



N° 1848

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 avril 2019.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
*sur le **programme de stabilité pour les années 2019 à 2022***

ET PRÉSENTÉ PAR

M. JOËL GIRAUD

Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| I. LA NÉCESSITÉ D'ACTUALISER LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES | 11 |
| A. LA PRISE EN COMPTE DES DONNÉES D'EXÉCUTION RELATIVES À L'EXERCICE 2018 | 11 |
| 1. Un déficit public au plus bas depuis 2006 | 11 |
| 2. Une dette publique enfin stabilisée | 13 |
| a. Une stabilisation du ratio de dette publique en 2018 | 13 |
| b. Un niveau d'endettement public en 2018 plus élevé que prévu, en raison de traitements comptables | 14 |
| i. Le reclassement de SNCF Réseau en administration publique | 14 |
| ii. L'impact à la baisse des flux de créances sur le niveau de dette publique | 14 |
| B. LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE INTERNATIONALE | 15 |
| 1. Le contexte macroéconomique plus favorable des programmations précédentes | 15 |
| 2. La baisse des prévisions de croissance | 16 |
| C. LES MESURES NON PRÉVUES DANS LES PRÉCÉDENTES PROGRAMMATIONS | 18 |
| 1. L'abandon de la hausse des taxes sur le carburant | 19 |
| 2. Les autres mesures d'urgence économique et sociale | 20 |
| a. Les autres mesures en soutien du pouvoir d'achat | 20 |
| b. Les mesures de financement | 20 |
| II. LES OBJECTIFS DE FINANCES PUBLIQUES DU PROGRAMME DE STABILITÉ | 21 |
| A. LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE | 21 |
| 1. La norme relative au déficit excessif | 21 |
| 2. La norme relative à l'équilibre des comptes publics | 22 |
| 3. La norme relative à l'ajustement structurel minimal | 22 |

| | |
|---|-----------|
| B. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC ET DE SA COMPOSANTE STRUCTURELLE | 23 |
| 1. Un déficit public divisé par deux d'ici 2022..... | 24 |
| 2. Un ajustement structurel de 0,8 point de PIB sur la période 2019-2022 | 25 |
| a. Notion de déficit et d'ajustement structurel | 25 |
| b. Des hypothèses plus raisonnables pour la mesure de l'écart de production | 27 |
| c. Des objectifs en retrait concernant l'ajustement structurel | 28 |
| C. L'AMPLIFICATION DE L'OBJECTIF DE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES | 28 |
| 1. Des prélèvements obligatoires orientés à la hausse jusqu'en 2017 | 28 |
| 2. Une rupture de tendance décidée sous ce quinquennat..... | 29 |
| a. 16 milliards d'euros de baisse des prélèvements obligatoires depuis le début de la législature | 30 |
| b. 16 milliards d'euros de baisse supplémentaire des prélèvements obligatoires d'ici 2022 | 33 |
| D. LA RÉVISION À LA BAISSÉ DE L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DU RATIO DE DÉPENSES PUBLIQUES..... | 35 |
| 1. Un niveau de ratio de dépenses publiques plus élevé que prévu en 2018, malgré une baisse en volume des dépenses publiques | 35 |
| a. Un ratio de dépenses publiques légèrement supérieur en 2018 aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques | 35 |
| b. Un ralentissement sur moyenne période de l'évolution en valeur des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, confirmée en 2018 | 37 |
| c. Une baisse inédite en volume des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, au titre de l'exercice 2018..... | 38 |
| 2. Une réduction du ratio de dépenses publiques moins ambitieuse que la loi de programmation sur la période 2019-2022 | 41 |
| a. Une évolution du ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts, revue par rapport à la trajectoire de la loi de programmation..... | 41 |
| b. Une évolution en volume des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, légèrement plus élevée que prévu à compter de l'exercice 2019 | 44 |
| E. L'ABAISSEMENT DES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE | 51 |
| 1. Le ratio de dette publique diminuerait plus lentement que prévu sur la période 2019-2022 | 51 |
| 2. Les déterminants de la baisse du ratio de dette publique sur la période 2020-2022..... | 54 |
| a. Un écart accru par rapport au solde stabilisant..... | 54 |
| b. Un impact globalement haussier des flux de créances sur le ratio de dette | 55 |

| | |
|---|----|
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 57 |
| AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES | 57 |
| AUDITION DE M. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET DE M. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS | 75 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 95 |
| ANNEXE - TABLEAU DE SUIVI DES OBJECTIFS 2020 | 97 |

INTRODUCTION

Le programme de stabilité (PSTAB) est un document de **programmation pluriannuelle** des finances publiques. Il formule des **objectifs** qui sont déterminés en tenant compte :

- des **mesures envisagées** par le Gouvernement, d'une part ;
- et d'un **scénario macroéconomique**, d'autre part, duquel découle en grande partie l'évaluation des ressources publiques pour les années à venir.

Au même titre que le débat d'orientation des finances publiques (DOFP) qui a lieu généralement au mois de juillet, l'examen du PSTAB est l'occasion de discuter tout à la fois des objectifs, des hypothèses et des mesures que retient le Gouvernement pour élaborer sa **stratégie budgétaire**.

Le Rapporteur général se félicite du fait que le Gouvernement ait décidé, comme l'année dernière, de procéder à une déclaration en séance publique qui sera suivie **d'un débat et d'un vote**, en application de l'article 50-1 de la Constitution.

Ce débat, éclairé par le présent rapport, est prévu pour la séance du **30 avril 2019**, date limite, en application des règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, de **transmission** du PSTAB au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne.

Le semestre européen

Le semestre européen, instauré en 2011, est une période d'environ six mois qui permet un dialogue économique entre les instances européennes et les États membres. Son objet est de coordonner et de surveiller les politiques économiques et budgétaires des États membres ainsi que leurs réformes structurelles.

Il vise notamment à permettre la coordination des politiques budgétaires des États membres dans le cadre fixé par le pacte de stabilité et de croissance. Le calendrier a été conçu pour favoriser un dialogue entre les instances européennes et les gouvernements des États membres.

Le semestre européen débute en novembre par la publication, par la Commission européenne, de divers documents dont l'« *examen annuel de la croissance* » qui expose les **grandes orientations des politiques économiques**.

Les États membres de la zone euro doivent ensuite transmettre, avant la fin avril, à la Commission européenne leur **programme de stabilité** (programme de convergence pour les autres États membres), ainsi que leur programme national de réforme (PNR).

Le Conseil de l'Union européenne adopte, en juin ou juillet, ses recommandations par pays, lesquels constituent l'aboutissement du semestre européen.

Cette année, l'examen du PSTAB est affecté par une **particularité de calendrier** entre celui résultant des règles européennes et celui inhérent au « Grand débat national » décidé par le président de la République à la suite du mouvement des « gilets jaunes ».

Le PSTAB 2019 a été présenté en **Conseil des ministres dès le 10 avril**, indépendamment des conclusions du Grand débat national qui devaient être présentées par le président de la République. De ce fait, il « *constitue le point de référence technique préalable à la formulation des décisions de sortie de ce débat, notamment en matière de fiscalité et de dépense publique* »⁽¹⁾. Le Rapporteur général forme le vœu que les décisions de sortie de ce débat s'inscrivent dans la trajectoire prévue par le PSTAB 2019.

Celui-ci intervient dans un contexte de **rétablissement rapide de nos comptes publics**. Le déficit public a été réduit d'un point de produit intérieur brut (PIB) en seulement deux ans. Il se situe désormais à 2,5 % du PIB, soit son niveau le plus bas depuis 2006. La procédure pour déficit excessif dont faisait l'objet la France depuis 2009 a été clôturée par le Conseil de l'Union européenne lors de sa réunion du 22 juin 2018.

Ces résultats ont été obtenus grâce à **l'efficacité de la politique économique** conduite, laquelle s'est traduite par une croissance solide en 2018 à 1,6 % en volume, après une croissance encore plus robuste en 2017 qui avait été mesurée à 2,2 % en volume. Il faut remonter aux années 2006-2007, soit plus de dix ans auparavant, pour retrouver un tel niveau de croissance en France sur deux années consécutives.

Le retour de la croissance doit être l'occasion de rétablir nos comptes publics. Le Rapporteur général observe que le Gouvernement maintient dans le PSTAB des objectifs de finances publiques exigeants. La trajectoire présentée prévoit d'ici 2022 de **diviser par deux le déficit public**, et de stabiliser puis de **diminuer la dette publique**.

TRAJECTOIRE DE DÉFICIT ET DE DETTE PUBLICS

(en points du PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------|------|------|---------------|------|------|------|
| Déficit | 2,8 | 2,5 | 3,1 (2,3)* | 2,0 | 1,6 | 1,2 |
| Dette | 98,4 | 98,4 | 98,9 | 98,7 | 98,1 | 96,8 |

* hors effet de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Source : programme de stabilité 2019.

Le Rapporteur général souligne que la stratégie des finances publiques proposée par le Gouvernement n'a pas varié depuis le début de la législature. Elle

(1) Compte rendu du Conseil des ministres du 10 avril 2019 ([lien](#)).

repose sur une **baisse simultanée des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires**.

TRAJECTOIRE DE DÉPENSES PUBLIQUES ET DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en points du PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Dépenses publiques | 55,0 | 54,4 | 54,0 | 53,5 | 53,0 | 52,3 |
| | | | 53,8* | 53,3* | 52,8* | 52,1* |
| Prélèvements obligatoires | 45,2 | 45,0 | 44,0 | 44,4 | 44,2 | 44,0 |
| | | | 43,8* | 44,1* | 44,0* | 43,8* |

* hors mesure de périmètre « France compétences » : **France Compétences devrait être classée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) au sein des administrations publiques**, faisant entrer ses recettes et ses dépenses dans les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires. Ainsi, les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques seraient rehaussés de 4,8 milliards d'euros en 2019, soit un impact de 0,2 point de PIB.

Source : *présent programme de stabilité*.

Pour autant, les objectifs présentés sont en retrait par rapport aux documents présentés antérieurement. La cible de déficit pour 2022 est dégradée de 0,9 point de PIB par rapport à celle adoptée en loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022 ⁽¹⁾. De même, la baisse de la dette publique serait moins importante que prévu, soit 1,6 point de PIB au lieu de 5,3 points en LFPF, tout comme la baisse des dépenses publiques (2,7 points au lieu de 3,6 points de PIB).

Cela s'explique essentiellement par deux facteurs : l'abandon **de la trajectoire de hausse de la fiscalité sur les carburants** et le **ralentissement de la conjoncture internationale**. Chacun de ces deux facteurs – l'un lié au contexte national et l'autre au contexte international – explique environ la moitié de la dégradation de l'objectif de solde public pour 2022 par rapport à la LFPF 2018-2022.

La prévision de croissance annuelle pour la période 2019-2022 a ainsi été revue à 1,4 % en volume au lieu de 1,7 % à 1,8 % dans les précédentes programmations. Par rapport au précédent PSTAB, le PIB estimé pour 2022 est inférieur d'environ 1,5 point en volume à la nouvelle estimation.

En revanche, les objectifs sont maintenus et même **amplifiés s'agissant de la baisse des prélèvements obligatoires**. Selon les calculs du Rapporteur général, les prélèvements obligatoires baisseront d'au moins 32 milliards durant le quinquennat. La moitié de cette baisse est d'ores et déjà intervenue. L'estimation du Rapporteur général pourrait être dépassée par l'effet des mesures qui seront décidées en conclusion du Grand débat national.

Le Rapporteur général se félicite également que le Gouvernement confirme sa démarche consistant à présenter des prévisions sincères au Parlement. Les objectifs de

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ([lien](#)). Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 268, 11 octobre 2017 ([lien](#)).

finances publiques sont inscrits dans un **scénario macroéconomique crédible** comme en atteste l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

Il s'agit d'une rupture avec les pratiques des précédents gouvernements. Elles avaient atteint un paroxysme au titre de l'exercice 2017 au sujet duquel la Cour des comptes avait pointé des « *éléments d'insincérité* » dans son audit réalisé au début de la législature ⁽¹⁾.

Avis n° HCFP-2019-1 du 9 avril 2019 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2019 à 2022 ([lien](#))

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a notamment pour mission de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité en application de l'article 17 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Le HCFP a estimé :

- « *réalistes* » les prévisions de croissance, d'emploi et de masse salariale pour 2019 ;
- « *plausibles* » les prévisions concernant l'inflation ;
- « *raisonnables* » les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle.

Il a souligné que « *le Gouvernement a souhaité rendre plus crédible le scénario macroéconomique* » sur lequel repose le programme de stabilité.

*

* *

La publication du présent rapport d'information a été autorisée par la commission des finances lors de sa réunion du 10 avril au cours de laquelle le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics ont présenté le PSTAB 2019. Elle est intervenue avant l'annonce des conclusions du « Grand débat national » décidé par le président de la République. Le Rapporteur général appelle à voter en faveur du PSTAB 2019 à l'issue du débat organisé le 30 avril prochain.

Dans les développements qui suivent, le Rapporteur général :

– analyse les raisons qui ont rendu **nécessaires l'actualisation de la trajectoire des finances publiques (I)** ;

– et examine les **objectifs de finances publiques** proposés par le Gouvernement (II).

(1) *Cour des comptes*, La situation et les perspectives des finances publiques, audit, juin 2017 ([lien](#)).

I. LA NÉCESSITÉ D'ACTUALISER LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

Actuellement, deux trajectoires font référence, celle adoptée par le Parlement dans le cadre de la LPFP 2018-2022 et celle communiquée l'année dernière par le Gouvernement aux institutions européennes.

Toute programmation des finances publiques doit régulièrement faire l'objet d'actualisations au regard de l'exécution constatée, de l'évolution de la situation macroéconomique et pour prendre en compte les mesures qui n'y avaient pas été intégrées.

Le PSTAB 2019 n'échappe pas à cette règle. Il procède à l'actualisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques nécessitée :

- par la publication des comptes nationaux 2018 ;
- par la dégradation de la conjoncture internationale ;
- et par les mesures décidées postérieurement, principalement celles consécutives au mouvement des « gilets jaunes »

La programmation pluriannuelle des finances publiques

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

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

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

A. LA PRISE EN COMPTE DES DONNÉES D'EXÉCUTION RELATIVES À L'EXERCICE 2018

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a publié le 26 mars dernier les résultats détaillés des comptes nationaux 2018 ([lien](#)). Ils sont caractérisés par une nouvelle amélioration des comptes publics.

1. Un déficit public au plus bas depuis 2006

Depuis 1975, les comptes publics de la France sont en déficit.

LE DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 1974

(en % du PIB)

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

| | | | | | | | | | | | |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Année | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
| Solde | + 0,1 | - 2,9 | - 1,6 | - 1,1 | - 1,8 | - 0,5 | - 0,4 | - 2,4 | - 2,8 | - 2,5 | - 2,7 |
| Année | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Solde | - 3,0 | - 3,2 | - 2,0 | - 2,6 | - 1,8 | - 2,4 | - 2,9 | - 4,6 | - 6,4 | - 5,4 | - 5,1 |
| Année | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Solde | - 3,9 | - 3,7 | - 2,4 | - 1,6 | - 1,3 | - 1,4 | - 3,2 | - 4,0 | - 3,6 | - 3,4 | - 2,4 |
| Année | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Solde | - 2,6 | - 3,3 | - 7,2 | - 6,9 | - 5,2 | - 5,0 | - 4,1 | - 3,9 | - 3,6 | - 3,5 | - 2,8 |
| Année | 2018 | 2019* | 2020* | 2021* | 2022* | | | | | | |
| Solde | - 2,5 | - 3,1 | - 2,0 | - 1,6 | - 1,2 | | | | | | |

* prévision du programme de stabilité 2019.

Source : INSEE, base 2014.

Le pic historique de déficit public a été atteint en 2009 avec un déficit de 7,2 % du PIB à la suite de la crise financière de 2008. La France a connu neuf années consécutives de déficit supérieur à 3 % du PIB au titre des exercices 2008 à 2016.

L'année 2017 a marqué le retour du déficit sous la barre des 3 % du PIB, ce qui a permis à la France de sortir de la **procédure de déficit excessif** dont elle faisait l'objet depuis 2009.

Le déficit public s'est encore réduit de 0,3 point de PIB en 2018, passant de 2,8 % à 2,5 %, soit le niveau le plus bas depuis 2006.

Le déficit public aura été réduit de 4,7 points de PIB en neuf ans, **soit une baisse annuelle moyenne de 0,5 point**. La baisse constatée sur la période 2017-2018 a suivi la même tendance, soit 1 point en deux ans.

Le niveau de réduction du déficit public constaté pour 2018 est en outre conforme à ce que prévoyait le précédent PSTAB. La trajectoire est même plus rapide que ce prévoyait la LPFP 2018-2022.

RÉDUCTION PRÉVUE DU DÉFICIT PUBLIC

(en pourcentage ou en point de PIB)

| Trajectoire de référence | 2017 | 2018 | Évolution |
|---|-------|-------|-------------|
| Exécution selon les comptes nationaux de l'INSEE | 2,8 % | 2,5 % | - 0,3 point |
| Programme de stabilité 2018 | 2,6 % | 2,3 % | - 0,3 point |
| Loi de programmation des finances publiques 2018-2022 | 2,9 % | 2,8 % | - 0,1 point |

Source : commission des finances.

La trajectoire des finances publiques nécessite cependant d'être actualisée, le déficit public constaté (2,5 %) se trouvant à mi-chemin entre la prévision du PSTAB 2018 (2,3 %) et celle de la LPFP 2018-2022 (2,8 %).

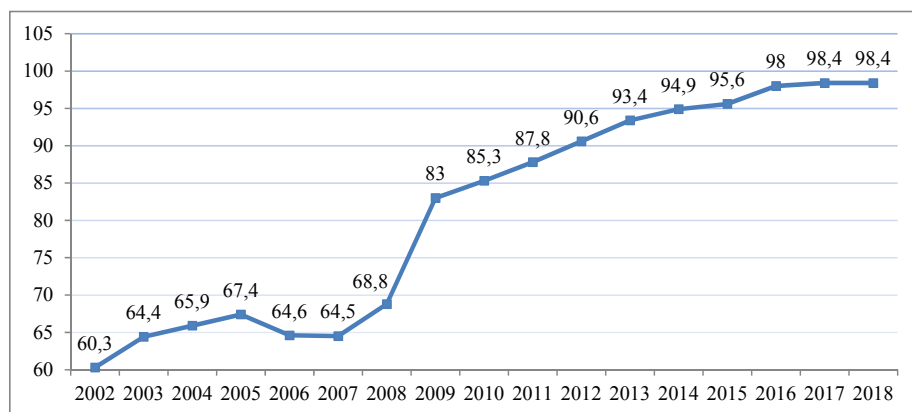
2. Une dette publique enfin stabilisée

a. Une stabilisation du ratio de dette publique en 2018

En 2018, le ratio de dette publique se stabilise à 98,4 points de PIB, soit un niveau identique à celui constaté en 2017. Cela représente un infléchissement majeur de tendance, après des années d'augmentation. En effet, le ratio de dette publique a progressé en moyenne annuelle de 0,9 point de PIB entre 2002 et 2007, puis de 5,2 points de PIB entre 2007 et 2012 et de 1,6 point de PIB entre 2012 et 2017.

ÉVOLUTION DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)



Source : INSEE, comptes nationaux annuels, base 2014.

La stabilisation du ratio de dette publique résulte d'une part, d'un effet numérateur avec un ralentissement de la progression de l'encours de dette, et d'autre part, d'un effet dénominateur avec une croissance relativement dynamique du PIB (cf. *infra*).

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en milliards d'euros courants, en valeur de marché)

| Année | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Dettes des administrations publiques | 956,8 | 1 050,4 | 1 123,6 | 1 189,9 | 1 194,1 | 1 252,9 | 1 370,3 | 1 608,0 |
| Évolution annuelle | — | 93,6 | 73,2 | 66,3 | 4,2 | 58,8 | 117,4 | 237,7 |

| Année | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Dettes des administrations publiques | 1 701,1 | 1 808,0 | 1 892,5 | 1 977,7 | 2 039,9 | 2 101,3 | 2 188,5 | 2 258,7 | 2 315,3 |
| Évolution annuelle | 93,1 | 106,9 | 84,5 | 85,2 | 62,2 | 61,4 | 87,2 | 70,2 | 56,6 |

Source : INSEE, comptes nationaux annuels, base 2014.

