont pas chiffrées chaque année** : c'est le cas de la dépense fiscale n° 800403, relative au tarif réduit de TICPE dans le secteur du transport routier, d'un coût de 1,6 milliard d'euros en 2019 et non chiffré en 2020, ou de la dépense fiscale n° 730210 « Taux de TVA de 10 % pour certaines opérations de logement social », dont le coût était de 950 millions d'euros en 2018 et qui n'est pas évaluée en 2019 et 2020. Il est d'ailleurs difficile de comprendre pourquoi cette dernière dépense fiscale est intégralement classée comme favorable à l'environnement, alors qu'elle favorise la construction de logements dans un objectif social et non spécifiquement environnemental.

## **2. Seule une vision politique et sociale d'ensemble, fondée sur des principes de justice et de transparence, peut conduire à un véritable « budget vert »**

Une fiscalité environnementale efficace et acceptable, envisagée à la fois dans ses recettes et dans ses dépenses, devrait répondre à quatre exigences concernant ses objectifs, son assiette, son application et l'utilisation de ses ressources.

### *a) La fiscalité environnementale ne doit pas viser un objectif de pur rendement*

Trop longtemps, la fiscalité environnementale a été considérée comme un **outil de rendement**, sans prendre en compte l'impact social inhérent à toute fiscalité et sans contribuer non plus véritablement à l'objectif de transition énergétique et écologique.

Votre rapporteur général a souvent critiqué cet aspect qui caractérise les taxes intérieures de consommation (TIC). Le sentiment que la consommation de carburant, qui n'est pas un choix mais une nécessité pour de nombreuses personnes, était soumise à une imposition à des taux croissants<sup>1</sup> avec pour unique objet de financer les dépenses de l'État a contribué au très fort malaise social qui, à la fin 2018, a conduit à la suspension de la trajectoire de hausse de ces impôts.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, la loi de finances pour 2018 a modifié les tarifs des taxes intérieures de consommation en révisant à la hausse la trajectoire de la composante carbone comprise dans ces tarifs, ce qui devait entraîner un accroissement de 46 milliards d'euros en cinq ans des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages et les entreprises.

Il en est de même de l'augmentation de la **taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) applicable aux déchets**, qui dans le projet de loi de finances pour 2019 visait surtout à apporter un milliard d'euros de recettes supplémentaires pour le budget de l'État d'ici à 2025, au détriment des collectivités territoriales puisqu'un tiers environ des déchets auxquels elle s'applique ne peuvent à ce jour pas être valorisés.

Un autre exemple est l'utilisation du **produit des ventes de quotas carbone**, qui ne sera affecté en 2020 aux actions de rénovation des bâtiments menés par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) qu'à hauteur de 420 millions d'euros, pour un produit total estimé à 840 millions d'euros en 2020. Sur ce point, votre rapporteur général souligne qu'**un problème juridique pourrait même se poser si le produit de ces ventes dépassait l'objectif** : la directive ETS prévoit en effet que la moitié au moins de ces recettes doivent être utilisées pour des actions favorables à l'environnement<sup>1</sup>.

*b) Son fondement environnemental doit être dépourvu d'ambiguïté*

**L'assiette des taxes environnementales doit être clarifiée** en réduisant de manière progressive les niches défavorables à l'environnement.

Les taxes environnementales, comme les dépenses fiscales en faveur de l'environnement, devraient être construites de manière à diminuer et même, en principe, disparaître lorsque leur objectif est atteint.

Elles ne doivent donc pas tendre à la **disparition de secteurs économiques** qui fournissent des emplois et sont nécessaires au maintien de productions stratégiques sur notre territoire. Votre rapporteur général pense notamment au cas des entreprises électro-intensives, qui bénéficient notamment de tarifs réduits de contribution au service public de l'électricité (CSPE) et parfois prises pour cibles alors que l'électricité qu'elles consomment est souvent largement décarbonée, ces tarifs réduits devant toutefois s'accompagner en contrepartie d'engagements visant à la maîtrise de la consommation d'énergie.

De même, certaines exonérations sectorielles de taxes intérieures de consommation ont un impact dommageable à l'environnement mais plus qu'une suppression pure et simple, il faudrait chercher à les remplacer par des dispositifs préservant la compétitivité internationale de ces secteurs sans les inciter à consommer plus de carburants.

Votre rapporteur général souligne également qu'**une politique fiscale environnementale doit se fonder sur des objectifs clairs et sur la stabilité des dispositifs** : sa crédibilité est fortement atteinte lorsqu'un dispositif, au prétexte de son succès, est subitement rogné comme cela a été trop souvent observé : on a pu le constater avec les mesures de régulation

---

<sup>1</sup> Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, dite directive ETS, [texte consolidé](#), article 10.

brutale du tarif de rachat de l'électricité d'origine photovoltaïque, des aides de l'ANAH ou, cet été, de la prime à la conversion<sup>1</sup>.

**La « taxe carbone » pourrait ainsi constituer un outil d'une fiscalité écologique incitative**, mais son acceptabilité exige qu'elle soit **juste** et que ses usages soient **transparentes**.

*c) La fiscalité environnementale doit être juste*

Comme le Sénat l'avait dit lors de la révision à la hausse de la « trajectoire carbone », **celle-ci ne peut réussir sans une véritable politique de compensation de ses effets**, par une redistribution du rendement apporté par cette fiscalité.