En 2018, le stock de dette publique a progressé de 56,6 milliards d'euros, soit un niveau inférieur à l'évolution annuelle moyenne de 73,2 milliards d'euros constatée au cours de la période 2012-2017.

b. Un niveau d'endettement public en 2018 plus élevé que prévu, en raison de traitements comptables

Le niveau d'endettement public à 98,4 points de PIB en 2018 est supérieur aux prévisions contenues en LPFP, qui anticipaient un taux de dette publique de 96,9 points de PIB.

i. Le reclassement de SNCF Réseau en administration publique

Cela résulte notamment du reclassement de SNCF Réseau en administration publique par l'INSEE à compter de l'année 2016. Ainsi, la dette publique en 2017 a été révisée de 96,8 à 98,5 points de PIB (soit une augmentation de 1,7 point de PIB), en raison de l'intégration de SNCF Réseau.

**Le reclassement de SNCF Réseau en administration publique
et son impact sur la dette publique**

En septembre 2018, l'INSEE a annoncé avoir décidé, en accord avec Eurostat, de reclasser SNCF Réseau en administration publique à compter de l'année 2016⁽¹⁾. En effet, la part des coûts de production de SNCF Réseau couverte par des recettes marchandes était passée sous le seuil de 50 % à partir de 2016.

Compte tenu de la situation déficitaire et d'endettement de l'entreprise, le reclassement a eu mécaniquement un impact haussier sur le déficit et la dette notifiés pour les années 2016 et 2017. L'impact sur le déficit a été de 3,2 milliards d'euros en 2016 et de 2,2 milliards d'euros en 2017. **La dette notifiée a été majorée de 37 milliards d'euros fin 2016 et de 39,5 milliards d'euros fin 2017.**

(1) INSEE, Communiqué de presse, Notification à Eurostat : publication des révisions du déficit et de la dette des administrations publiques par l'INSEE, 6 septembre 2018.

Par conséquent, le point de départ de la trajectoire de dette publique est rehaussé à due concurrence de l'impact du reclassement de SNCF Réseau.

ii. L'impact à la baisse des flux de créances sur le niveau de dette publique

Les flux de créances sont des opérations neutres sur le déficit en comptabilité nationale, mais qui ont des effets sur le niveau de la dette publique. Ils permettent de réconcilier les chiffres de dette avec le cumul des besoins de financement en comptabilité nationale.

Le *Rapport économique, social et financier*, annexé au projet de loi de finances pour 2019, identifie les principaux postes affectant les flux de créances : les décalages entre le déficit budgétaire et le déficit de l'État en comptabilité nationale, comme la comptabilisation des crédits d'impôts reportables et

restituables (crédit d'impôt recherche, crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi), les opérations financières, les corrections en droits constatés sur les dépenses et les recettes, la variation du niveau de trésorerie de l'État, la prise en compte des titres à leur valeur faciale dans la dette au sens de Maastricht ou enfin l'amortissement de la dette de la Caisse nationale des autoroutes (CNA).

En 2018, la LPFP anticipait des flux de créances positifs de 0,1 point de PIB, c'est-à-dire ayant un effet légèrement haussier sur l'endettement public. Or, le programme de stabilité constate des flux de créances négatifs de 0,2 point de PIB en 2018, **soit un écart de 0,3 point de PIB par rapport à la LPFP représentant environ 6 milliards d'euros. Le Gouvernement ne détaille pas les éléments explicatifs de cet écart de flux de créances** entre la prévision et l'exécution pour l'exercice 2018.

B. LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE INTERNATIONALE

Les bons résultats constatés en exécution sur les finances publiques sont contrebalancés par la dégradation de la conjoncture internationale. Cela contraint le Gouvernement à revoir la trajectoire envisagée initialement.

1. Le contexte macroéconomique plus favorable des programmations précédentes

La trajectoire résultant de la LPFP 2018-2022 a été promulguée le **22 janvier 2018**. Elle prévoit un retour progressif à l'équilibre des comptes publics, avec un léger déficit pour 2022, à hauteur de 0,3 point de PIB. La dette devait diminuer d'un peu plus de 5 points de PIB.

TRAJECTOIRE DE SOLDE ET DETTE PUBLICS DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2022

(en points de PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Solde public | - 2,9 | - 2,8 | - 2,9 | - 1,5 | - 0,9 | - 0,3 |
| Dette publique | 96,7 | 96,9 | 97,1 | 96,1 | 94,2 | 91,4 |

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

Il s'agit du point de comparaison le plus pertinent avec la trajectoire présentée dans le PSTAB 2019.

En effet, c'est dans le cadre de la LPFP 2018-2022 que le Parlement a adopté la stratégie budgétaire proposée par le Gouvernement et a fixé les grands objectifs de finances publiques.

Le PSTAB qui a suivi en avril 2018 ne constituait qu'une actualisation de la trajectoire de la LPFP 2018-2022, ainsi que l'avait souligné le Rapporteur

général dans son rapport ⁽¹⁾. Il a été élaboré dans un contexte macroéconomique nettement différent marqué par une accélération de la croissance qui avait surpris les observateurs.

Alors que la LPFP 2018-2022 avait été bâtie sur une hypothèse de croissance annuelle de 1,7 % du PIB pour les années 2018 à 2021, puis 1,8 % pour 2022, le PSTAB 2018 reposait sur des prévisions de croissance de 2 % en 2018 et 1,9 % en 2019. Le Gouvernement s'était ainsi aligné sur les estimations de la plupart des prévisionnistes. Le HCFP avait d'ailleurs estimé que la prévision de croissance du Gouvernement était « réaliste » pour 2018 et « atteignable » pour 2019 ⁽²⁾.

Il s'ensuit que l'ensemble des objectifs de finances publiques était présenté en nette amélioration dans la trajectoire du PSTAB d'avril 2018.

TRAJECTOIRE DE SOLDE ET DETTE PUBLICS DU PROGRAMME DE STABILITÉ D'AVRIL 2018

(en points du PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Solde public | - 2,6 | - 2,3 | - 2,4 | - 0,9 | - 0,3 | + 0,3 |
| Dettes publiques | 97 | 96,4 | 96,2 | 94,7 | 92,3 | 89,2 |

Source : programme de stabilité, avril 2018.

2. La baisse des prévisions de croissance

Le Gouvernement anticipe désormais une croissance de 1,4 % par an jusqu'en 2022.

Les prévisions du Gouvernement pour 2019 et 2020 sont en ligne avec celles des principaux prévisionnistes.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE POUR LA FRANCE

(en pourcentage d'évolution annuelle)

| Institution | 2019 | 2020 |
|---|------|------|
| Gouvernement français, <i>programme de stabilité 2019</i> | 1,4 | 1,4 |
| Commission européenne, <i>prévisions économiques d'hiver 2019</i> , février 2019 (lien) | 1,3 | 1,5 |
| Banque de France, <i>Prévisions économiques</i> , mars 2019 (lien) | 1,4 | 1,5 |
| OCDE, <i>Perspectives économiques</i> , mars 2019 (lien) | 1,3 | 1,3 |
| FMI, <i>Perspectives de l'économie mondiale</i> , janvier 2019 (lien) | 1,5 | 1,6 |

Source : d'après le présent programme de stabilité.

(1) Joël Giraud, Rapport sur le programme de stabilité pour les années 2018 à 2022, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 880, 17 avril 2018*, ([lien](#)) : « Le présent programme de stabilité intervient donc peu de temps après l'adoption de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022. Il comporte dès lors peu de changements, le principal résidant dans la prise en compte de l'amélioration de la conjoncture. »

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

La croissance faiblirait ainsi légèrement par rapport à celles constatées en 2017 (2,2 %) et 2018 (1,6 %) en raison du ralentissement de la conjoncture mondiale.

Dans sa dernière note de conjoncture, en date du 19 mars 2019 ([lien](#)), l'INSEE avertit que l'environnement international s'est assombri. L'institut souligne un ralentissement du commerce mondial en raison de la montée des tensions protectionnistes. Ce ralentissement se manifeste principalement par un recul du commerce extérieur chinois. Côté américain, « *l'effet de soutien à la croissance des mesures budgétaires de 2018 commencerait à s'estomper* ».

Le ralentissement de la croissance de l'économie mondiale a également été mis en exergue par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans ses *Perspectives économiques* publiées le 6 mars 2019 ([lien](#)). La croissance du PIB mondial devrait reculer à 3,3 % en volume en 2019 au lieu de 3,6 % en 2018. Le ralentissement en Chine pèserait sur la croissance partout dans le monde. Le recul est particulièrement fort en zone euro (1 % au lieu de 1,8 %), ce qui pourrait affecter les conditions de crédit. Au surplus, toujours selon l'OCDE, l'économie britannique montre des signes de faiblesse depuis le référendum sur le Brexit. Lors de la présentation d'un point de conjoncture devant la Commission des finances le 20 mars dernier, Mme Laurence Boone, chef économiste de l'OCDE, a estimé que le PIB réel britannique était inférieur de 0,7 point au PIB qu'aurait pu espérer la Grande-Bretagne sans le Brexit.

Cependant, la France ferait mieux en 2019 que la plupart de ses partenaires européens. Cela s'explique tant par l'efficacité des politiques économiques menées que par le fait que notre pays est moins exposé que les autres au ralentissement de l'économie mondiale.

Le PSTAB 2019 repose dès lors sur des hypothèses de croissance dégradées par rapport au précédent PSTAB dans une fourchette de 0,3 à 0,5 % par an sur la période 2018-2022. Au total, le PIB estimé pour 2022 est d'environ 1,5 point inférieur à celui précédemment prévu.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE PAR RAPPORT À LA LPFP 2018-2022

(en points du PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PSTAB 2019 | 2,2 | 1,6 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| PSTAB 2018 | 1,8 | 2,0 | 1,9 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| Écart | + 0,4 | - 0,4 | - 0,5 | - 0,3 | - 0,3 | - 0,3 |
| | | | - 1,5 | | | |

Source : d'après le programme de stabilité.

Par rapport à la LPFP, la dégradation avoisine un point de PIB sur la période de programmation.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE PAR RAPPORT À LA LPFP 2018-2022

(en points du PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PSTAB 2019 | 2,2 | 1,6 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| LPFP 2018-2022 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 |
| Écart | + 0,5 | - 0,1 | - 0,3 | - 0,3 | - 0,3 | - 0,4 |
| | - 0,9 | | | | | |

Source : d'après le programme de stabilité.

Le nouveau scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement explique une grande partie de la révision à la baisse de l'objectif de déficit public pour 2022. Il justifie environ la moitié de la baisse de l'objectif de la LPFP 2018-2022 et les deux tiers de celui fixé par le précédent PSTAB.

Pour le solde, il faut également tenir compte des mesures non prévues dans les précédentes programmations.

C. LES MESURES NON PRÉVUES DANS LES PRÉCÉDENTES PROGRAMMATIONS

Un certain nombre de mesures susceptibles d'avoir un impact significatif sur la trajectoire des finances publiques n'avaient pas été anticipées dans les précédentes programmations.

Il s'agit essentiellement de l'abandon de la hausse des taxes sur le carburant. Les autres mesures d'urgence prises à la suite du mouvement des « gilets jaunes » ont été en partie compensées par des économies en gestion et par les dispositions d'un projet de loi qui revoit la trajectoire de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) et institue une taxe sur les services numériques – taxe « GAFA » – dans l'attente d'un aboutissement des négociations européennes sur le sujet ⁽¹⁾.

(1) *Projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés*. Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1838, 3 avril 2019* ([lien](#)).

1. L'abandon de la hausse des taxes sur le carburant

La trajectoire carbone

L'article 1^{er} de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ⁽¹⁾ (LTECV) avait fixé le prix de la tonne de carbone à 56 euros pour 2020 et 100 euros pour 2030.

Cet article a été modifié par l'article 16 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 ⁽²⁾. La trajectoire a ainsi été précisée pour les années 2017, 2018 et 2019, le prix de la tonne de carbone ayant été fixée à respectivement 30,50 euros, 39 euros et 47,50 euros.

Une accélération de la trajectoire carbone avait été décidée en loi de finances pour 2018. La nouvelle trajectoire résultait de l'exposé de motif de l'article 9 du projet de loi. Le prix de la tonne de carbone était désormais fixé à 44,60 euros en 2018, 55 euros en 2019, 65,40 euros en 2020, 75,80 euros en 2021 et 86,20 euros en 2022. La mise en œuvre de cette nouvelle trajectoire ainsi que l'objectif de convergence de la taxation de l'essence et du gazole avait conduit à une révision du tarif des taxes intérieures de consommation pour les années 2018 à 2022.

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(2) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

La loi de finances pour 2019 a acté l'arrêt de la hausse de la taxation sur les carburants qui devait intervenir chaque année de 2019 à 2022 ⁽³⁾.

Sur la base des données qui figuraient dans les évaluations préalables du projet de loi de finances pour 2018, le manque à gagner résultant de l'abandon de la hausse annuelle des taxations sur le carburant peut être évalué à :

- 2,8 milliards d'euros pour 2019 ;
- 5,7 milliards d'euros pour 2020 ;
- 8,5 milliards d'euros pour 2021 ;
- et 10,5 milliards d'euros pour 2022.

À ces chiffres, il convient d'ajouter un milliard d'euros par an correspondant à l'abandon du projet de suppression du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole non routier.

Autrement dit, pour 2019, le « manque à gagner » avoisinerait les 4 milliards d'euros. Pour 2022, l'abandon des hausses programmées conduit mécaniquement à dégrader l'objectif de solde public d'environ 0,4 point de PIB.

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(2) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(3) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

2. Les autres mesures d'urgence économique et sociale

Les autres mesures d'urgence en soutien du pouvoir d'achat ont représenté un coût de plus de 6 milliards d'euros, auquel s'ajoutent les 4 milliards d'euros pour 2019 au titre de l'annulation de la hausse des taxes sur le carburant, portant à 10 milliards d'euros l'effort budgétaire pour l'année en cours.

Le Gouvernement a souhaité compenser une partie du coût des mesures d'urgence par des mesures de financement de l'ordre d'environ 4 milliards d'euros.

Grâce à ces mesures de financement, les mesures d'urgence – hors annulation de la hausse des taxes sur le carburant – ont un impact limité à environ 0,1 point de PIB par an sur la trajectoire de déficit public.

a. Les autres mesures en soutien du pouvoir d'achat

En premier lieu, la loi de finances pour 2019 a permis l'augmentation de la prime d'activité jusqu'à 90 euros par mois (coût de 2,5 milliards d'euros).

En second lieu, la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales⁽¹⁾ a prévu :

– la défiscalisation et la désocialisation des heures supplémentaires dans la limite de 5 000 euros nets imposables par an (coût de 2,4 milliards d'euros en 2019) ;

– une baisse ciblée de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les retraités dont les pensions sont inférieures à 2 000 euros (coût de 1,3 milliard d'euros en 2019) ;

– et une exonération exceptionnelle d'impôt et de cotisations sur les primes de pouvoir d'achat versées par les entreprises jusqu'au 31 mars 2019 (coût nul, hypothèse étant faite que la prime n'aurait pas été versée sans la mesure d'exonération).

b. Les mesures de financement

La loi de finances pour 2019 a prévu un nouveau resserrement de la dépense fiscale sur les plus-values de cession intragroupe, dite « niche Copé » (gain de 0,2 milliard d'euros).

Par ailleurs, le projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés prévoit :

– la mise en place d'une taxation de certains services numériques (gain de 0,4 milliard d'euros en 2019) ;

(1) Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

– et une révision de la trajectoire de baisse du taux de l’impôt sur les sociétés (IS) (gain de 1,67 milliard d’euros en 2019).

Enfin, des économies en gestion de l’ordre de 1,5 milliard d’euros devraient intervenir au cours de l’année 2019 par voie d’un décret d’annulation.

II. LES OBJECTIFS DE FINANCES PUBLIQUES DU PROGRAMME DE STABILITÉ

Les objectifs des finances publiques communiqués à la Commission européenne s’inscrivent dans le cadre des engagements européens de la France.

Ils tendent, comme l’année dernière, au rétablissement des comptes publics, lequel passe par une diminution du déficit public, du déficit structurel, des dépenses publiques, des prélèvements obligatoires et de la dette publique.

A. LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE

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

1. La norme relative au déficit excessif

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

Le pacte de stabilité et de croissance

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

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

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

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

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

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

2. La norme relative à l'équilibre des comptes publics

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

3. La norme relative à l'ajustement structurel minimal

En troisième lieu, et pour respecter les règles précitées, les États membres doivent déterminer un objectif à moyen terme (**OMT**), défini en termes de solde structurel, compris entre – 0,5 point de PIB et l'excédent ⁽³⁾. Ils doivent également définir une **trajectoire d'ajustement** en vue d'atteindre l'OMT, étant précisé que le solde structurel doit converger vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB par an (et de plus de 0,5 point par an lorsque l'État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB).

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

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

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

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

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

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

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

Source : commission des finances.

B. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC ET DE SA COMPOSANTE STRUCTURELLE

Le PSTAB 2019 maintient l'objectif d'une réduction du déficit public.

Sur la période 2019-2022, le déficit public doit être divisé par deux et l'essentiel de la baisse doit provenir de la réduction de la composante structurelle grâce à un ajustement de 0,8 point de PIB.

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

(2) Idem.

OBJECTIFS DE SOLDE PUBLIC

(en points de PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | exécution | | | | | |
| Solde public | - 2,8 | - 2,5 | - 3,1 | - 2,0 | - 1,6 | - 1,2 |
| Composante structurelle | - 2,4 | - 2,1 | - 2,1 | - 1,9 | - 1,6 | - 1,3 |
| Composante conjoncturelle | - 0,3 | - 0,2 | - 0,1 | 0,0 | 0,0 | + 0,1 |
| Mesures ponctuelles | - 0,1 | - 0,2 | - 1,0 | - 0,1 | 0,0 | 0,0 |

Source : programme de stabilité 2019.

1. Un déficit public divisé par deux d'ici 2022

La cible de déficit public pour 2022 est désormais fixée à 1,2 % du PIB. L'objectif est dégradé de 0,9 point par rapport à la LPFP et de 1,5 point par rapport au PSTAB 2018.

Comme vu précédemment, selon les calculs du Rapporteur général, cette dégradation s'explique à hauteur de 0,4 point par l'abandon de la politique de hausse de la taxation sur les carburants. Le solde s'explique pour l'essentiel par la conjoncture internationale.

L'année 2019 est caractérisée par une importante mesure exceptionnelle relative à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations sociales. Cette mesure dégrade temporairement le solde public de 0,8 point de PIB.

La transformation du CICE en baisse de cotisations sociales

Institué par l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Il s'agit d'un crédit d'impôt qui porte sur la masse salariale des salariés dont les rémunérations brutes n'excèdent pas 2,5 fois le montant annuel du SMIC. Il bénéficie à toutes les entreprises relevant de l'IS ou de l'impôt sur le revenu (IR) d'après leur bénéfice réel. Son taux a varié au fil des années. Il était de 4 % pour les salaires versés en 2013. Il a été relevé à 6 % pour les salaires versés à compter de 2014, puis à 7 % pour les salaires versés en 2017 avant de revenir à 6 % pour les salaires versés en 2018.

Son coût pour 2018 a été évalué à 21 milliards d'euros en comptabilité budgétaire et à 22,8 milliards d'euros en comptabilité nationale.

Le président de la République s'était engagé à transformer le CICE en baisse de cotisations sociales. Conformément à cet engagement, l'article 86 de la loi de finances pour 2018 a supprimé le CICE et l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a prévu de nouvelles exonérations de cotisations sociales pour les employeurs comprenant **deux volets** :

– une réduction forfaitaire de 6 points de la cotisation patronale maladie sur les salaires jusqu'à 2,5 SMIC, soit une sorte « d'équivalent-CICE » ;

– et un renforcement de l’allègement général, par une réduction de près de 10 points des charges au niveau du SMIC (le Gouvernement a annoncé le report de ce second volet au 1^{er} octobre 2019).

En 2019, année de mise en place de ces nouveaux allègements, les entreprises éligibles continueront de bénéficier du CICE acquis au titre des exercices antérieurs, notamment en 2018. Il en résulte un « double coût » assumé par l’État et traité en mesure exceptionnelle dans la décomposition du solde public pour 2019.

En neutralisant cette mesure exceptionnelle, le solde public pour 2019 ressort à 2,3 % du PIB, soit une baisse de 0,2 point de PIB par rapport au solde effectif de 2018 mesuré à 2,5 % du PIB.

La baisse par rapport au solde public de 2018, retraité de la mesure exceptionnelle relative au remboursement de la taxe à 3 % sur les revenus distribués, est de 0,4 point de PIB : 2,3 % du PIB au lieu de 2,7 % du PIB en 2018.

Les efforts de réduction du déficit public se poursuivraient donc en 2019 à un rythme équivalent à celui connu en moyenne au cours de la dernière décennie.

Le déficit public baisserait ensuite fortement en 2020 à 2 % du PIB, bénéficiant du contrecoup de la mesure ponctuelle relative à la transformation du CICE en allègements de cotisations sociales patronales.

Le solde public continuerait par la suite de s’améliorer de 0,4 point de PIB par an en 2021 et en 2022. Sur la période 2019-2022, le déficit public serait ainsi divisé par deux, passant de 2,5 % à 1,2 % du PIB.

2. Un ajustement structurel de 0,8 point de PIB sur la période 2019-2022

DÉFICIT ET AJUSTEMENT STRUCTUREL

(en points du PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | | | |
|-----------------------|-----------|-------|-----------|-------|-------|-------|
| | exécution | | prévision | | | |
| Déficit structurel | - 2,4 | - 2,1 | - 2,1 | - 1,9 | - 1,6 | - 1,3 |
| Ajustement structurel | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,3 |
| | 0,4 | | 0,8 | | | |

Source : présent programme de stabilité.

a. Notion de déficit et d’ajustement structurel

Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets du cycle économique. Il s’agit du déficit qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel. Inversement, le déficit conjoncturel est le déficit lié à la conjoncture.

Autrement dit, le déficit comprend deux composantes : l’une liée à la conjoncture et l’autre indépendante de la conjoncture. La réduction de la

composante structurelle est prioritaire dès lors que la composante conjoncturelle est censée se résorber d'elle-même en période d'amélioration de la conjoncture.

L'ajustement structurel correspond quant à lui à la baisse du déficit structurel.

Méthode de calcul des composantes structurelle et conjoncturelle du déficit public

Le calcul de la composante conjoncturelle et structurelle du déficit public fait intervenir les notions de croissance potentielle, de PIB potentiel et d'écart de production.

L'**écart de production** est égal à la différence entre le PIB effectif – qui est mesuré en comptabilité nationale – et le PIB potentiel.

Le PIB potentiel est une notion non observable en finances publiques ni en comptabilité nationale. Il s'agit d'une notion macroéconomique sujette à diverses mesures et interprétations. Il peut être défini « *comme le niveau maximum de production que peut atteindre une économie sans qu'apparaissent de tensions sur les facteurs de production qui se traduisent par des poussées inflationnistes* »⁽¹⁾.

Les hypothèses d'écart de production permettent de calculer précisément la composante conjoncturelle et la composante structurelle du déficit selon des modalités complexes définies dans l'annexe 2 du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Une méthode simplifiée de calcul – appelée « règle du pouce » – consiste à considérer qu'en pratique, **le solde conjoncturel est proche de la moitié de l'écart de production**. Ceci s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent, dans notre pays, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB est, en moyenne, de l'ordre de 1.

Le déficit structurel est ensuite calculé comme la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel corrigé des mesures ponctuelles et temporaires.

Concrètement, plus l'écart de production est creusé, plus la composante conjoncturelle du déficit est importante. Un écart de production négatif surestimé conduit à surestimer la composante conjoncturelle du déficit et à sous-estimer sa composante structurelle.

L'écart de production évolue chaque année à hauteur de la différence entre la croissance effective et l'hypothèse de croissance potentielle définie, au même titre que le PIB potentiel, comme la croissance maximale au-delà de laquelle apparaissent des tensions inflationnistes.

Par voie de conséquence, **une surestimation de la croissance potentielle aboutit à creuser l'écart de production et à minorer le déficit structurel**, et donc à minorer l'effort à accomplir pour respecter la règle d'équilibre des comptes du TSCG.

(1) Banque de France ([lien](#)).

Les hypothèses initiales de calcul du déficit structurel ont été fixées dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

HYPOTHÈSES INITIALES D'ÉCART DE PRODUCTION, DE CROISSANCE EFFECTIVE ET DE CROISSANCE POTENTIELLE

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

| Année | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Croissance en volume du PIB | 1,1 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 |
| Croissance potentielle | 1,2 | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,30 | 1,35 |
| Écart de production en % du PIB | - 1,5 | - 1,1 | - 0,7 | - 0,2 | + 0,2 | + 0,6 | + 1,1 |

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

Ces hypothèses avaient été jugées « réalistes » par le HCFP dans son avis portant sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ⁽¹⁾.

Toutefois, les hypothèses d'écart de production doivent être actualisées chaque année en fonction de la croissance effective constatée. En 2017, la croissance effective a été nettement supérieure à la croissance prévue (2,2 % au lieu de 1,7 %). Il en a résulté une réduction plus rapide qu'escomptée de l'écart de production, à tel point que celui-ci devenait positif dès 2019 et ne faisait que croître jusqu'en 2022.

b. Des hypothèses plus raisonnables pour la mesure de l'écart de production

La révision à la baisse des prévisions de croissance effective conduit le Gouvernement à présenter un scénario d'évolution d'écart de production sur la période 2018-2022 plus raisonnable.

En effet, le PIB réel resterait voisin du PIB potentiel sur toute la période alors qu'il devait supérieur de plus d'un point dans le scénario associé à la LPFP 2018-2022.

HYPOTHÈSES D'ÉCART DE PRODUCTION, DE CROISSANCE EFFECTIVE ET DE CROISSANCE POTENTIELLE

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

| Année | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------------|-------|-------|------|------|------|
| Croissance en volume du PIB | 1,6 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| Croissance potentielle | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,3 | 1,35 |
| Écart de production en % du PIB | - 0,3 | - 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |

Source : présent programme de stabilité.

Dans son avis, le HCFP a considéré que ce scénario constituait une « base raisonnable » sur laquelle pouvait être élaborée une programmation pluriannuelle de finances publiques.

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

Concrètement, cela signifie que le Gouvernement prévoit désormais la disparition du déficit conjoncturel à partir de 2020. Autrement dit, les effets du cycle économique cesseraient de contribuer au déficit public à compter de 2020, lequel aurait alors une origine exclusivement structurelle.

HYPOTHÈSES D'ÉCART DE PRODUCTION ET DE SOLDE CONJONCTUREL

(en % du PIB)

| Année | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Écart de production | - 0,3 | - 0,1 | + 0,0 | + 0,1 | + 0,1 |
| Solde conjoncturel* | - 0,2 | - 0,1 | + 0,0 | + 0,0 | + 0,1 |

* le solde conjoncturel est environ égal à la moitié de l'écart de production.

Source : programme de stabilité 2019.

c. Des objectifs en retrait concernant l'ajustement structurel

Les objectifs de déficit et d'ajustement structurel du Gouvernement sont toutefois en retrait par rapport à ceux des précédentes trajectoires.

L'ajustement structurel sur la période 2019-2022 se limiterait à 0,8 point de PIB au lieu de 1,4 point en LPFP 2018-2022 et dans le PSTAB 2018. Il serait nettement inférieur aux préconisations du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.

Néanmoins, le Rapporteur général soutient sans réserve cette stratégie budgétaire qui permet d'amplifier la baisse des prélèvements obligatoires et de soutenir la croissance, étant observé que les règles du volet préventif sont assorties de clause de souplesse.

C. L'AMPLIFICATION DE L'OBJECTIF DE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Le Gouvernement et la majorité partagent la volonté de faire baisser nettement les prélèvements obligatoires (PO) au cours de la législature.

Ceux-ci étaient en effet durablement orientés à la hausse jusqu'en 2017. Ce quinquennat doit constituer une rupture de tendance : selon les calculs du Rapporteur général, 16 milliards d'euros de baisse de PO sont d'ores et déjà intervenus et au moins 16 milliards d'euros supplémentaires de baisse vont intervenir d'ici 2022.

1. Des prélèvements obligatoires orientés à la hausse jusqu'en 2017

Les PO sont, en tendance longue, orientés à la hausse.

Ils ont fortement augmenté entre 1974 et 1982 essentiellement en raison du développement de la protection sociale : les cotisations sociales ont augmenté

de 4 points de PIB sur cette période, passant de 13,1 à 17,1 % du PIB. La barre des 40 % du PIB a été franchie en 1982.

Ils ont ensuite progressé par pallier selon trois périodes que l'on peut ainsi définir :

– tout d'abord, entre 1982 et 1995, les PO ont évolué dans une fourchette comprise entre 40 et 42 % du PIB, avec une moyenne de 41,3 % du PIB ;

– ensuite, de 1996 à 2012, ils ont oscillé entre 42 et 44 % du PIB, avec une moyenne de 42,7 % du PIB ;

– enfin, depuis 2013, ils ont franchi la barre des 44 % du PIB, avec une moyenne de 44,8 % du PIB.

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 1974

(en % du PIB)

| | | | | | | | | | | | |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Année | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
| Solde | 33,7 | 35,1 | 37,1 | 37,1 | 37,2 | 38,9 | 39,6 | 39,8 | 40,3 | 41,1 | 41,8 |
| Année | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Solde | 41,9 | 41,3 | 42,1 | 41,2 | 40,9 | 40,9 | 41,2 | 40,7 | 41,3 | 41,9 | 42,1 |
| Année | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Solde | 43,2 | 43,4 | 43,3 | 44,0 | 43,2 | 42,9 | 42,2 | 42,0 | 42,2 | 42,6 | 43,0 |
| Année | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Solde | 42,3 | 42,1 | 41,2 | 41,5 | 42,7 | 43,9 | 44,9 | 44,8 | 44,5 | 44,6 | 45,2 |

Source : INSEE, base 2014.

La progression des PO est donc une tendance lourde. Le point le plus haut a été atteint en 2017 avec 45,2 % du PIB.

Les oscillations à la baisse et à la hausse ne sont pas corrélées à la couleur de la majorité politique. Les PO ont progressé de 3 points de PIB en dix ans alors que des majorités parlementaires d'orientations différentes se sont succédé. La hausse a été sensiblement de même ampleur durant la période 2007-2012 (+ 1,6 point) et durant la période 2012-2017 (+ 1,3 point).

2. Une rupture de tendance décidée sous ce quinquennat

Un ambitieux programme de baisse des impôts a été décidé dès la l'examen de la loi de finances pour 2018 avec :

- la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages ;
- le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par un impôt sur la fortune immobilière (IFI) ;

– l’instauration d’un prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital (PFU) ;

– et la baisse du taux de l’IS.

Le PSTAB 2019 prévoit d’amplifier la baisse des prélèvements obligatoires qui avait été prévue initialement.

À périmètre constant, la baisse des prélèvements obligatoires sur le quinquennat serait désormais de 1,4 point au lieu de 1 à 1,1 point de PIB dans les précédentes programmations.

**TRAJECTOIRE DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES*, HORS MESURE DE PÉRIMÈTRE
FRANCE COMPÉTENCES**

(en point de PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------------|-------|------|------|------|------|------|
| Programme de stabilité 2019 | 45,2 | 45,0 | 43,8 | 44,1 | 44,0 | 43,8 |
| | – 1,4 | | | | | |
| Programme de stabilité 2018 | 45,4 | 45,0 | 44,0 | 44,3 | 44,3 | 44,3 |
| | – 1,1 | | | | | |
| LFPF 2018-2022 | 44,7 | 44,3 | 43,4 | 43,7 | 43,7 | 43,7 |
| | – 1,0 | | | | | |

*La lecture de la trajectoire de prélèvements obligatoires est malaisée en raison des effets liés à la suppression du CICE, aux mesures de périmètre dont la création de France compétences, et à l’évolution du « dénominateur » causé par les révisions de l’estimation du PIB ; c’est pourquoi, il est plus pertinent de comparer le niveau de réduction prévu plutôt que les taux ciblés.

Source : *commission des finances*.

Selon les calculs du Rapporteur général, la baisse des prélèvements obligatoires s’élèverait au total à au moins 32 milliards d’euros sur le quinquennat, dont environ la moitié est d’ores et déjà intervenue.

a. 16 milliards d’euros de baisse des prélèvements obligatoires depuis le début de la législature

Selon le Rapporteur général, les prélèvements obligatoires ont baissé d’environ 16,2 milliards d’euros depuis le début de la législature, dont 11 milliards d’euros au profit des ménages et 5,2 milliards au profit des entreprises.

**ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES
DEPUIS LE DÉBUT DE LA LÉGISLATURE**

(en milliards d'euros)

| Mesures | Rendement | |
|---------|-----------|------|
| | 2018 | 2019 |

I – Fiscalité des ménages

Mesures de baisses « Ménage »

| | | |
|---|-------|-------|
| Remplacement de l'ISF par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) | - 3,2 | - |
| Première et deuxième étapes de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages | - 3,2 | - 3,8 |
| Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires | - | - 3,0 |
| Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique | - 1,4 | - 0,8 |
| Élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile | - 1,0 | - |

Mesures de hausse « Ménage »

| | | |
|---|---------------|--------------|
| Hausse de la fiscalité du tabac | + 0,9 | + 0,5 |
| Augmentation du taux d'appel des cotisations AGIRC-ARRCO, part salariale* | - | + 1,1 |
| Hausse de la fiscalité énergétique | + 2,4 | - |
| Autres | + 0,2 | + 0,3 |
| Total | - 5,3 | - 5,7 |
| | - 11,0 | |

II – Fiscalité des entreprises

Mesures de baisse « Entreprises »

| | | |
|--|-------|-------|
| Baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés | - 1,2 | - 0,8 |
| Suppression de la taxe à 3 % sur les dividendes | - 1,7 | - |
| Montée en charge du CICE | - 3,7 | - 0,4 |
| Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires | - 0,6 | - |
| Réforme du forfait social | - | - 0,5 |
| Suppression de petites taxes | - | - 0,1 |
| Suppression de la 4 ^e tranche de la taxe sur les salaires | - 0,1 | - |
| Mesures en faveur des micro-entreprises | - | - 0,2 |
| Réforme du régime de l'intégration fiscale | - | - 0,1 |

Mesures de hausse « Entreprises »

| | | |
|---|--------------|--------------|
| Renforcement temporaire du 5 ^e acompte d'impôt sur les sociétés | - | + 1,5 |
| Hausse de la fiscalité énergétique | + 1,3 | - |
| Suppression du taux réduit de TICPE pour le gazole non routier | - | - |
| Verdissement du barème de la taxe sur les véhicules de société | + 0,1 | |
| Augmentation du taux d'appel des cotisations AGIRC-ARRCO, part patronale | - | + 0,7 |
| TVA sur les bailleurs sociaux | + 0,8 | + 0,2 |
| Mesures d'intégration fiscale dont niche Copé | - | + 0,4 |
| Taxe « GAFA » | - | + 0,4 |
| Changement de la méthode de calcul de la CVAE pour les groupes fiscalement intégrés | + 0,3 | - |
| Autres | + 0,3 | + 0,4 |
| | - 4,5 | - 0,5 |
| | - 5,2 | |

Source : commission des finances d'après le programme de stabilité 2019.

Pour les ménages, les deux premières étapes de la suppression de la taxe d'habitation, en 2018 et 2019, représentent un gain de 7 milliards d'euros. La mise en œuvre de l'IFI et du PFU ont libéré plus de 5 milliards d'euros pour permettre le financement de l'économie. L'exonération et la défiscalisation des heures supplémentaires soutiendront le pouvoir d'achat à hauteur de près de 3 milliards d'euros en 2019.

Les hausses de fiscalité pour les ménages se concentrent sur la hausse de cotisations décidées par les partenaires sociaux, la hausse de la fiscalité du tabac, et la hausse de la fiscalité énergétique sur la seule année 2018.

Pour les entreprises, la baisse progressive du taux de l'IS leur a déjà permis d'enregistrer un gain de 2 milliards d'euros. Parallèlement, la montée en charge du CICE, transformée en baisse pérenne de cotisations sociales, représente un gain de plus de 4 milliards d'euros. Des hausses ont été décidées par les partenaires sociaux sur les cotisations, ou par le Gouvernement avec la mise en œuvre de la taxe « GAFA ».

Différence entre le calcul du Rapporteur général et le calcul du Gouvernement

Le Gouvernement présente un tableau en pages 33 et 34 du programme de stabilité faisant apparaître une baisse des prélèvements obligatoires de 39,3 milliards d'euros sur la période 2018-2019 (10,1 milliards en 2018 et 29,2 milliards en 2019).

Le calcul du Gouvernement est conforme aux principes de la comptabilité nationale. Mais ces chiffres doivent être retraités pour neutraliser certaines opérations neutres ou temporaires, afin d'avoir une vision consolidée de l'évolution des PO depuis le début de la législature.

En effet, la lecture de l'évolution des PO est malaisée à cause de plusieurs mesures temporaires et des effets retours.

Par exemple, la bascule de cotisations sociales sur la CSG entraîne bien, au sens de la comptabilité nationale, une baisse des PO en 2019 mais cela s'explique par le fait qu'une fraction de la baisse des cotisations salariales avait été décalée du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre 2018. Autrement dit, la baisse de 2019 s'explique par la hausse de 2018. Au global, la mesure est neutre.

De même, la lecture de l'évolution des PO en 2018 est compliquée du fait de l'extinction de la surtaxe d'IS pour compenser l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes. Là encore, la baisse de 2018 s'explique par la hausse de 2017.

Il a semblé donc plus pertinent au Rapporteur général, pour mesurer les effets de la politique fiscale menée, d'opérer un calcul depuis le début de la législature, en neutralisant les opérations neutres de façon à faire apparaître l'allègement réel des PO sur les entreprises et les ménages.

Trois raisons expliquent l'écart entre le calcul du Rapporteur général et celui présenté par le Gouvernement.

Tout d'abord, une vision annuelle en comptabilité nationale conduit à retenir dans le calcul de l'évolution des PO le remplacement du CICE en baisse de cotisations sociales. Toutefois, s'il présente un réel avantage de trésorerie pour les entreprises, cette mesure ne se traduira pas dans leurs bilans patrimoniaux comme une double réduction du coût du travail : le CICE s'impute sur le bilan 2018 et les baisses de cotisations sociales sur le bilan 2019. Il s'agit d'ailleurs d'une mesure dont les effets sur les finances publiques sont ponctuels et limités à l'année 2019 (20 milliards d'euros).

Ensuite, une présentation d'évolution annuelle qui débute au 1^{er} janvier 2018 conduit à comptabiliser en baisse de PO l'extinction de la surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés créée pour faire face à l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes. Or, cette surtaxe a été créée en 2017 en début de législature pour faire face à l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes. Il est donc plus juste d'en exclure ce montant, afin de ne pas faire apparaître en baisse de PO l'extinction d'une taxe créée en début de législature (4,8 milliards d'euros).

Enfin, il convient de prendre en compte dans les baisses de PO la suppression de cette même taxe à 3 % sur les dividendes (- 1,7 milliard d'euros).

Ces différentes raisons expliquent la différence entre le chiffre donné par le Rapporteur général (16,2 milliards d'euros) et celui résultant du PSTAB (39,3 milliards d'euros) ($16,2 + 20 + 4,8 - 1,7 = 39,3$).

b. 16 milliards d'euros de baisse supplémentaire des prélèvements obligatoires d'ici 2022

Pour tenir l'objectif de baisse de 1,4 point d'ici 2022, les prélèvements obligatoires doivent encore baisser de plus de 16 milliards d'euros d'ici 2022.

Ces baisses sont documentées dans le PSTAB 2019.

Les ménages en seront les grands bénéficiaires. La suppression totale de la taxe d'habitation pour les résidences principales devrait coûter environ 13 milliards d'euros :

– dont 3 milliards d'euros dès 2020 au titre de la troisième étape de la suppression pour 80 % des ménages ;

– et 10 milliards d'euros au titre de la suppression totale pour les 20 % restant, d'ici à 2022.

Les entreprises bénéficieront pour leur part, sur la période 2020-2022, d'environ 9 milliards d'euros de baisse supplémentaire de l'IS en application de la trajectoire de baisse du taux telle que prévue par l'article 84 de la loi de finances pour 2018 et modifiée par l'article 2 du projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

IMPACT BUDGÉTAIRE CONSOLIDÉ DE LA BAISSÉ DU TAUX NORMAL DE L'IS

(en milliards d'euros)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|--------|--------|--------|---------|--------|---------|
| Coût global par rapport à 2017 * | - 0,33 | - 1,50 | - 2,18 | - 8,60 | - 9,16 | - 11,25 |
| Coût par rapport à l'année précédente** | - 0,33 | - 1,17 | - 0,68 | - 6,42 | - 0,56 | - 2,09 |
| Baisse d'IS déjà intervenue (Coût en 2019 par rapport à 2017) | | - 2,18 | | | | |
| Baisse d'IS supplémentaire à venir (Coût en 2022 par rapport à 2019) | | | | | - 9,07 | |
| Baisse d'IS sur le quinquennat | | | | - 11,25 | | |

* les coûts budgétaires mentionnés prennent en référence la législation en vigueur avant l'adoption des lois de finances pour 2017 et 2018.