Il est nécessaire de viser tout particulièrement les **particuliers** et les **petites entreprises** qui n'ont pas la possibilité de transformer leurs usages à coût constant. Dans un pays relativement peu dense comme la France, les **territoires ruraux ou semi-ruraux** sont les premiers concernés par une fiscalité frappant les carburants pour véhicules ou le fioul domestique.

Votre rapporteur général a ainsi pu constater, lors d'un déplacement du bureau de la commission des finances en Suède, les conditions qui ont permis l'acceptation sociale de la taxe carbone dans ce pays : la très forte hausse des taxes environnementales a été compensée par des baisses d'impôt sur le revenu pour les ménages et des réductions de charges pour les entreprises, dans le cadre d'une trajectoire du prix de la tonne de carbone annoncée et prévisible.

*d) L'utilisation des ressources issues de la fiscalité environnementale doit être transparente*

L'acceptabilité des taxes environnementales suppose également que l'utilisation de leur produit soit débattue en amont puis rendue visible en aval, comme le montrent les exemples suivis dans des pays étrangers selon l'Institut de l'économie pour le climat<sup>2</sup> :

- en Colombie-Britannique, le ministre des finances rend compte chaque année de l'engagement de neutralité des prélèvements ;

- en Californie, des programmes publics sont décidés par le Parlement en contrepartie de la hausse des prix de l'énergie, après une consultation publique large.

Votre rapporteur général souligne que la transparence **ne passe pas nécessairement par une affectation juridique des recettes**. L'affectation d'une recette issue de la fiscalité dite environnementale à une dépense ne permet de toute manière pas de garantir que le produit sera utilisé

<sup>1</sup> [Décret n° 2019-737 du 16 juillet 2019](#) relatif aux aides à l'acquisition ou à la location des véhicules peu polluants.

<sup>2</sup> Institut de l'économie pour le climat, « [Fiscalité climat : la France peut apprendre des expériences étrangères pour avancer](#) », mai 2019.



intégralement pour lutter contre le changement climatique : les recettes affectées au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » contribuent à rembourser, à hauteur de 1,8 milliard d'euros en 2019 et 896 millions d'euros en 2020, la dette – aujourd'hui en phase d'extinction – accumulée à l'égard d'EDF au titre des charges de service public assumées par cette entreprise.

La transparence peut passer plutôt par une **identification de ses utilisations** en faveur du financement de la transition environnementale et énergétique. C'est ce que propose le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport sur la fiscalité environnementale, présenté le 16 octobre dernier devant la commission des finances du Sénat<sup>1</sup>.

L'Institut de l'économie pour le climat identifie par exemple trois catégories de mesures, qui peuvent se cumuler :

- baisser d'autres impôts, en particulier pour les plus modestes, comme l'ont fait la Suède, la Suisse ou la Colombie-Britannique pour une meilleure acceptation ;

- financer des services collectifs qui bénéficient aux plus modestes afin d'accompagner le changement : la province du Québec et l'État de Californie ont créé des fonds publics dédiés à l'acquisition de véhicules plus performants, au développement des transports collectifs ou à la rénovation énergétique ;

- voire faire des versements forfaitaires pour les ménages modestes : c'est la solution retenue en Iran, où le gouvernement a déposé une somme fixe directement sur les comptes bancaires des particuliers.

Face à l'urgence climatique et aux transformations majeures qu'elle impose, votre rapporteur général souligne ainsi la **nécessité d'objectiver aussi bien les dépenses budgétaires**, comme tente de le faire l'approche du « budget vert », **que les recettes** issues de la fiscalité environnementale.

*e) Conclusion : pour un « compte de l'environnement » permettant d'orienter les politiques futures*

Compte tenu de ces exigences de justice de la fiscalité environnementale et de traçabilité de son usage, **votre rapporteur général souligne l'intérêt que présenterait la présentation**, sur le modèle du compte du logement réalisé chaque année en associant l'ensemble des parties prenantes<sup>2</sup>, d'un véritable « **compte de l'environnement** ».

---

<sup>1</sup> *Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires, le mercredi 16 octobre 2019 devant la commission des finances du Sénat, sur le rapport relatif à la fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique.*

<sup>2</sup> *Compte du logement 2018, publié également sur le site [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), et décret du n° 2010-1302 du 29 octobre 2010 relatif aux missions et aux modalités de fonctionnement de la commission des comptes du logement.*

Il s'agirait de dresser un **bilan comptable complet et structuré** d'une part des **dépenses**, d'autre part des **recettes publiques relatives à l'environnement**, afin de mieux appréhender aussi bien les coûts que les bénéfices des politiques en faveur de la transition écologique.

Un tel document devrait être présenté sous la forme d'un rapport de présentation, mais aussi de données ouvertes exploitables et réutilisables, comme c'est le cas du compte du logement qui sert chaque année de base d'analyse partagée aux débats publics et aux décisions politiques.

Votre rapporteur général est en effet persuadé que **seule une vision politique d'ensemble**, ne se contentant pas d'une stratégie de « notation » par bons ou mauvais points ou de sanction fiscale à courte vue, permettrait de reconstruire une fiscalité environnementale rénovée au service d'une véritable stratégie d'orientation des comportements et d'accompagnement des indispensables mutations économiques.

VERSION PROVISOIRE