Source : commission des finances et direction générale des finances publiques (DGFIP).

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

L'article 5 de la loi de finances pour 2018 supprime pour 80 % des foyers, de façon progressive d'ici 2020, la taxe d'habitation sur les résidences principales. Le coût de la mesure est estimé à 3,2 milliards d'euros pour 2018, 7 milliards d'euros pour 2019 et 10,1 milliards d'euros pour 2020 par rapport à 2017. Ce coût était intégré dans la trajectoire de finances publiques figurant dans la LPFP 2018-2022 et le programme de stabilité transmis en avril 2018 à la Commission européenne.

La suppression totale de la taxe d'habitation pour les 20 % des foyers restants est intégrée dans la trajectoire du programme de stabilité 2019. Le coût supplémentaire en année pleine de la suppression totale est estimé à 10,5 milliards d'euros. Il n'était pas intégré dans les trajectoires de finances publiques de la LPFP 2018-2022 et du programme de stabilité d'avril 2018.

La trajectoire de baisse du taux de l'IS

L'article 84 de la loi de finances pour 2018 abaisse progressivement le taux normal de l'impôt sur les sociétés à 25 % en 2022, selon la trajectoire suivante :

- en 2018, un taux de 28 % s'applique à l'ensemble des redevables jusqu'à 500 000 euros de bénéfices ; au-delà, le taux normal de l'impôt est de 33,1/3 % ;
- en 2019, le taux normal est ramené à 31 % tandis que les 500 000 premiers euros de bénéfices continuent d'être imposés à 28 % ;
- en 2020, le taux de 28 % sera généralisé ;
- en 2021 et 2022, le taux normal sera, respectivement, ramené à 26,5 % et 25 %.

Cette trajectoire est toutefois infléchie par l'article 2 du projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés. L'objectif est d'accroître le rendement budgétaire de cet impôt en 2019 d'environ 1,7 milliard d'euros afin de financer en partie les mesures mises en place pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages par la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

Ainsi, il est prévu, pour les entreprises redevables réalisant un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 250 millions d'euros de fixer pour 2019 le taux normal de l'impôt sur les sociétés à 33,1/3 % pour la fraction de bénéfice imposable supérieure à 500 000 euros.

Ces baisses d'impôt seront compensées partiellement par des hausses relatives à la fiscalité du tabac, la poursuite de la convergence des cotisations retraite des fonctionnaires sur celles du secteur privé et la montée en charge de la taxe « GAFA ».

Le montant net des baisses restant à intervenir, d'au moins 16 milliards d'euros, pourrait être plus important à la suite du Grand débat national.

D. LA RÉVISION À LA BAISSSE DE L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DU RATIO DE DÉPENSES PUBLIQUES

1. Un niveau de ratio de dépenses publiques plus élevé que prévu en 2018, malgré une baisse en volume des dépenses publiques

a. Un ratio de dépenses publiques légèrement supérieur en 2018 aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques

En 2018, le **ratio de dépenses publiques** par rapport au PIB a poursuivi sa **décroissance**, s'établissant à 56 points de PIB, y compris crédits d'impôts et à 54,4 points de PIB hors crédits d'impôts.

Le traitement des crédits d'impôts en dépenses publiques

Depuis septembre 2014, un nouveau système européen des comptes nationaux (SEC) s'applique à l'ensemble des États membres. Traditionnellement traités en moindres recettes publiques, **les crédits d'impôts dits restituables sont désormais enregistrés comme un surplus de dépenses**.

Le montant enregistré en dépense est le montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale et non pas seulement le montant budgétaire imputé ou restitué.

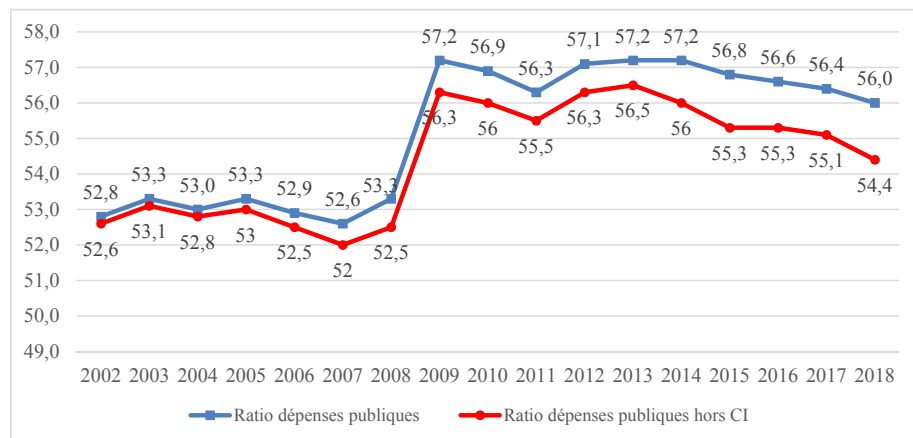
Compte tenu de cette nouvelle comptabilisation des crédits d'impôts, il est surprenant de constater que le Gouvernement présente l'évolution du ratio de dépenses publiques uniquement hors crédits d'impôts dans le présent programme de stabilité. Il aurait été préférable que le Gouvernement présente *a minima* la trajectoire des dépenses publiques, selon les deux approches : y compris crédits d'impôts et hors crédits d'impôts. Cette double présentation a d'ailleurs été retenue en loi de programmation des finances publiques, à la suite d'amendements du Rapporteur général adoptés à l'Assemblée nationale.

Depuis 2013, le ratio de dépenses publiques est en diminution progressive. En cinq exercices, la baisse du ratio s'élève à 1,2 point de PIB, y compris crédits d'impôts (soit une baisse moyenne annuelle de 0,24 point de PIB),

et à 2,1 points de PIB, hors crédits d'impôts (soit une baisse moyenne annuelle de 0,42 point de PIB). **Le niveau de dépenses publiques rapporté au PIB redescend à un niveau atteint avant 2009.**

ÉVOLUTION DU RATIO DE DÉPENSES PUBLIQUES

(en points de PIB)



Source : INSEE, comptes nationaux, base 2014 (ratio dépenses publiques : données provisoires, à partir des comptes nationaux des administrations publiques notifiés à la Commission européenne le 26 mars 2019).

L'évolution du ratio de dépenses publiques entre 2017 et 2018 est conforme aux évolutions prévues en LPFP, avec une diminution de :

- 0,4 point de PIB, hors crédits d'impôts ;
- 0,7 point de PIB, y compris crédits d'impôts.

Néanmoins, le ratio de dépenses publiques était supérieur en 2017 aux prévisions de la LPFP de 0,3 point (y compris crédits d'impôts) et de 0,4 point (hors crédits d'impôts). Ainsi, le différentiel est identique pour l'année 2018.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU RATIO DE DÉPENSES PUBLIQUES

(en points de PIB)

| Textes | 2017 Ratio de dépenses publiques, y compris crédits d'impôts | 2017 Ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts | 2018 Ratio de dépenses publiques, y compris crédits d'impôts | 2018 Ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts |
|-----------------------------|--|---|--|---|
| LPFP | 56,1 | 54,7 | 55,7 | 54,0 |
| Programme de stabilité 2018 | 56,5 | 55,1 | 56 | 54,4 |
| Exécution | 56,4 | 55,1 | 56 | 54,4 |
| Différence LPFP/exécution | + 0,3 | + 0,4 | + 0,3 | + 0,4 |

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programme de stabilité 2018-2022.

En 2017, le niveau supérieur du ratio de dépenses publiques par rapport aux prévisions résultait principalement de retraitements comptables opérés par l'INSEE (comptabilisation des remboursements du contentieux relatif à la taxe à 3 % sur les dividendes en dépenses et non en moindres recettes, reclassement de la contribution à l'audiovisuel public en impôts rehaussant parallèlement le niveau des dépenses et l'intégration de SNCF Réseau au sein de la sphère des administrations publiques).

b. Un ralentissement sur moyenne période de l'évolution en valeur des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, confirmée en 2018

Hors crédits d'impôts, le taux d'évolution en valeur des dépenses publiques s'est fortement ralenti sur moyenne période, passant de 3,9 % entre 2002 et 2007 à 3,1 % entre 2007 et 2012 et 1,4 % entre 2012 et 2017.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

(en milliards d'euros)

| Année | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|
| Total des dépenses publiques | 838,3 | 868,7 | 902,9 | 941,1 | 977,2 | 1 020,5 | 1 061,9 | 1 106,7 |
| dont crédits d'impôts enregistrés en dépenses | 2,6 | 3,0 | 3,3 | 4,3 | 6,7 | 10,2 | 15,2 | 17,1 |
| Dépenses publiques, hors crédits d'impôts | 835,7 | 865,6 | 899,6 | 936,8 | 970,5 | 1 010,3 | 1 046,7 | 1 089,6 |
| Taux d'évolution en valeur | – | 3,6% | 3,9% | 4,2% | 3,8% | 4,4% | 4,1% | 4,2% |
| Taux d'évolution en valeur, hors crédits d'impôts | – | 3,6% | 3,9% | 4,1% | 3,6% | 4,1% | 3,6% | 4,1% |

| Année | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| Total des dépenses publiques | 1 135,0 | 1 158,7 | 1 192,9 | 1 211,6 | 1 230,0 | 1 248,7 | 1 264,3 | 1 294,0 | 1 318,5 |
| dont crédits d'impôts enregistrés en dépenses | 17,6 | 17,0 | 16,6 | 15,9 | 25,4 | 32,4 | 31,6 | 31,7 | 39,8** |
| Dépenses publiques, hors crédits d'impôts | 1 117,3 | 1 141,6 | 1 176,3 | 1 195,7 | 1 204,6 | 1 216,2 | 1 232,3 | 1 262,3 | 1 278,7** |
| Taux d'évolution en valeur | 2,6 % | 2,1 % | 3,0 % | 1,6 % | 1,5 % | 1,5 % | 1,3 % | 2,3 % | 1,9 % |
| Taux d'évolution en valeur, hors crédits d'impôts | 2,5 % | 2,2 % | 3,0 % | 1,6 % | 0,7 % | 1,0 % | 1,3 % | 2,4 % | 1,3 % |

** déduction, compte tenu du taux d'évolution en valeur des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, indiqué par l'INSEE dans le complément à l'information rapide n° 72 du 26 mars 2019.

Source : INSEE, comptes nationaux, base 2014 (le total des dépenses publiques correspond à des données provisoires, à partir des comptes nationaux des administrations publiques, notifiés à la Commission européenne le 26 mars 2019 ; les autres lignes correspondent aux données publiées lors de la dernière campagne des comptes nationaux annuels publiée le 30 mai 2018. Ils ne sont donc pas cohérents pour les années 2016 et 2017 avec les données de dette et de déficit publics notifiées à la Commission européenne le 26 mars 2019. Ils seront mis à jour à l'occasion de la publication de la nouvelle campagne des comptes nationaux qui interviendra le 30 mai 2019).

Au cours de l'exercice 2018, le ralentissement de l'évolution en valeur des dépenses publiques a été confirmé avec un taux de croissance établi à 1,3 %.

Y compris les crédits d'impôts, le taux d'évolution en valeur des dépenses publiques s'est élevé à 1,9 %, soit un rythme plus rapide que la moyenne de la période 2012-2017 (+ 1,6 %). Néanmoins, ce niveau d'évolution reste en deçà de la moyenne de la période 2002-2007 (+ 3,9 %) et de la période 2007-2012 (+ 3,2 %).

INSEE et calendrier de publication des comptes nationaux

Le 26 mars dernier, les comptes nationaux des administrations publiques ont été notifiés à la Commission européenne. Cependant, les données mises en ligne sur le site internet de l'INSEE correspondent, sauf exception, à celles de la dernière campagne des comptes nationaux annuels publiée le 30 mai 2018.

Ainsi, ces données ne sont pas cohérentes avec celles notifiées à la Commission européenne (par exemple, données de dette et de déficit publics pour les années 2016 et 2017). L'INSEE précise que les données seront mises à jour à l'occasion de la publication de la nouvelle campagne des comptes nationaux qui interviendra le 30 mai 2019.

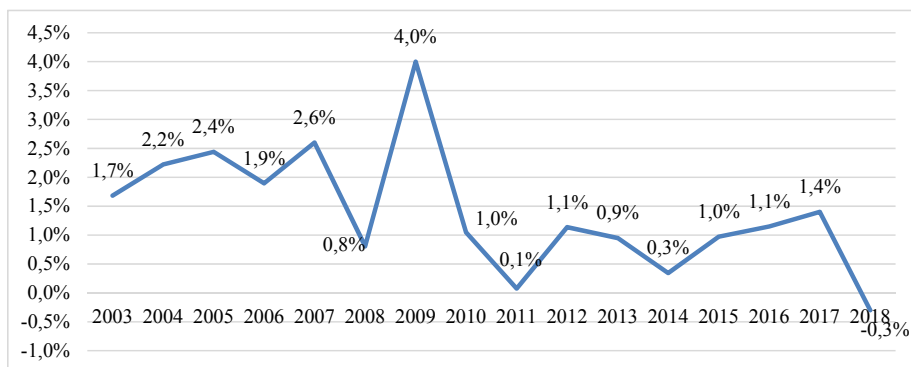
Le Rapporteur général considère indispensable d'harmoniser la date de publication des comptes annuels avec le calendrier européen, afin de permettre au Parlement de disposer de données actualisées exhaustives au moment de l'examen du programme de stabilité. Ce décalage temporel actuel pose un problème méthodologique pour le Parlement en matière de suivi et de contrôle de l'action du Gouvernement.

c. Une baisse inédite en volume des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, au titre de l'exercice 2018

L'exercice **2018** illustre **un retournement de tendance inédit**, avec une **baisse des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, en volume par rapport à 2017**. La LPFP avait anticipé une augmentation modérée des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, à 0,6 % en 2018. **Les dépenses publiques ont finalement reculé en volume de 0,3 % entre 2017 et 2018.**

TAUX D'ÉVOLUTION EN VOLUME DES DÉPENSES PUBLIQUES, HORS CRÉDITS D'IMPÔTS

(en pourcentage)



Source : INSEE, comptes nationaux, base 2014, et calculs commission des finances, à partir des données d'inflation hors tabac exécutées (moyenne annuelle), inscrites dans les rapports économique, social et financier annexés aux projets de lois de finances.

Cela confirme la tendance à la diminution du taux d'évolution en volume des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, qui est passé d'une moyenne annuelle de 2,2 % entre 2002 et 2007, à 1,4 % entre 2007 et 2012 et 1,0 % entre 2012 et 2017 ⁽¹⁾.

(1) Par convention, le taux d'évolution en volume des dépenses publiques est obtenu en neutralisant le taux d'inflation hors tabac du taux d'évolution en valeur des dépenses publiques.

Les méthodes de calcul de l'évolution en volume des dépenses publiques

Lors de son avis relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2019⁽¹⁾, le HCFP a présenté **deux méthodes de calcul** de l'évolution en volume des dépenses publiques, en retenant pour déflateur :

- soit **l'indice des prix à la consommation (IPC), hors tabac** ;
- soit le **prix du PIB**.

Selon l'INSEE, le déflateur du PIB s'écarte de l'indice des prix à la consommation, en fonction notamment, de l'évolution des prix des importations, des exportations et de la formation brute de capital fixe⁽²⁾. Ainsi, l'IPC évalue l'évolution des prix des biens consommés dans l'économie, tandis que le déflateur du PIB évalue l'évolution des prix des biens produits dans l'économie domestique. Le prix des biens importés (produits pétroliers par exemple) est directement intégré dans l'IPC et indirectement dans le déflateur de prix du PIB.

La première méthode est celle retenue usuellement par le Gouvernement. Néanmoins, le HCFP souligne que la seconde méthode est conforme à la présentation retenue pour la mesure de l'effort structurel. Ces deux méthodes peuvent donner lieu à des résultats divergents. Ainsi, l'IPC hors tabac s'est établi en 2018 à 1,6 % (avec une contribution des prix de l'énergie de 0,8 point) et le déflateur du PIB à 0,9 %.

Compte tenu du taux d'évolution en valeur des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, de 1,3 %, l'application des deux méthodes donne les résultats inverses suivants :

- une baisse des dépenses publiques en volume à hauteur de – 0,3 % (avec l'IPC, hors tabac) ;
- une augmentation des dépenses publiques en volume à hauteur de 0,4 % (avec le déflateur du PIB).

En premier lieu, le Rapporteur général considère qu'il peut être utile de disposer de comparaisons de données selon des méthodes alternatives. En revanche, il est **essentiel de conserver une permanence dans le choix des méthodes**, qui permet de disposer d'éléments de comparaison crédibles.

En second lieu, il estime que **chaque méthode présente des faiblesses**. L'IPC hors tabac peut en effet avoir tendance à survaloriser l'évolution des prix de l'énergie. À l'inverse, le déflateur du PIB peut sous-évaluer l'impact des prix de l'énergie sur le niveau des dépenses publiques (consommations intermédiaires liées aux dépenses d'énergie, fluides et carburants).

(1) Avis n° HCFP-2018-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019, 19 septembre 2018.

(2) [lien](#).

En incluant les crédits d'impôts, les dépenses publiques progressent en volume de 0,3 % en 2018. Cela représente également un niveau très faible d'évolution.

2. Une réduction du ratio de dépenses publiques moins ambitieuse que la loi de programmation sur la période 2019-2022

a. Une évolution du ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts, revue par rapport à la trajectoire de la loi de programmation

En 2019, le ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts, resterait supérieur de 0,6 point de PIB aux prévisions de la LPFP. Le ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts, ressortirait à 54 points de PIB, soit une diminution de 0,4 point de PIB par rapport à 2018.

COMPARAISON DES RATIOS DE DÉPENSES PUBLIQUES, HORS CRÉDITS D'IMPÔTS

(en points de PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ratio de dépenses publiques – LPFP | 54,7 | 54 | 53,4 | 52,6 | 51,9 | 51,1 |
| Ratio de dépenses publiques – programme de stabilité 2018 | 55,1 | 54,4 | 53,5 | 52,6 | 51,9 | 51,1 |
| Ratio de dépenses publiques – programme de stabilité 2019 | 55,0 | 54,4 | 54,0* | 53,5* | 53,0* | 52,3* |
| Écart LPFP / programme de stabilité 2019 | + 0,3 | + 0,4 | + 0,6 | + 0,9 | + 1,1 | + 1,2 |

* : en excluant la création de France Compétences, le ratio de dépenses publiques serait plus faible d'environ 0,2 point par exercice, jusqu'en 2022.

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programmes de stabilité 2018 et 2019.

Toutefois, le différentiel par rapport à la LPFP augmenterait dès 2020, s'établissant à 0,9 point de PIB en 2020 et à 1,2 point de PIB en 2022. Le ratio de dépenses publiques s'élèverait à 52,3 points de PIB en fin de période de programmation, au lieu de 51,1 points de PIB prévu en LPFP et dans le programme de stabilité de 2018.

Sur la période 2017-2022, le poids de la dépense publique hors crédits d'impôts dans le PIB diminuerait de 2,7 points, soit un niveau en deçà de l'objectif inscrit en LPFP d'une « baisse de plus de 3 points de la dépense publique à horizon 2022 » (en neutralisant la création de France Compétences, le taux de dépenses publiques hors crédits d'impôts s'élèverait à 52,1 points de PIB en 2022, soit une diminution de 2,9 points par rapport à 2017).

La création de France Compétences et son impact sur les finances publiques

Créé par l'article 36 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, France Compétences s'est substitué depuis le 1^{er} janvier 2019 au Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP), au Comité paritaire national pour l'emploi et la formation (COPANEF), au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et à la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

Institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, France Compétences est un opérateur de l'État dont l'une des missions clefs est de **financer la formation professionnelle, devenant destinataire de la nouvelle contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance. Il procède à sa répartition et à son versement** aux différents financeurs de la formation : État, Caisse des dépôts et consignations, régions, opérateurs de compétences. Il agit également en tant qu'autorité de régulation de la qualité et de veille sur les coûts et les règles de prise en charge de la formation professionnelle et de l'alternance. La gouvernance de l'établissement rassemble l'État, les régions et les partenaires sociaux.

France Compétences devrait être classée par l'INSEE au sein des administrations publiques, faisant entrer ses recettes et ses dépenses dans les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires. Ainsi, les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques seraient rehaussées de 4,8 milliards d'euros en 2019, soit un impact de 0,2 point de PIB. Compte tenu de la montée en charge du rôle de France Compétences, les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires seraient de nouveau rehaussés à hauteur de 3,8 milliards d'euros en 2020. Toutefois, l'impact serait nul sur le solde public dans la mesure où les recettes et les dépenses de l'organisme sont équilibrées.

La diminution du ratio de dépenses publiques hors crédits d'impôts serait plus faible lors de chaque exercice de l'ensemble de la période de programmation par rapport aux prévisions de la LPFP et du programme de stabilité de 2018.

ÉVOLUTION DU RATIO DE DÉPENSES PUBLIQUES, HORS CRÉDITS D'IMPÔTS

(en points de PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Évolution 2022/2017 |
|--|------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|
| Évolution du ratio de dépenses publiques – LPFP | – | – 0,7 | – 0,6 | – 0,8 | – 0,7 | – 0,8 | – 3,6 |
| Évolution du ratio de dépenses publiques – programme de stabilité 2018 | – | – 0,7 | – 0,9 | – 0,9 | – 0,7 | – 0,8 | – 4 |
| Évolution du ratio de dépenses publiques – programme de stabilité 2019 | – | – 0,6 | – 0,4 | – 0,5 | – 0,5 | – 0,7 | – 2,7 |

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programmes de stabilité 2018 et 2019.

Cette diminution plus faible résulterait essentiellement d'un effet dénominateur, du fait de la révision à la baisse du taux de croissance du PIB (cf. supra). Selon les éléments transmis au Rapporteur général par le

Gouvernement, les trois-quarts de l'écart résulterait d'une révision à la baisse de la croissance du PIB sur la période 2019-2022, le reste découlant des mesures d'urgence actées en décembre dernier (notamment la prime d'activité).

La révision à la baisse de la trajectoire du ratio de dépenses publiques est également visible en incluant les crédits d'impôts. Entre 2017 et 2022, le ratio de dépenses publiques y compris crédits d'impôts diminuerait de 3,4 points de PIB au lieu d'une baisse de 4,5 points de PIB prévue en LPFP.

COMPARAISON DES RATIOS DE DÉPENSES PUBLIQUES, Y COMPRIS CRÉDITS D'IMPÔTS

(en points de PIB)

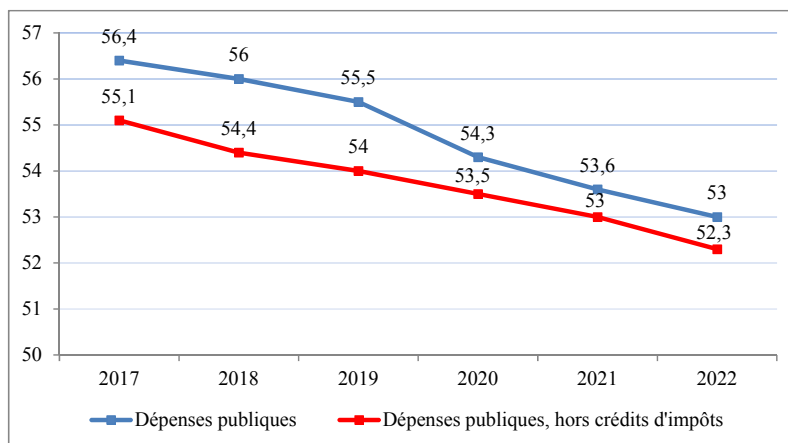
| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Évolution 2022/2017 |
|--|------|------|------|------|------|------|---------------------|
| Évolution du ratio de dépenses publiques – LPFP | 56,1 | 55,7 | 54,9 | 53,3 | 52,5 | 51,6 | - 4,5 |
| Évolution du ratio de dépenses publiques – programme de stabilité 2018 | 56,5 | 56,0 | 54,9 | 53,3 | 52,5 | 51,7 | - 4,8 |
| Évolution du ratio de dépenses publiques – programme de stabilité 2019 | 56,4 | 56,0 | 55,5 | 54,3 | 53,6 | 53,0 | - 3,4 |

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programmes de stabilité 2018 et 2019.

Du fait de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales en 2019, les niveaux de ratios de dépenses publiques y compris crédits d'impôts et hors crédits d'impôts se rapprocheraient à compter de l'exercice 2020.

PRÉVISIONS D'ÉVOLUTION DU RATIO DE DÉPENSES PUBLIQUES

(en points de PIB)



Source : programme de stabilité 2019.

Le différentiel de ratios de dépenses publiques passerait de 1,5 point de PIB en 2019 à 0,8 point dès 2020 et 0,7 point en 2022.

b. Une évolution en volume des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, légèrement plus élevée que prévu à compter de l'exercice 2019

En 2019, l'évolution en volume des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, serait légèrement supérieure à celle prévue en LPFP. Ainsi, le taux de croissance en volume des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, s'élèverait à 0,8 %, au lieu de 0,7 % prévu en LPFP. Cet écart, représentant un peu plus d'un milliard d'euros, n'est pas explicité par le Gouvernement.

Par ailleurs, le Gouvernement confirme dans le programme de stabilité l'annulation de crédits à hauteur de 1,5 milliard d'euros en gestion sur le périmètre des dépenses de l'État. Ces annulations devraient concerner des crédits mis en réserve, qui s'élèvent à 4 milliards d'euros et ont fait l'objet d'un ciblage plus précis cette année afin de présenter une véritable marge de manœuvre budgétaire. Toutefois, le Gouvernement a annoncé récemment le report de la mise en œuvre de la contemporanéisation des aides personnelles au logement. Cela devrait représenter un coût budgétaire pour l'État au titre de l'exercice 2019.

Le report de la mise en œuvre de la contemporanéisation des aides au logement

Le 5 avril 2019, le Gouvernement a annoncé que la réforme de calcul des aides au logement, destinée à calculer et verser les aides sur la base des revenus contemporains en lieu et place des données fiscales ayant deux ans d'ancienneté, ne devrait pas entrer en vigueur avant la fin de l'année 2019.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoyait une économie d'un montant de 0,9 milliard d'euros, avec une mise en place le 1^{er} mai 2019. La loi de finances initiale pour 2019 a anticipé un retard avec une mise en place du dispositif au 1^{er} juillet, avec un impact budgétaire estimé à 0,3 milliard d'euros. *In fine*, l'économie budgétaire inscrite en loi de finances initiale s'élevait donc à environ 0,6 milliard d'euros. Par conséquent, le coût budgétaire du report de la mise en œuvre de la mesure pourrait s'établir à 0,6 milliard d'euros au titre de l'exercice 2019.

La mise en œuvre de la règle européenne de dépenses

La règle européenne de dépenses a été introduite en 2011 dans le cadre du paquet législatif dit « *six-pack* », modifiant l'article 5 du règlement n° 1466/97 du 7 juillet 1997⁽¹⁾. Celle-ci prévoit que les dépenses publiques primaires, nettes des mesures nouvelles en recettes⁽²⁾, ne peuvent excéder un taux de référence fixé à un niveau cohérent avec la trajectoire d'ajustement structurel.

Le respect de cette règle de dépense est évalué sur un an (l'écart à l'évolution de référence doit être inférieur à l'équivalent de 0,5 point de PIB) ou sur deux ans (l'écart cumulé ne doit pas dépasser l'équivalent de 0,5 point de PIB).

La recommandation adressée à la France en juin 2018 mentionnait une cible de croissance en valeur de cet agrégat de 1,4 % pour l'année 2019⁽³⁾.

Selon les éléments transmis au Rapporteur général par le Gouvernement, cet agrégat croîtrait de 2,5 % en valeur en 2019. Toutefois, le Gouvernement précise que le respect du bras préventif est évalué sur la base des données d'exécution, dans le cadre d'une analyse globale s'appuyant notamment sur l'indicateur d'évolution des dépenses mais aussi sur le solde structurel et prenant en compte les marges de déviation autorisées. L'évaluation au titre de l'année 2019 sera donc faite par la Commission au printemps 2020, une fois que les données d'exécution seront disponibles.

- (1) Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.
- (2) Les dépenses publiques primaires nettes correspondent aux dépenses publiques totales, diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, sur le front tant des recettes que des dépenses, sont déduites.
- (3) Recommandation du Conseil du 15 juin 2018 concernant le programme national de réforme de la France pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2018, COM(2018) 409.

Sur la période 2019-2022, le taux d'évolution en volume de la dépense publique hors crédits d'impôts apparaît légèrement supérieur aux prévisions de la LPFP et du programme de stabilité de 2018.

COMPARAISON DE L'ÉVOLUTION EN VOLUME DES DÉPENSES PUBLIQUES, HORS CRÉDITS D'IMPÔTS

(en pourcentage)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|-------|----------------------------|------|------|------|
| Taux de croissance en volume – LPFP | 0,9 | 0,6 | 0,7 | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| | | | Évolution moyenne de 0,325 | | | |
| Taux de croissance en volume – programme de stabilité 2018 | 1,5 | 0,7 | 0,4 | – | – | 0,1 |
| | | | Évolution moyenne de 0,25 | | | |
| Taux de croissance en volume – programme de stabilité 2019 | 1,4 | – 0,3 | 0,8* | 0,7* | 0,3 | 0,1 |
| | | | Évolution moyenne de 0,475 | | | |

* en excluant l'impact de la création de France Compétences, le taux d'évolution en volume s'établirait à 0,4 % en 2019 et 0,6 % en 2020.

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programmes de stabilité 2018 et 2019.

Cela résulte essentiellement d'une révision à la baisse du taux d'inflation hors tabac pour les années 2020 et 2021. Ceci a pour conséquence de relever mécaniquement l'objectif du taux de croissance en volume de la dépense publique pour ces deux exercices.

HYPOTHÈSES D'INFLATION HORS TABAC

(en % d'évolution annuelle)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Hypothèses d'inflation hors tabac – LPFP | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,4 | 1,75 | 1,75 |
| Hypothèses d'inflation hors tabac – programme de stabilité 2018 | 1,0 | 1,1 | 1,0 | 1,4 | 1,75 | 1,75 |
| Hypothèses d'inflation hors tabac – programme de stabilité 2019 | 1,0 | 1,6 | 1,1 | 1,0 | 1,4 | 1,75 |

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programmes de stabilité 2018 et 2019.

L'effort en dépense calculé dans le cadre de l'effort structurel serait légèrement plus faible en 2019 et 2020 par rapport à celui prévu en LPFP et dans le programme de stabilité 2018, du fait de la création de France Compétences. En neutralisant cet effet de périmètre, la trajectoire d'effort en dépense sur la période 2018-2022 serait quasiment similaire aux prévisions précédentes.

HYPOTHÈSES D'EFFORT EN DÉPENSE, HORS CRÉDITS D'IMPÔTS

(en points de PIB potentiel)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------|------|------|------|------|------|
| Hypothèses d'effort en dépense – LPFP | 0,0 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,6 |
| Hypothèses d'effort en dépense – programme de stabilité 2018 | - 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,6 |
| Hypothèses d'effort en dépense – programme de stabilité 2019 | - | 0,4 | 0,1* | 0,3* | 0,5 | 0,6 |

* en neutralisant la création de France Compétences, l'effort en dépense atteindrait respectivement 0,3 et 0,4 point de PIB potentiel en 2019 et 2020.

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programmes de stabilité 2018 et 2019.

En moyenne, l'effort annuel en dépense s'élèverait à 0,38 point de PIB potentiel sur la période 2018-2022, soit un niveau proche de l'objectif de la LPFP (0,48 point de PIB potentiel) et du précédent programme de stabilité (0,44 point de PIB). En neutralisant la création de France Compétences, l'effort annuel moyen en dépense serait précisément identique à celui prévu lors du précédent programme de stabilité.

Selon une approche sommaire, le passage d'un ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts, de 54,4 points de PIB en 2018 à 52,3 points de PIB en 2022 correspondrait à un effort de maîtrise des dépenses d'environ 50 milliards d'euros. En tenant compte de l'évolution tendancielle des dépenses publiques estimée en valeur à 3,3 % par la Cour des comptes ⁽¹⁾, la réduction de la part des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, représenterait un effort de maîtrise des dépenses d'environ 80 milliards d'euros entre 2018 et 2022.

Le programme national de réforme 2019

Comme l'an dernier, le programme national de réforme 2019 dresse le constat de **trois faiblesses structurelles** de l'économie française :

- **en matière d'emploi**, avec une insertion insuffisante des jeunes et des peu qualifiés sur le marché du travail, ainsi qu'une segmentation du marché du travail ;
- **en matière d'innovation**, avec une diffusion trop lente de l'innovation au sein du tissu productif ;
- **et en matière de finances publiques**, avec un taux élevé de prélèvements obligatoires et un niveau élevé des dépenses publiques, n'impliquant pas toujours « *un service de meilleure qualité pour les usagers* ».

Le programme national de réforme 2019 présente **quatre défis** visant à transformer notre modèle économique et social :

- refonder notre modèle social pour construire une société plus juste ;
- libérer le plein potentiel de l'économie française ;

(1) Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, page 124.

- faire émerger le modèle de croissance de demain ;
- transformer l'État et restaurer l'équilibre de nos finances publiques.

1. Refonder notre modèle social pour construire une société plus juste

– **Faire de l'emploi la première protection** : adapter le droit du travail au plus près du terrain et universaliser les protections, réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage, plan d'investissement dans les compétences, réforme des contrats aidés, territoire zéro chômeur de longue durée, extension de la garantie jeunes ;

– **Valoriser le travail en soutenant le pouvoir d'achat des actifs** : augmentation de la prime d'activité pour accroître de 100 euros les revenus au SMIC, exonération sociale et fiscale des rémunérations afférentes aux heures supplémentaires, développement de l'intéressement et de la participation, prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, baisse de 20 milliards d'euros de cotisations salariales, en partie financée par une hausse de la CSG, réduire les dépenses contraintes des ménages (frais bancaires, frais de gestion des assurances complémentaires santé) ;

– **Accompagner les personnes quels que soient leur situation et leur âge** : améliorer l'accès à la santé et à la prévention, lutter en faveur de l'égalité femmes-hommes, un système de retraites plus universel et plus juste ;

– **Renforcer la cohésion des territoires** : développer l'industrie dans les territoires (« Territoires d'industrie »), plan France Très Haut Débit, plan de lutte contre les déserts médicaux, organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire (projet de loi d'orientation des mobilités, Grand Paris Express), mobilisation en faveur des quartiers défavorisés (dispositif « emplois francs », plan d'investissement dans les compétences, pacte avec tous les quartiers pour toutes les entreprises – PaQte, renouvellement des infrastructures *via* un doublement du programme national de renouvellement urbain de 5 à 10 milliards d'euros au cours des dix prochaines années), redynamiser les villes moyennes (plan « Action cœur de ville »), élaboration d'un « agenda rural », Livre bleu de l'Outer-Mer ;

– **Protéger les personnes vulnérables** : stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, inclusion des personnes en situation de handicap, renforcer les filets de sécurité des personnes les plus vulnérables (revalorisations de l'allocation de solidarité aux personnes âgées – ASPA – et de l'allocation adulte handicapé – AAH), plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme.

2. Libérer le plein potentiel de l'économie française

– **Stimuler l'activité et l'emploi durable en réformant le marché du travail** : ordonnances relatives au renforcement du dialogue social, réforme de l'assurance chômage ;

– **Simplifier et abaisser la fiscalité pour la rendre plus efficace et plus juste** : alléger la fiscalité du capital pour inciter à l’investissement productif (remplacement de l’impôt de solidarité sur la fortune en un impôt sur la fortune immobilière, mise en place du prélèvement forfaitaire unique, abaissement du taux nominal de l’impôt sur les sociétés à 25 % en 2022), transformation du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) en baisse de cotisations sociales, supprimer les petites taxes à faible rendement, simplifier la fiscalité agricole, création d’une taxe sur les services numériques, suppression progressive de la taxe d’habitation, alléger la fiscalité sur le travail (exonération des heures supplémentaires de cotisations et d’impôt), mise en œuvre du prélèvement à la source, lutte contre la fraude et l’évasion fiscales ;

– **Créer un environnement attractif pour les entreprises et renforcer la compétitivité** : plan d’action en faveur de la croissance des entreprises (PACTE), mesures de simplification de l’environnement des entreprises (loi du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance, règle de la double compensation instaurée par la circulaire du 26 juillet 2017 visant à ce que toute nouvelle norme réglementaire soit compensée par la suppression ou la simplification d’au moins deux normes existantes), concurrence dans les services (relèvement des seuils de certification des comptes, facilitation des démarches de changement de contrat d’assurance complémentaire santé, réforme du marché des pièces détachées, mise en concurrence des syndicats, allègement des contraintes applicables aux laboratoires d’analyse médicale, ouverture d’une concertation sur la vente en ligne des médicaments, facilitation de l’accès des entreprises de Fintechs aux données des comptes bancaires), stratégie d’attractivité pour la place de Paris.

3. Faire émerger le modèle de croissance de demain

– **Investir dans les compétences pour une économie du XXI^e siècle** : action en faveur de l’école primaire (dédoublage des classes de CP et de CE1 en zones REP et REP+, abaissement de l’âge de l’instruction obligatoire de six à trois ans), réforme du lycée (réforme du lycée général et technologique, avec l’enseignement de nouvelles compétences notamment numériques, réforme du baccalauréat à partir de 2021), transformation de la voie professionnelle, loi pour l’orientation et la réussite des étudiants (fin dès la rentrée 2018 du tirage au sort et mise en place de la nouvelle plateforme Parcoursup), réforme de la formation professionnelle et de l’apprentissage ;

– **Investir dans la transition écologique** : stratégie nationale bas carbone, programmation pluriannuelle de l’énergie, investissement et accompagnement dans la transition écologique (augmentation du montant du chèque énergie, volet « Accélérer la transition énergétique » du Grand plan d’investissement doté de 9 milliards d’euros, soutien à la rénovation énergétique du logement *via* notamment le programme « Habiter mieux » de l’Agence nationale de l’habitat, le crédit d’impôt à la transition énergétique transformé en prime pour les ménages modestes dès 2020, l’Eco-PTZ, ou les certificats d’économie d’énergie, doublement de la prime à la conversion pour les ménages ayant les revenus les plus modestes), actions sectorielles dans le logement, l’agriculture, le transport, pour la biodiversité (loi pour l’évolution du logement, de l’aménagement et du numérique – ELAN – qui pose les bases de la prochaine réglementation thermique de 2020, plan Biodiversité 2018-2022, plan d’action permettant de rendre l’agriculture moins dépendante aux produits phytopharmaceutiques, plan d’investissement autoroutier conclu en 2018 comprend une dizaine d’opérations en faveur de la protection de la nature et de la biodiversité), feuille de route de l’économie circulaire

(visant un objectif de recyclage de 100 % des plastiques en 2025 et division par deux de la quantité de déchets mise en décharge entre 2015 et 2025) ;

– **Investir dans l’innovation** : assurer un continuum de financement de l’innovation (crédit d’impôt recherche, Grand plan d’investissement, mesures du projet de loi PACTE favorisant le financement de long terme en particulier avec l’épargne-retraite), promouvoir la diffusion de l’innovation (appel à candidats pour désigner les pôles de compétitivité sur la période 2019-2022, projet de loi PACTE, dispositif de suramortissement des investissements productifs ciblant les PME en 2019 et 2020), soutenir l’innovation de rupture (installation du Conseil de l’innovation en juillet 2018, création d’un Fonds pour l’industrie et l’innovation doté de 10 milliards d’euros d’actifs, dont le rendement d’environ 250 millions d’euros par an financera les innovations de rupture, stratégie nationale pour l’intelligence artificielle, création de l’Agence de l’innovation de défense en septembre 2018) ;

– **Transformer les secteurs clés de notre économie** : ambition pour l’industrie (plan de transformation de notre industrie par le numérique présenté en septembre 2018, dispositif de suramortissement de 40 % ouvert aux PME pour les années 2019 et 2020, prêts French Fab de BPI France, mise en place d’un fonds dédié aux plateformes numériques de filières, mission pour mettre en place des plateformes territoriales d’accélération vers l’industrie du futur, réforme profonde du Conseil national de l’industrie), loi ELAN du 23 novembre 2018 (création d’un « bail mobilité » de courte durée, allègement et sécurisation des procédures pour accélérer le déploiement du numérique sur tout le territoire, simplification des normes et facilitation de la construction), loi modernisant le secteur agricole – Egalim – du 30 octobre 2018 (seuil de revente à perte est relevé, promotions encadrées, objectif de 50 % de produits locaux ou sous signes d’origine et de qualité, dont 20 % de bio, dans la restauration collective publique d’ici 2022), loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018 (SNCF devient un groupe intégré à compter du 1^{er} janvier 2020, fin du recrutement au statut de cheminot, précision du calendrier de l’ouverture à la concurrence, effective fin 2020 pour les TGV et fin 2023 pour les TER et les TET, les régions volontaires pouvant y recourir dès la fin 2019), réforme des ports (début des travaux sur la stratégie nationale portuaire en novembre 2018 et fusion des ports du Havre, de Rouen et de Paris avant le 1^{er} janvier 2021).

4. Transformer l’État et restaurer l’équilibre de nos finances publiques

– **Un État au service des usagers** : simplification des démarches (règle de la double compensation, plan « simplification administrative et qualité de service » présenté par chaque ministère, dispositif France Expérimentation), dématérialisation des démarches avec la transformation numérique (objectif de 100 % des services publics accessibles en ligne, FranceConnect), confiance et association de l’usager à la construction des services publics (loi du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance instaurant un droit à l’erreur et visant à alléger les démarches et faciliter les parcours), plan d’action de simplification de la fiscalité pour les entreprises (partenariat fiscal, accompagnement fiscal personnalisé, traitement des demandes, examen de conformité fiscale par un tiers de confiance) ;

– **Un État qui se transforme** : transformation interne (révision du décret dit « Gestion budgétaire et comptable publique » responsabilisant davantage les gestionnaires publics, publication d'indicateurs de résultats et de qualité de service à l'horizon 2020, fonds pour la transformation de l'action publique doté de 700 millions d'euros sur cinq ans, campus de la Transformation publique), investissements publics (Grand plan d'investissement, doté de 57 milliards d'euros, dont 10 milliards d'euros relèvent du PIA 3, plan d'investissement dans les compétences, concours d'innovation, fonds pour l'innovation et l'industrie), réforme de la fonction publique (Action Publique 2022, projet de loi pour la transformation de la fonction publique, fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines créé en loi de finances initiale pour 2019 et doté de 50 millions d'euros pour cette année), réforme de l'organisation territoriale de l'État (circulaire du 24 juillet 2018 visant à renforcer la cohérence de l'intervention de l'État sur le territoire) ;

– **Un État qui redresse les finances publiques** : trajectoire des finances publiques, avec une diminution du déficit public, du ratio de dépenses publiques, du taux de prélèvements obligatoires et du ratio d'endettement public à l'horizon 2022.

Par ailleurs, le programme national de réforme 2019 fait le suivi de la mise en œuvre des objectifs de la **stratégie Europe 2020** ⁽¹⁾, qui vise à mieux coordonner les politiques économiques des États membres (cf. annexe).

(1) Conseil européen, conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010, EUCO 13/10. Commission européenne, COM(2010) 2020, Communication de la Commission Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, 3 mars 2010.

E. L'ABAISSEMENT DES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE

1. Le ratio de dette publique diminuerait plus lentement que prévu sur la période 2019-2022

Le ratio de dette publique progresserait encore de 0,5 point de PIB entre 2018 et 2019 (du fait du double coût lié à la transformation du CICE en allégement pérenne de cotisations sociales), **avant de refluer sur la période 2020-2022**. Le point haut du ratio de dette publique serait donc atteint en 2019 comme prévu en LPFP, néanmoins en étant supérieur de 1,8 point de PIB aux prévisions.

COMPARAISON DES PRÉVISIONS DE RATIO DE DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ratio de dette publique – loi de programmation des finances publiques (LPFP) | 96,7 | 96,9 | 97,1 | 96,1 | 94,2 | 91,4 |
| Ratio de dette publique – programme de stabilité 2018 | 97 | 96,4 | 96,2 | 94,7 | 92,3 | 89,2 |
| Ratio de dette publique – programme de stabilité 2019 | 98,4 | 98,4 | 98,9 | 98,7 | 98,1 | 96,8 |
| Écart LPFP / programme de stabilité 2019 | + 1,7 | + 1,5 | + 1,8 | + 2,6 | + 3,9 | + 5,4 |

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programmes de stabilité 2018 et 2019.

L'écart d'endettement public entre la prévision de la LPFP et le présent programme de stabilité serait croissant sur la période de programmation et s'établirait à 5,4 points de PIB en 2022. Cela résulterait notamment d'un **effet dénominateur lié à la révision à la baisse des perspectives de croissance du PIB** sur la fin de période (cf. *supra*).

Au total, la diminution du ratio de dette publique s'élèverait à 1,6 point de PIB sur la période 2017-2022, soit en deçà de l'objectif fixé en LPFP d'un ratio de dette des administrations publiques « *réduit de 5 points pendant le quinquennat* ». Néanmoins, le ministre de l'économie et des finances a clairement affirmé, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, qu'il conservait cet objectif de baisse du ratio de la dette publique. Ainsi, il a déclaré que « *si des marges de manœuvre supplémentaires apparaissent en raison d'une croissance plus forte que prévu, elles devront être consacrées en priorité au désendettement de l'État* »⁽¹⁾.

(1) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2018-2019, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, compte rendu n° 69, mercredi 10 avril 2019, séance de 13 heures 30, page 3.

VARIATION DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Évolution 2022/2017 |
|--|------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------|
| Dettes publiques – LPFP | 96,7 | 96,9 | 97,1 | 96,1 | 94,2 | 91,4 | - 5,3 |
| Variation du ratio de dette publique | – | 0,2 | 0,2 | – 1 | – 1,9 | – 2,8 | |
| Dettes publiques – programme de stabilité 2018 | 97,0 | 96,4 | 96,2 | 94,7 | 92,3 | 89,2 | - 7,8 |
| Variation du ratio de dette publique | – | – 0,6 | – 0,2 | – 1,5 | – 2,4 | – 3,1 | |
| Dettes publiques – programme de stabilité 2019 | 98,4 | 98,4 | 98,9 | 98,7 | 98,1 | 96,8 | - 1,6 |
| Variation du ratio de dette publique | – | 0,0 | 0,5 | – 0,2 | – 0,6 | – 1,3 | |

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programmes de stabilité 2018 et 2019.

La LPFP visait une diminution annuelle moyenne de 1,1 point de PIB du ratio de dette publique sur la période 2017-2022, tandis que le programme de stabilité prévoit une baisse annuelle moyenne de 0,3 point de PIB. En outre, la dynamique de baisse de la dette publique sera véritablement constatée lors des deux derniers exercices de la programmation. Ainsi, la LPFP prévoyait une diminution de 85 % du ratio de dette publique lors des deux derniers exercices de la programmation (2021 et 2022). Le programme de stabilité anticipe désormais que la diminution du ratio de dette publique portera à 119 % sur les exercices 2021 et 2022 par rapport à la baisse globale prévue pour l'ensemble de la programmation.

Sur la période 2018-2020, la France est soumise à la règle européenne transitoire de la dette. Cette règle s'applique aux États membres situés dans le bras correctif en 2011, durant les trois exercices suivant leur sortie de la procédure de déficit excessif. Elle prévoit que l'ajustement structurel soit supérieur à un seuil de référence appelé MLSA (*Minimum linear structural adjustment*), calculé à partir des données de prévisions⁽¹⁾. Selon les éléments transmis au Rapporteur général par le Gouvernement, **cette règle imposerait un ajustement structurel minimal de 0,6 point de PIB**. Le Gouvernement indique que l'évaluation du respect de la règle de la dette tient compte de tous les facteurs pertinents (évolution de la position économique à moyen terme, des positions budgétaires à moyen terme, etc.) et des marges de déviation autorisées par la règle transitoire de la dette. L'évaluation au titre de l'année 2019 sera faite par la Commission au printemps 2020, une fois que les données d'exécution seront disponibles.

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

2. Les déterminants de la baisse du ratio de dette publique sur la période 2020-2022

a. Un écart accru par rapport au solde stabilisant

Entre 2020 et 2022, la diminution du ratio de dette publique résulterait de perspectives de solde public inférieur au solde dit stabilisant.

Les notions de solde stabilisant et d'écart au solde stabilisant

Le **solde stabilisant** désigne le niveau de solde public à atteindre pour stabiliser la dette en points de PIB. Il est égal à l'opposé du produit de la croissance du PIB en valeur par le taux de dette publique en points de PIB.

À titre d'exemple, pour une croissance du PIB en valeur de 5 % et une dette de 60 points de PIB, le déficit stabilisant s'établit à 3 %.

L'écart au solde stabilisant est la différence entre le solde stabilisant et le solde public effectif ou prévisionnel. Si l'écart est positif, cela signifie que la dette publique s'accroît, à l'inverse, si l'écart est négatif, cela signifie que l'endettement public diminue.

Compte tenu de l'abaissement des perspectives de croissance sur la période 2018-2022, les prévisions de solde stabilisant sont revues à la hausse. Cela signifie que le déficit public stabilisant est inférieur à celui prévu en LPFP et est par conséquent plus exigeant à atteindre.

COMPARAISON DES PRÉVISIONS DE SOLDE STABILISANT

(en points de PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Solde stabilisant la dette – LPFP | - 2,3 | - 2,7 | - 2,8 | - 3 | - 3,2 | - 3,3 |
| Solde stabilisant la dette – programme de stabilité 2018 | - 2,5 | - 2,9 | - 2,9 | - 3 | - 3,2 | - 3,1 |
| Solde stabilisant la dette – programme de stabilité 2019 | - | - 2,4 | - 2,5 | - 2,5 | - 2,7 | - 3,0 |
| Écart LPFP / programme de stabilité | - | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,3 |

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programmes de stabilité 2018 et 2019.

Eu égard aux nouvelles prévisions de solde public, l'écart par rapport au solde stabilisant est accru en 2019 par rapport à la LPFP. L'écart devient négatif à compter de l'exercice 2020, permettant la décreue du ratio d'endettement public, indépendamment des mouvements en flux de créances.

COMPARAISON DES PRÉVISIONS DES ÉCARTS AU SOLDE STABILISANT

(en points de PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Écart au solde stabilisant – LPPF | 0,6 | 0,1 | 0,1 | - 1,6 | - 2,3 | - 3 |
| Écart au solde stabilisant – programme de stabilité 2018 | 0,1 | - 0,7 | - 0,6 | - 2,1 | - 2,9 | - 3,4 |
| Écart au solde stabilisant – programme de stabilité 2019 | - | 0,1 | 0,6 | - 0,5 | - 1,1 | - 1,7 |
| Écart LPPF / programme de stabilité | - | 0 | 0,5 | - 1,1 | - 1,2 | - 1,3 |

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programmes de stabilité 2018 et 2019.

En revanche, l'écart au solde stabilisant est beaucoup plus réduit sur la période 2020-2022, limitant par conséquent la trajectoire de baisse du ratio d'endettement public.

b. Un impact globalement haussier des flux de créances sur le ratio de dette

En 2019, les flux de créance seraient globalement neutres sur l'endettement public.

COMPARAISON DES FLUX DE CRÉANCES

(en points de PIB)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------|-------|-------|-------|------|------|
| Flux de créances – LPPF | - 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,5 | 0,4 | 0,2 |
| Flux de créances – programme de stabilité 2018 | 0,3 | 0,1 | 0,3 | 0,6 | 0,5 | 0,2 |
| Flux de créances – programme de stabilité 2019 | - | - 0,1 | 0,0 | 0,3 | 0,5 | 0,4 |
| Écart LPPF / programme de stabilité | - | - 0,2 | - 0,1 | - 0,2 | 0,1 | 0,2 |

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programmes de stabilité 2018 et 2019.

En revanche, les flux de créance auraient un impact haussier sur l'endettement public sur la période 2020-2022, en raison de l'effet budgétaire du CICE et de l'étalement des primes à l'émission relativement élevées au cours des années précédentes. En comparaison avec la LPPF, l'impact serait plus faible que prévu en 2020 et légèrement plus fort en 2021 et 2022.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Lors de sa séance du 10 avril 2019 à 9 heures 30, la commission a auditionné M. Didier Migaud, président du Haut Conseil de finances publiques sur l'avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2019 à 2022.

M. le président Éric Woerth. Nous entendons ce matin M. Didier Migaud, au titre de ses fonctions de président du Haut Conseil des finances publiques, comme nous le faisons toujours avant de débiter nos travaux sur la loi de programmation, les lois de finances de l'année et les programmes de stabilité.

En application de l'article 17 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil est saisi par le gouvernement des prévisions macroéconomiques – et uniquement des prévisions macroéconomiques – sur lesquelles repose le programme de stabilité.

Son avis est joint au programme de stabilité, lorsque celui-ci est transmis au Parlement. Nous entendrons, après le Conseil des ministres, les ministres Bruno Le Maire et Gérald Darmanin. Par ailleurs, comme vous le savez, le mardi 30 avril, à l'issue des questions au Gouvernement, le Gouvernement fera sur ce programme de stabilité, en application de l'article 50-1 de la Constitution, une déclaration en séance publique qui sera suivie d'un débat et d'un vote.

Je précise enfin qu'au vu du peu d'informations dont il disposait jusqu'à ce matin, notre Rapporteur général Joël Giraud ne sera pas à même de nous présenter aujourd'hui son rapport d'information. Compte tenu de l'interruption des travaux parlementaires durant la seconde quinzaine d'avril, je suis certain que la commission acceptera de s'en remettre pleinement à notre Rapporteur général pour qu'il finalise ce document d'ici la séance publique.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. Je vous remercie de m'avoir invité devant votre commission, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, afin que je vous présente les principales conclusions de notre avis sur les prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2019 à 2022.

Je suis accompagné aujourd'hui de François Monier, Rapporteur général du Haut Conseil, de Vianney Bourquard et Vladimir Borgy, rapporteurs généraux adjoints, ainsi que de Cyprien Canivenc, rapporteur.

C'est la septième fois que le Haut Conseil est appelé à se prononcer sur le programme de stabilité. Avant de détailler devant vous le contenu de ce nouvel avis, j'aimerais formuler deux remarques préalables.

La première porte sur le calendrier. Conformément au droit de l'Union, le programme de stabilité a été établi, comme chaque année, au début du mois d'avril et sera transmis à la Commission européenne d'ici la fin de ce mois. Cette contrainte calendaire pèse particulièrement cette année, puisque le texte a été bâti indépendamment des suites qui seront données au Grand débat national. Par ailleurs, les conditions de mise en œuvre du Brexit, dont l'échéance initiale était fixée au 29 mars 2019, continuent de représenter un aléa majeur pour les perspectives de croissance européenne et française. Notre avis est donc formulé sous ces réserves.

Ma seconde remarque concerne le mandat du Haut Conseil des finances publiques. L'examen du programme de stabilité qu'il réalise chaque année porte sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes à la trajectoire de finances publiques, et non sur la trajectoire de finances publiques elle-même. Le Haut Conseil tient toutefois compte de l'impact des finances publiques sur la macroéconomie et, inversement, des conséquences de la macroéconomie sur les finances publiques.

Dans ce cadre, nous nous sommes appuyés sur des prévisions émanant de multiples institutions, telles que la Commission européenne, la Banque centrale européenne (BCE), le Fonds monétaire international et l'OCDE, ainsi que sur les travaux d'autres organismes comme l'INSEE, la Banque de France, le Centre de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (Rexecode) et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Avant de vous présenter les observations du Haut Conseil sur les prévisions du Gouvernement dont nous avons été saisis mercredi 3 avril dernier, je souhaite revenir brièvement sur le contexte macroéconomique dans lequel le programme de stabilité français a été établi. Je vous présenterai ensuite notre appréciation sur les prévisions du Gouvernement portant sur l'année 2019, puis nos observations relatives au scénario macroéconomique établi pour les années 2020 à 2022.

S'agissant du contexte macroéconomique actuel, le Haut Conseil constate d'abord le caractère moins porteur de l'environnement économique mondial et européen dans lequel paraît le programme de stabilité de notre pays.

Nous observons en effet un fort ralentissement de la croissance du commerce international depuis la fin de l'année 2018. Ce repli est notamment dû à l'escalade des droits de douane, initiée par les États-Unis, au ralentissement de la croissance des pays émergents – en particulier de la Chine – et aux difficultés affectant le secteur automobile dans plusieurs pays. Ainsi, malgré un rebond

attendu en cours d'année 2019, la croissance du commerce mondial en moyenne annuelle se situerait cette année à un niveau plus faible qu'en 2017 et 2018.

La zone euro connaît, pour sa part, un fléchissement très prononcé de sa croissance. Le ralentissement de l'activité observé au second semestre de l'année 2018 reflète celui du commerce mondial que je viens de mentionner et a été amplifié, notamment en Allemagne, par les difficultés d'adaptation du secteur automobile lors de la mise en œuvre de nouvelles normes d'homologation au 1^{er} septembre 2018. Aussi, si la zone euro peut retrouver au premier semestre 2019 une croissance modérée, tirée par la consommation, les prévisions pour l'ensemble de l'année ont été sensiblement révisées à la baisse.

En 2019, les prévisions de croissance pour la zone euro sont en effet comprises entre 1,3 %, selon la Commission européenne et le Gouvernement français, 1,2 % selon l'OCDE, et 1,1 % selon la BCE, ce qui correspond, quelle que soit l'estimation retenue, à une progression sensiblement inférieure à celles observées en 2017 et en 2018, qui s'établissaient respectivement à 2,5 % et 1,8 %.

J'en viens à la situation de la France. Depuis la mi-2018, notre pays connaît une croissance un peu plus soutenue que celle de ses principaux partenaires européens. Par rapport à la zone euro, la France a en effet bénéficié au second semestre 2018 d'un investissement des entreprises plus élevé et d'une contribution des échanges extérieurs un peu plus favorable.

En revanche, l'investissement des ménages français a été moins dynamique que chez nos voisins européens. De même, la consommation a été atone au quatrième trimestre de l'année 2018, sous l'effet notamment des mouvements sociaux intervenus en fin d'année.

L'écart de croissance de la France par rapport à la zone euro devrait toutefois se maintenir au premier semestre 2019. Le climat des affaires s'est en effet légèrement redressé aux mois de février et mars, et se situe actuellement à un niveau un peu supérieur à sa moyenne de longue période. Enfin, la demande intérieure pourrait se trouver renforcée par un rebond de la consommation, soutenu par des gains significatifs de pouvoir d'achat au quatrième trimestre 2018 et au premier trimestre 2019.

Le Haut Conseil estime toutefois que ce contexte macroéconomique présente plusieurs facteurs d'incertitude, susceptibles d'affecter l'activité mondiale et européenne et, en conséquence, d'affecter la trajectoire de croissance française.

J'en citerai trois. D'abord, je l'ai déjà dit, les conditions de mise en œuvre du Brexit constituent un aléa majeur pour notre dynamique de croissance ; ensuite, nous devons intégrer le risque d'une reprise plus lente que prévu du commerce mondial, sous l'effet d'un possible durcissement des tensions protectionnistes ou d'un ralentissement accru de l'activité en Chine ou aux États-Unis ; enfin,

l'activité française pourrait être freinée si le ralentissement observé ces derniers mois en Italie et en Allemagne était amené à se poursuivre.

À l'inverse, d'autres facteurs pourraient affecter positivement notre trajectoire. Certains pays européens pourraient ainsi utiliser les marges de manœuvre budgétaires dont ils disposent pour soutenir davantage l'activité – je pense, bien sûr à l'Allemagne. Je pense également aux politiques monétaires plus accommodantes qui résultent des décisions prises par la Réserve fédérale américaine et la BCE au cours des derniers mois et qui atténuent le risque d'une remontée rapide des taux d'intérêt.

J'en arrive aux observations formulées par le Haut Conseil sur les prévisions du Gouvernement pour l'année 2019.

S'agissant de la prévision de croissance formulée dans le programme de stabilité pour 2019 par le Gouvernement, elle s'élève à 1,4 %. Elle est donc en baisse par rapport à la prévision associée à la loi de finances pour 2019, qui s'établissait à 1,7 %. Cette prévision de croissance est en ligne avec celles formulées par plusieurs organisations internationales, telles que le Fonds monétaire international (FMI) et la Commission européenne – qui l'estiment à 1,3 % pour 2019 –, ainsi qu'avec celles établies par d'autres organismes, qui oscillent entre 1,5 % selon l'OFCE, 1,4 % selon la Banque de France et 1,3 % selon Rexecode.

Dans le détail, la consommation des ménages français devrait être soutenue par d'importants gains de pouvoir d'achat, résultant de la poursuite de la croissance des revenus d'activité, par le ralentissement de l'inflation et par les différentes mesures fiscales et sociales prises à la fin de 2018.

Ces gains de pouvoir d'achat, concentrés sur le quatrième trimestre 2018 et le premier trimestre 2019, ont été jusqu'ici absorbés en grande partie par la hausse du taux d'épargne, qui a atteint un niveau singulièrement élevé. La consommation française dépendra donc, au cours des prochains trimestres, de la perception qu'auront les ménages de l'évolution de leur pouvoir d'achat et de leur confiance dans l'avenir.

Enfin, la hausse de l'investissement des entreprises devrait également se poursuivre, ce qui est cohérent avec les niveaux élevés de taux d'utilisation des capacités de production.

En résumé, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance pour 2019 formulée dans le programme de stabilité est réaliste. Il en est de même pour les prévisions d'emploi et de masse salariale établies par le Gouvernement pour 2019.

S'agissant, enfin, de l'inflation, le Haut Conseil estime que la prévision du Gouvernement, à 1,3 % pour 2019, est plausible. Il relève toutefois que les premières estimations de l'indice d'inflation du mois de mars laissent penser que

la hausse attendue de l'inflation sous-jacente – c'est-à-dire permettant de dégager une tendance de fond de l'évolution des prix – pourrait être plus lente que prévu par le Gouvernement.

Je voudrais, pour finir, vous présenter les observations du Haut Conseil sur le scénario macroéconomique du Gouvernement pour les années 2020 à 2022.

Il convient d'abord d'examiner les hypothèses de croissance du PIB potentiel, c'est-à-dire la production, dite soutenable, qui peut être réalisée sans engendrer de tensions dans l'économie.

Le Gouvernement n'a pas modifié ses hypothèses par rapport à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. La croissance potentielle de l'économie française est ainsi estimée à 1,25 % pour chacune des années comprises entre 2018 et 2020. Elle augmenterait cependant très légèrement en fin de période, pour tenir compte de l'impact de réformes structurelles, et s'établirait ainsi à 1,35 % en 2022.

Nous renouvelons donc l'avis que nous avons déjà exprimé lors de l'examen de la loi de programmation, en considérant que les hypothèses retenues par le Gouvernement pour cette période, qui se situent dans la fourchette des estimations disponibles, sont raisonnables.

Il convient ensuite d'évaluer la position de l'économie française dans le cycle en 2019 et 2020. Elle est estimée grâce à l'écart de production, également appelé *output gap*. Cet écart constitue en principe un indicateur de la capacité de rebond d'un pays, quand il est négatif, ou d'une perspective de ralentissement, quand il est positif.

Les estimations du Gouvernement établissent un écart de production très légèrement négatif pour 2018 et 2019, qui se situe dans la fourchette des estimations disponibles. Nous les considérons donc également comme raisonnables.

Nous relevons cependant que l'incertitude portant sur l'écart de production est importante. En effet, cet écart ne correspond pas à une donnée observable ou comptable et ses estimations sont régulièrement sujettes à des révisions significatives.

Comme en avril 2018, nous notons que la fragilité des évaluations de l'écart de production est mise en lumière par les messages divergents délivrés par les indicateurs d'inflation et de tension. Ainsi, l'inflation sous-jacente fluctue faiblement et reste à un bas niveau, ce qui ne témoigne pas de signes de tension. En revanche, les taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie manufacturière et les difficultés de recrutement s'établissent, début 2019, au-dessus de leur moyenne de long terme.

J'en viens au scénario de croissance établi par le Gouvernement pour la période 2020-2022.

L'an dernier, dans son avis sur le programme de stabilité d'avril 2018, le Haut Conseil avait considéré que le scénario d'une croissance effective demeurant continûment supérieure à la croissance potentielle jusqu'en 2022 était optimiste. Le nouveau scénario présenté cette année se prête moins à cette critique. Le Gouvernement a en effet révisé à la baisse son scénario de croissance par rapport au programme de stabilité transmis en 2018. Les prévisions de croissance s'établissent ainsi à 1,4 % par an. Ce niveau est proche de la croissance potentielle jusqu'en 2022, quoique légèrement supérieur. En conséquence, l'écart de production serait durablement proche de zéro.

Le Haut Conseil considère que ce nouveau scénario constitue une base raisonnable et, en tout état de cause, plus raisonnable, pour établir une trajectoire pluriannuelle de finances publiques.

Je voudrais évoquer pour conclure l'impact du scénario macroéconomique présenté par le Gouvernement sur les finances publiques.

Dans l'ensemble, le Haut Conseil note que le Gouvernement a souhaité rendre plus crédible le scénario macroéconomique de moyen terme. La comparaison des trajectoires de finances publiques prévues dans le programme de stabilité transmis en avril 2018 et dans celui-ci montre qu'un scénario optimiste de croissance, tel que celui présenté l'an dernier, tend, à l'inverse, à minorer le déficit et à afficher une trajectoire favorable de dette publique.

Tandis que le solde public effectif devait être positif à hauteur de 0,3 point de PIB en 2022, selon le programme de stabilité établi l'an dernier, celui de cette année prévoit désormais un déficit public de 1,2 point au même horizon. Le programme de stabilité établi en avril 2019 inscrit donc pour l'année 2022 une dégradation du déficit de 1,5 point de PIB par rapport à celui de l'an passé.

Dans l'ensemble, cette évolution s'explique, pour un peu plus de la moitié, par la révision de la trajectoire de croissance économique sur la période 2018 à 2022 et, pour un peu moins de la moitié, par les choix faits en matière de finances publiques, essentiellement celui d'une baisse plus forte des prélèvements obligatoires, qui ne s'accompagne pas pour autant d'une maîtrise plus forte des dépenses publiques.

En conséquence, dans le nouveau scénario, en 2022, le solde structurel, restera éloigné de l'objectif de moyen terme, fixé à -0,4 point de PIB. Il serait encore de -1,3 point de PIB en 2022, contre -0,6 point dans le programme de stabilité établi en avril 2018.

La révision du scénario de croissance et, dans une moindre mesure, de celui de finances publiques se traduirait aussi par une modification significative de la trajectoire de diminution du ratio de dette par rapport au PIB. D'après le

programme de stabilité transmis par le Gouvernement, il ne diminuerait, sur l'ensemble de la période 2018-2022, que de 1,6 point dans le programme de stabilité d'avril 2019, contre 7,2 points initialement anticipés dans le programme de stabilité établi l'année dernière. La baisse du ratio de dette ne serait donc amorcée qu'à compter de 2021, alors qu'elle était attendue dès 2018 dans le programme de stabilité d'avril 2018.

Le Haut Conseil relève donc que, pour des raisons tenant à la fois aux perspectives de croissance et au choix fait d'une baisse plus forte des prélèvements obligatoires, le nouveau programme de stabilité conduit, par rapport au précédent, à une réduction sensiblement moindre des déficits effectifs et structurels à l'horizon 2022 et, en conséquence, de notre dette. Cette évolution rend d'autant plus nécessaire un strict respect des objectifs de dépense publique affichés dans ce programme de stabilité.

M. Joël Giraud, Rapporteur général. Monsieur le président, en premier lieu, permettez-moi de vous remercier pour la qualité coutumière de votre avis, que je qualifierai cette année de « globalement positif » sur les hypothèses retenues, ce qui prouve l'effort de sincérité qui marque notre action depuis le début du quinquennat, qu'il s'agisse du budget ou des programmations pluriannuelles.

Vous soulignez que les objectifs retenus sont moins ambitieux que ceux énoncés dans le précédent programme de stabilité, tout en rappelant que, dans l'intervalle, le contexte économique a évolué.

En ce qui concerne les hypothèses du Gouvernement, vous nous aviez avertis l'an dernier que le scénario macroéconomique du Gouvernement reposait sur une croissance effective supérieure à la croissance potentielle jusqu'en 2022, ce qui vous semblait « optimiste », pour reprendre vos propres termes. Considérez-vous cette année que le Gouvernement a tenu compte de vos observations en révisant à la baisse les hypothèses de croissance sur la période 2019-2022 ? Peut-on considérer que cette programmation pluriannuelle est débarrassée des biais optimistes qui prévalaient jusqu'alors, et est-ce à mettre au crédit du Haut Conseil ? Mon avis en effet est que vous n'y êtes pas pour rien.

Dans la logique de ce qui précède, estimez-vous que les nouveaux objectifs du Gouvernement sont crédibles ? Pour le dire autrement, est-il crédible que les déficits diminuent et que la dette se stabilise, puis reflue d'ici la fin du quinquennat ?

Mme Bénédicte Peyrol. Contrairement à l'année dernière où votre avis faisait état du dynamisme de l'environnement économique européen et mondial et d'une reprise dans la zone euro, le contexte de cette année, vous l'avez rappelé, est un peu plus compliqué – et c'est une litote. L'économie mondiale marque en effet un ralentissement auquel n'échappe pas la France, malgré une certaine résistance de notre économie, que vous avez soulignée.

Sans être candide et croire que tout va aller pour le mieux dans le meilleur des mondes, on peut néanmoins avancer que cette relativement bonne tenue de notre économie est due aux réformes que nous avons menées pour renforcer le pouvoir d'achat des travailleurs et des ménages modestes, pour soutenir l'activité économique, au travers du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (« PACTE ») et de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (« ESSOC »), ce à quoi s'ajoute un effort soutenu de maîtrise du déficit.

Plusieurs organisations, comme la Commission européenne ou, très récemment, l'OCDE, ont souligné le rôle des réformes structurelles menées par le Gouvernement dans l'amélioration des résultats de notre économie. Qu'en pense le Haut Conseil, et de quelle manière a-t-il intégré ces données dans ses projections de croissance potentielle ?

Enfin, vous avez évoqué la perception qu'ont les Français de l'évolution de leur pouvoir d'achat et la façon dont cette perception peut jouer sur le niveau de la consommation en 2019 : le Haut Conseil envisage-t-il à cet égard deux scénarios possibles, l'un positif, l'autre plus négatif ?

Mme Véronique Louwagie. Vous faites observer que le scénario retenu par le Gouvernement est plus raisonnable, moins optimiste et plus crédible que le précédent. Cela s'explique par le fait que, plus nous nous rapprochons des échéances, plus le Gouvernement est contraint de tenir compte de la situation environnante.

Mais ses renoncements conduisent à dégrader fortement la situation du pays, puisqu'ils se traduisent, en termes de ratio de dette sur PIB, par un différentiel de 5,6 points supplémentaires à l'horizon 2022, ce qui est énorme.

Les hypothèses de croissance du Gouvernement reposent en partie sur la consommation des ménages. Dans la mesure où vous notez que, au quatrième trimestre 2018, les Français ont privilégié l'épargne, qu'est-ce qui permet de penser que, dans les années à venir, la consommation sera susceptible de tirer la croissance ?

Le Gouvernement table ensuite sur une inflation de 1,3 % pour 2019. Vous indiquez cependant que la hausse pourrait être plus lente : quelles sont les raisons qui vous conduisent à le penser ?

Vous n'avez rien dit, enfin, des risques que comporterait une hausse des taux d'intérêt d'ici à 2022. Est-ce un scénario que vous avez envisagé ?

M. Jean-Paul Mattei. L'an dernier, la Cour a recommandé l'extension du périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale à l'ensemble de la protection sociale, ainsi que la création d'une loi de financement des collectivités territoriales déclinant les objectifs des lois de programmation. Maintenez-vous ces préconisations ? Avez-vous mesuré l'impact de la crise des « gilets jaunes » sur

les prévisions de croissance de 1,4 %, soit une valeur proche de notre potentiel de croissance ?

La Cour s'inquiétait également, l'an dernier, de la non-prise en compte de la suppression intégrale annoncée de la taxe d'habitation pour évaluer la trajectoire des prélèvements obligatoires. Avez-vous ajusté votre diagnostic par rapport aux mesures votées le 24 décembre 2018 et avez-vous intégré le rendement de la future « taxe GAFA » et l'objectif du Gouvernement de réduire les prélèvements obligatoires d'un point de PIB ?

Malgré deux années en dessous du seuil de 3 % de déficit, la France le dépasse à nouveau en 2019. Pensez-vous que, compte tenu des mesures issues du Grand débat national, il sera possible de revenir en dessous du seuil l'année prochaine, en tenant l'objectif de limitation de la dépense publique à 0,2 %, en volume, en moyenne, sur le quinquennat, contre plus 0,9 % sur la période 2013 à 2017 ? Cet objectif est-il encore atteignable, selon vous ?

Enfin, avez-vous mesuré l'impact du prélèvement à la source sur la consommation des ménages ? Peut-on déjà dessiner quelques perspectives à ce sujet ?

M. Jean-Louis Bricout. Je ne formulerai que deux remarques.

Les mesures prises au mois de décembre en réponse au mouvement des « gilets jaunes » ont contribué au maintien d'une croissance à peu près stable. Par rapport aux réformes prochainement envisagées et par rapport au climat de défiance qui marque la période actuelle, comment voyez-vous l'évolution du comportement des ménages en fonction d'éventuels gains de pouvoir d'achat ? Ces ressources supplémentaires vont-elles aller vers l'épargne, ou se porter sur des produits d'importation ? Ces tendances s'apprécient surtout sur un plan qualitatif, mais posent question, car elles ne relancent pas forcément la production française.

Avez-vous envisagé d'autres scénarii en cas de Brexit dur ou de sortie particulière du Grand débat ? Ces deux éventualités peuvent faire diverger fortement les prévisions, me semble-t-il.

M. Éric Coquerel. Je ne vais pas intervenir sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques – que nous n'avons reçu que ce matin, ce que je regrette – mais plutôt sur le programme de stabilité 2019-2022, que nous avons pu consulter et sur lequel porte l'avis du Haut Conseil.

Hier, j'ai écouté le premier ministre en séance publique. Il poussait une sorte de cocorico, très enthousiaste, sur les chiffres de l'OCDE pour les dix ans à venir. Or, le moins que l'on puisse dire, c'est que les chiffres du programme de stabilité contredisent un peu cet enthousiasme...

Premièrement, si on regarde la croissance prévue par le programme de stabilité de l'an dernier, on s'aperçoit qu'elle s'écroule cette année par rapport à ce

qui était alors prévu : 2 % prévus en 2018, pour 1,6 % réalisé ; de la même manière, pour 2019, on est passé de 1,9 % à 1,4 %. Et encore cette dernière valeur a-t-elle été sauvegardée parce que des mesures ont été prises suite au mouvement des « gilets jaunes » ! Pour la période allant de 2020 à 2022, on voit que l'estimation passe de 1,7 % à 1,4 %. Vraiment, je ne vois pas sur quoi se base l'enthousiasme du Premier ministre, qui me semble bien optimiste.

J'en viens, deuxièmement, à la hausse du pouvoir d'achat. Il a augmenté cette année en raison des mesures prises en réponse au mouvement des « gilets jaunes ». Même si notre groupe les trouve largement insatisfaisantes et en partie biaisées, elles ont tout de même eu un petit peu d'impact. Mais on s'aperçoit que, dès 2020, l'augmentation du pouvoir d'achat n'est plus que de 1 % : manifestement, le Gouvernement n'entend pas continuer sur la voie d'une politique de relance.

Troisièmement, la décision a été prise de baisser les impôts. Selon le Premier ministre, c'est la conclusion à tirer du Grand débat. Mais cela signifie que toutes les améliorations attendues devront venir de la baisse des dépenses publiques, si l'on veut réduire les déficits de 3 % à 1,2 %. De ce point de vue-là, je trouve dommage que la seule ambition d'un gouvernement puisse être la baisse de la dette, notamment quand on a tant besoin d'investissements par rapport à la seule dette qui tienne : la dette écologique.

On nous annonce une baisse de l'impôt sur les sociétés : en tout, elle se chiffrera à 30 milliards d'euros sur le quinquennat Macron. Je pense que c'est un problème, car on n'en voit pas vraiment les effets sur l'emploi. En revanche, je m'inscris en faux contre la prétendue baisse de 14 milliards d'euros au profit des ménages, baisse annoncée hier dans *Les Échos*. D'abord, c'est confondre baisses d'impôts, dont une certaine partie recouvre d'ailleurs des mesures déjà prises, et baisse des cotisations sociales. Or ces dernières sont, je vous le rappelle, du salaire différé ! Ensuite, non seulement vous additionnez la baisse des impôts et la baisse des cotisations, mais vous ne tenez pas du tout compte de la baisse des prestations sociales qui découle de la baisse des cotisations. Autrement dit, vous prétendez abaisser de 14 milliards d'euros la pression globale des impôts et cotisations, mais vous ne comptez pas ce que cela va coûter aux Français !

J'en viens à mon dernier point, à savoir l'emploi. Si j'en crois Bruno Le Maire, le taux de chômage serait ramené de 8,6 % à 8,3 % d'ici à la fin du quinquennat. Cette baisse viendrait des transformations économiques, sociales et financières engagées par le Gouvernement, qui s'accorde là encore un satisfecit. Or, quand on lit le rapport, on voit qu'en réalité la hausse des décisions d'investissements en France est due à 26 entreprises seulement. La création d'emplois due aux investissements étrangers chute ainsi de 9 %, soit 1 000 emplois. Dans le secteur productif, la baisse est même de 30 %. Ces chiffres permettent de réfuter l'idée que la baisse de la fiscalité du capital et l'investissement de l'étranger auraient un effet mécanique sur l'emploi. Je pense qu'en réalité, ce serait plutôt une relance de l'activité, notamment une relance

massive de la consommation populaire, qui pourrait produire un effet mécanique sur l'emploi.

M. Charles de Courson. J'ai deux questions.

Premièrement, je soulève depuis des années le problème de l'écart de production : la croissance affichée par le Gouvernement ne peut être durablement supérieure à la croissance potentielle... Comme vous l'expliquez dans votre avis, le Gouvernement a ramené son estimation de 1,7 % à 1,4 %. Cette dernière valeur reste cependant supérieure à la croissance potentielle, estimée aux alentours de 1,25 %. Il me semble que nous devrions nous aligner sur cette dernière, au maximum, et sous réserve de notre position dans le cycle économique, car, comme vous le montrez, l'écart de production ne peut être durablement négatif ou positif. C'est impossible. Vu notre position dans le cycle, il me semble que la croissance devrait plutôt être estimée à 1,1 % ou 1,2 %.

Deuxièmement, j'en viens à la dégradation du déficit public. On nous avait annoncé triomphalement l'année dernière que nous serions en excédent budgétaire en 2022. Selon les prévisions révisées, le solde ne serait plus, à cette date, positif de 0,3 %, mais négatif de 1,2 %. Or près de la moitié de l'écart de 1,5 point constaté s'explique par la gestion des finances publiques, le reste, soit 0,8 point, s'expliquant par la révision de la croissance à la baisse. Comment expliquez-vous cette mauvaise gestion des finances publiques, dont je chiffre la dégradation à 15 milliards d'euros ?

M. Michel Lauzzana. Monsieur le président, vous nous dites que la prévision de croissance du Gouvernement est « réaliste ». Vous employez même les adjectifs « raisonnable » et « plausible ». Il faut souligner ce fait, car il recouvre vraiment notre vision politique et la volonté du Gouvernement et de la majorité de livrer un budget sincère, ce qui n'a peut-être pas toujours été le cas sous les gouvernements précédents.

Les plus grandes incertitudes sont plutôt d'ordre macroéconomique. Je ne reviendrai pas sur le Brexit, la guerre commerciale entre les États-Unis d'Amérique et la Chine, ou encore la situation de l'Amérique du Sud. Mais j'ai lu que le FMI avait revu l'endettement global des 190 pays dont il s'occupe. Il prévoit une augmentation qui frôle les 190 000 milliards de dollars d'endettement, soit 125 % du PIB mondial. Un ancien responsable de la Bourse de New York trouvait quant à lui que cet endettement était vraiment un facteur de risque très important et que nous allions vers une crise certaine, plus importante que celle de 2008. Or il me semble, monsieur le président, que vous ne mentionnez guère cette situation-là et que ce n'est pas un élément que vous prenez en compte. Est-ce, pour vous, que le risque est trop éloigné pour que vous en teniez compte ? Ou bien l'avez-vous fait dans votre évaluation ?

M. Patrick Hetzel. Je vous remercie beaucoup, monsieur le président, pour ces présentations extrêmement claires.

Vous avez indiqué qu'il y avait deux aléas majeurs sur lesquels il vous est difficile de vous prononcer : les mesures qui seraient issues du Grand débat national ; les incidences liées au Brexit. Je voudrais revenir sur ce second point, même si je sais que ce sont des aléas difficiles à mesurer. Quels sont, à votre avis, les points majeurs sur lesquels la commission des finances devra être particulièrement vigilante dans les mois à venir, au sujet de ces risques possibles liés au Brexit ?

M. Xavier Paluszkiwicz. Le programme de stabilité constitue la feuille de route du prochain exercice budgétaire. Il souligne, de fait, des points relativement positifs, à l'instar de la croissance, qui demeure à 1,4 %, alors que, chez nos voisins, elle chute à 1 %. Comme on le sait, ces estimations demeurent toujours hypothétiques et variables selon la conjoncture. Quelles seront-elles après les annonces faites à l'issue du Grand débat ? Surtout, quelles seront-elles plus tard encore, lorsque nous aurons essuyé l'impact des conditions de mise en œuvre du Brexit qui, comme vous le soulignez, d'ailleurs, dans votre avis, constitue un aléa majeur sur les perspectives de croissance ?

En ce qui concerne le déficit public, on observe également que les anticipations faites par les organismes macroéconomiques sont toujours évolutives. C'est dans ce contexte que la presse internationale, notamment le *Wall Street Journal*, soulevait un certain étonnement quant au calcul des prévisions macroéconomiques faites par la Commission, affirmant qu'elle réalisait toujours des estimations élevées du déficit structurel, ce qui a pour conséquence d'exiger un plus grand effort des États membres.

Ma question est donc la suivante : comment établissez-vous, à la Cour des comptes et au Haut Conseil des finances publiques, des prévisions qui ne soient pas excessivement rigoureuses à l'égard des finances publiques des États membres et laissent une certaine marge à une politique contracyclique en période basse du cycle ?

M. Michel Castellani. Ma question sera simple : j'ai constaté que, si on fait le bilan de l'Agence France Trésor l'an dernier, entre le total des achats et des ventes des émissions d'obligations, on constate que le solde est de 195 milliards d'euros, c'est-à-dire de l'ordre de 530 millions d'euros par jour, pour couvrir les besoins de trésorerie de l'État. Est-ce que cette trajectoire, qui tend d'ailleurs à s'aggraver, est tenable ou non, vu les niveaux de croissance annoncés et la remontée prévisible des taux ? Je voudrais simplement savoir si trajectoire actuelle est « jouable » ou non.

M. Philippe Chassaing. Je voudrais vous interroger sur les facteurs pouvant engendrer une modification de notre trajectoire économique. Avez-vous déjà mesuré l'écart entre un Brexit dur et un Brexit plus négocié ?

Je voudrais ensuite vous interroger sur les facteurs de transformation de notre économie, qui évolue fortement du fait de la numérisation. Est-ce qu'il est

possible que nous dégagions des gains de productivité suffisamment forts pour que notre trajectoire puisse en être modifiée, demain ?

M. Daniel Labaronne. Je vous remercie, monsieur le président, pour cet exposé très éclairant. Je voudrais vous interroger sur la question de la croissance potentielle. Comment se fait-il que le FMI ait une appréciation vraiment différente de celle de la Commission européenne concernant l'impact des réformes structurelles sur la croissance potentielle ? D'une façon plus générale, est-ce qu'il ne faudrait pas s'interroger sur le calcul même de cette croissance potentielle ? Pour ma part, je mets au défi quiconque, ici, de nous expliquer simplement comment la croissance potentielle est calculée dans les modèles économétriques ! Autour de cette question de la croissance potentielle, il y aurait vraiment une recherche à conduire, pour arriver à un modèle plus simple et plus proche de la réalité. C'est d'autant plus important que le calcul de la croissance potentielle détermine le calcul du solde structurel : si on se trompe dans la croissance potentielle, on se trompe aussi dans le déficit structurel. Il y a là, vraiment, un enjeu intellectuel de calcul. Il convient donc de se mettre d'accord sur cette évaluation de la croissance potentielle.

Ensuite, je voudrais vous interroger sur le commerce extérieur. Pensez-vous que, comme l'année, nous puissions constater une contribution positive de l'évolution du commerce extérieur à la croissance de notre économie ?

M. Jean-René Cazeneuve. Les collectivités territoriales participent pleinement à l'amélioration des comptes publics en 2018. On voit que leurs finances continuent à s'améliorer : les dépenses de fonctionnement n'ont crû que de 0,7 % l'année dernière, et même, en particulier, de 0,3 % seulement pour celles qui avaient contractualisé avec l'État. Les collectivités territoriales ont dégagé un excédent de 700 millions d'euros l'année dernière. On voit donc leur poids dans le rétablissement des comptes.

Je ne poserai que deux questions. Pensez-vous que les marges dégagées vont plutôt vers l'investissement ou vers le désendettement de ces collectivités, modifiant la photographie globale des finances publiques ? Quelle trajectoire des finances des collectivités territoriales envisagez-vous dans les projections que vous avez faites jusqu'en 2022 ?

M. Julien Aubert. Monsieur le président, vous avez dessiné une évolution des finances publiques, mais avez-vous tenu compte de la modification de la structuration de l'appareil fiscal français ? En d'autres termes, à partir du moment où une partie des recettes majeures est désormais indexée sur la croissance de l'année, du fait notamment de la réforme de l'impôt sur le revenu, force est de constater qu'en cas de retournement de cycle, contrairement à ce qui pouvait se passer auparavant, l'impôt sur les sociétés, la TVA et l'impôt sur le revenu joueront dans le même sens... Il n'y aura plus ce décalage de l'impôt sur le revenu qui opérait de manière contracyclique. De même, l'impôt sur les sociétés porte

aussi sur l'année en cours. Tout cela modifie *de facto* l'élasticité de l'impôt à la croissance.

Cet effet d'architecture fiscale a-t-il été pris en compte pour évaluer les conséquences en matière de recettes fiscales, en cas de retournement de cycle ?

M. Christophe Jerretie. Je ne poserai que trois petites questions.

Dans sa synthèse de 2018, la Cour des comptes jugeait le taux de croissance prévu « optimiste », tandis qu'elle le juge « réaliste » cette année. Ma question est très simple. J'ai relu les recommandations faites à la France en 2018 et 2019 par la Commission européenne ; elles intègrent justement un raisonnement fondé sur une prévision de 1,4 %. Faut-il comprendre que Bruxelles est passé par là pour le « reconditionnement » du taux ?

Comme président du Haut Conseil des finances publiques, vous considérez en 2018 que la base des évaluations à moyen terme était raisonnable en 2018, tandis que vous la trouvez crédible en 2019. Est-on vraiment en capacité, aujourd'hui, d'analyser des évolutions à moyen terme ?

Troisièmement, les dernières phrases des deux synthèses 2018 et 2019 sont quasiment identiques : « *La réalisation de ce scénario de finances publiques nécessite un strict respect des engagements de maîtrise de la dépense publique* », pour 2018 ; pour 2019, « *cette évolution rend d'autant plus nécessaire un strict respect des objectifs de dépenses publiques* ». Pouvez-vous m'expliquer la différence entre les deux ?

Je poserai les mêmes questions à Gérald Darmanin tout à l'heure.

M. le président Éric Woerth. Nous venons de recevoir le programme de stabilité, d'ailleurs déjà publié dans la presse. Nous le mettons donc en distribution immédiatement dans la salle.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Je ne pourrai pas répondre à toutes les questions posées, mais les ministres pourront répondre cet après-midi à celles qui s'adressent plus précisément à eux – je pense notamment aux observations de M. Coquerel.

Je rappelle que la mission du Haut Conseil est, en raison du choix fait par le Gouvernement de l'époque, une mission étroite, définie elle-même à partir d'une interprétation étroite des textes européens. Nous délivrons un avis sur les hypothèses macroéconomiques. Certes, à partir de l'avis demandé au Haut Conseil sur la cohérence entre les différents scénarios macroéconomiques et le scénario de finances publiques, nous en arrivons à formuler quelques observations sur les finances publiques, mais, s'il devait y avoir des modifications de la loi organique, peut-être faudrait-il préciser davantage le mandat du Haut Conseil au cas où vous souhaiteriez qu'il puisse exprimer très clairement un avis sur le scénario de finances publiques.

Je pense que cela pourrait être utile et clarifierait un certain nombre de choses. Mais encore faut-il que nous ayons, ensuite, le temps et les moyens de vous délivrer des avis les plus pertinents possibles. Vous avez pris connaissance de notre avis ce matin ? Nous l'avons transmis hier soir, car nous-mêmes n'avons été saisis que mercredi dernier – à 23 heures 27 ! Nous avons cependant anticipé, à travers quelques auditions que nous avons programmées le mercredi, de sorte que nous avons pu nous réunir le jeudi, le vendredi, le lundi et finaliser hier notre avis. Ce sont des conditions que nous qualifierons de sportives, lorsqu'il s'agit d'exprimer un avis le plus pertinent possible, et ce d'autant plus qu'un certain nombre de sujets, comme la croissance potentielle ou le déficit structurel, sont des notions ou des concepts quelque peu instables... En ce domaine, il n'y a pas de vérité, de la même façon que nous nous sentons plus assurés pour commenter 2019 que pour commenter 2021 ou 2022. On peut toujours se tromper lorsqu'il s'agit de prévisions à moyen terme et, dans le passé, un certain nombre d'erreurs d'appréciation ont pu être commises, du simple fait que l'environnement international bouge.

Pour en revenir aux quelques questions qui m'ont été posées, nous considérons bien que les objectifs tels qu'ils sont affichés sont crédibles au regard des informations dont nous pouvons disposer. Nous n'avons donc pas repris le terme de l'année dernière : « optimistes » ; nous les considérons plutôt « raisonnables ». Cette évolution est-elle due à l'existence du Haut Conseil ? Il pourrait paraître immodeste de l'affirmer. En réalité, tout le monde révisé à la baisse ses prévisions. Le Gouvernement révisé à la baisse ses hypothèses de croissance, comme tous les organismes et que tous les autres pays sont contraints de le faire, compte tenu d'un contexte et d'un environnement international moins porteur.

Cela dit, nous pouvons constater que, depuis que le Haut Conseil des finances publiques existe, il peut contribuer à rendre les gouvernements, quels qu'ils soient, plus raisonnables dans leurs prévisions. Comme il l'a démontré dans le passé, le Haut Conseil s'exprime en toute indépendance et n'hésite pas à dire clairement les choses, quand il estime improbables certains scénarios.

Reste que l'environnement actuel pèse beaucoup. Maintenir les hypothèses de croissance à 1,7 % n'aurait pas été seulement « optimiste », mais vraisemblablement « peu crédible », « irréaliste », « invraisemblable ». Le chiffre finalement retenu paraît plus réaliste, même si les choses, d'ici 2022, peuvent évoluer, y compris positivement.

L'un d'entre vous a évoqué la possibilité, envisagée par certains économistes, d'une crise financière nouvelle. Ce scénario n'est pas intégré dans le programme de stabilité présenté par le Gouvernement. Il y a toujours des risques possibles, mais il ne nous est pas apparu aujourd'hui que ce soit le scénario le plus probable. Le fait qu'il n'ait pas été retenu dans les hypothèses présentées par le Gouvernement peut donc tout à fait se concevoir, même s'il faut naturellement rester vigilant sur la croissance potentielle.

Dans nos avis précédents, nous avons déjà déclaré que la prévision de croissance potentielle, telle qu'elle était formulée par le Gouvernement, constituait une base raisonnable pour asseoir la programmation des finances publiques. Il est vrai que l'OCDE et le FMI intègrent des effets plus importants des réformes structurelles annoncées que ne le fait le Gouvernement lui-même, qui prévoit un passage de la croissance potentielle de 1,25 % à 1,35 % en fin de période, tandis que le FMI va un petit peu plus loin, tout comme l'OCDE. Il faut peut-être en tirer la conclusion que le Gouvernement demeure prudent sur l'impact possible de ses propres réformes structurelles...

La différence d'estimation avec la Commission européenne s'explique par le fait que cette dernière n'intègre pas l'impact des réformes structurelles dans ses prévisions, ou le fait à partir de bases forfaitaires qui ne sont pas du tout les mêmes que celles du FMI ou de l'OCDE. À la page 9 de notre avis, vous trouverez un graphique faisant apparaître une divergence très significative entre les prévisions de la Commission européenne et celles du FMI et de l'OCDE : la courbe des premières descend tandis que celle des secondes monte, ce qui fait qu'elles se croisent. Je dois vous avouer qu'une divergence d'une telle ampleur est inexplicable – à ce sujet, la Commission européenne elle-même se borne à indiquer que cela provient peut-être du fait qu'elle n'intègre pas un certain nombre de données dans son raisonnement.

La Commission établit ses prévisions à politique inchangée – ce qu'elle assume et revendique – et n'intègre dans ses prévisions pour les années à venir que ce qui a été voté ou ce qui est suffisamment spécifié. Or, comme on le sait et comme la Cour des comptes le fait souvent remarquer, les données et les faits ne sont pas toujours aussi documentés qu'il le faudrait – je crois qu'il arrive également à votre Rapporteur général de le déplorer...

M. le Rapporteur général. Cela m'est arrivé, en effet !

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Par exemple, la Commission européenne ne prend pas forcément en compte les annonces portant sur des économies en dépenses qui n'auraient pas encore été votées par le Parlement. Cela explique que certaines prévisions de la Commission puissent apparaître un peu plus dégradées que celles provenant d'autres sources, qui prennent en compte un certain nombre d'engagements pouvant être considérés comme pris.

Pour ce qui est du scénario de finances publiques, je ne reprendrai pas l'expression « mauvaise gestion » employée par M. de Courson et je n'ai pas vraiment de commentaires à faire sur ce point, si ce n'est que la dégradation du déficit et de la dette est la conséquence du choix politique consistant à augmenter l'effort de réduction des prélèvements obligatoires sans avoir une action supplémentaire sur la maîtrise de la dépense. Ce choix politique ayant été fait, dès que vous avez une croissance un peu moins élevée que prévu, cela se traduit par une augmentation du déficit effectif.

Cela a conduit le Gouvernement à apporter, dans le cadre du programme de stabilité 2019-2022, des corrections portant sur le déficit effectif réel en 2022, qui s'éloigne, évidemment, des objectifs affichés par le précédent programme de stabilité ainsi que des objectifs à moyen terme de la loi de programmation. Ce constat paraît assumé dans le programme de stabilité, puisque le Gouvernement privilégie les baisses d'impôts et tient compte d'une croissance qui sera moindre, ce qui a obligatoirement des conséquences.

L'inflation sous-jacente a été en moyenne de 0,8 % en 2018 et le Gouvernement estime qu'elle sera de 1,1 % en 2019, en fondant sa prévision sur l'augmentation des salaires, ainsi que du prix de certaines matières premières alimentaires. Pour notre part, nous constatons que cette légère accélération annoncée par le Gouvernement n'était toujours pas apparente en mars 2019 – l'indice du mois de mars a même été inférieur à la prévision –, ce qui nous conduit à estimer que la remontée de l'inflation sous-jacente sera peut-être plus lente que ne l'avait prévu le Gouvernement. Il est d'ailleurs à noter que les prévisions d'une accélération de l'inflation sous-jacente que la BCE et la Banque de France nous font depuis des années sont régulièrement démenties, ce qui doit nous inciter à la prudence en la matière. Cela dit, la prévision du Gouvernement reste réaliste – tout au plus demandera-t-elle de légers réajustements en cours d'année.

En ce qui concerne la consommation et l'épargne, je dirai que, pour bien appréhender la dynamique du taux d'épargne, il convient de rappeler que les ménages ont pour habitude de lisser leur consommation, c'est-à-dire que la croissance de leurs dépenses est souvent plus régulière que la progression de leur revenu disponible : en d'autres termes, une augmentation du pouvoir d'achat ne se traduit pas immédiatement par une augmentation de la consommation. Le quatrième trimestre 2018 est l'illustration de ce comportement, puisque les gains de pouvoir d'achat concentrés sur ce trimestre et sur le premier trimestre 2019 ont été absorbés en grande partie par une augmentation du taux d'épargne qui, sans battre de record, a néanmoins atteint un niveau singulièrement élevé, comme le montrent les données de l'INSEE.

Le Gouvernement prévoit pour 2019 une augmentation du pouvoir d'achat de 2 % et une augmentation de la consommation de 1,6 %, ce qui nous semble prudent, puisqu'il ne prévoit pas que l'augmentation du pouvoir d'achat se répercutera aussitôt sur la consommation, estimant que l'on assistera plutôt au maintien d'un niveau d'épargne relativement élevé. Bien évidemment, la vitesse et l'ampleur de la baisse du taux d'épargne, donc de la capacité des Français à consommer, dépendront du niveau de confiance que ceux-ci peuvent avoir dans les annonces faites et dans l'avenir.

J'en viens aux échanges extérieurs de la France qui, en 2018, ont soutenu la croissance dans une ampleur inédite depuis 2012, confirmant d'une certaine façon une dynamique qu'on avait déjà pu observer en 2017. En 2018, les exportations de produits manufacturés ont été dynamiques, ce qui s'est expliqué

notamment par la forte croissance de celle des matériels de transport – on pense évidemment à Airbus – et par la livraison de contrats exceptionnels, portant notamment sur des paquebots.

Le moindre dynamisme de la demande mondiale, joint au ralentissement constaté chez nos partenaires commerciaux et à l'appréciation de l'euro, a pesé, bien sûr, sur les exportations. Cependant, à rebours de ce qui est observé dans les autres pays européens, les performances à l'exportation se sont stabilisées en 2018 après plusieurs années de baisse. Selon le scénario du Gouvernement, on devrait voir en 2019 la contribution du commerce extérieur à la croissance rester neutre, tandis que les importations accéléreraient du fait de la légère progression de la demande finale, tirée par la consommation dynamique des ménages, et que les exportations, au contraire, ralentiraient en raison d'une demande mondiale moins importante.

Pour 2020, il est prévu dans le programme de stabilité que la contribution du commerce extérieur au PIB redevienne légèrement positive – de 0,1 point –, ce qui pourrait s'expliquer par une accélération de la demande mondiale, tandis que la demande intérieure, elle, pourrait ralentir par rapport à 2019. Toujours dans le scénario du Gouvernement, les performances à l'exportation de la France seraient stables en 2019 et en 2020. Ces prévisions peuvent étonner dans la mesure où nous commençons à avoir l'habitude de performances à l'exportation dégradées, mais il convient de rappeler que la tendance à la dégradation a été enrayée à partir de 2017, sans que l'on puisse identifier avec certitude la cause de cette rupture : les livraisons de paquebots, ainsi que celles effectuées par Airbus, peuvent constituer quelques éléments de réponse, mais les choses méritent d'être précisées et confirmées.

Je crois avoir répondu à toutes les questions, monsieur le président.

M. le président Éric Woerth. Merci beaucoup, monsieur le président, pour l'avis très clair du Haut Conseil que vous nous avez exposé et pour la qualité de vos réponses.

*

* *

AUDITION DE M. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET DE M. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Lors de sa séance du 10 avril 2019 à 13 heures 30, la commission a auditionné M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances et M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le programme de stabilité pour les années 2019 à 2022.

M. le président Éric Woerth. Je remercie MM. les ministres Le Maire et Darmanin d'avoir accepté notre traditionnelle invitation à nous présenter le programme de stabilité qui a fait l'objet d'une délibération ce matin même en Conseil des ministres. Ce matin également, M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, nous a présenté l'avis de celui-ci relatif aux prévisions macroéconomiques associées à ce programme de stabilité. Je rappelle que le Gouvernement prononcera une déclaration qui sera suivie d'un débat et d'un vote en séance publique le mardi 30 avril.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. M. Darmanin et moi-même sommes très heureux de vous présenter ce programme de stabilité, tout en précisant d'emblée qu'il ne présage pas des décisions qui seront prises par le président de la République à l'issue du Grand débat, et qui pourront modifier le cadre que nous fixons aujourd'hui.

Je ferai trois remarques d'ordre général. Tout d'abord, la politique économique que mènent la majorité et le Gouvernement depuis deux ans donne des résultats. Le taux de croissance, initialement prévu à 1,7 %, a été révisé à 1,4 % mais place la France au-dessus de la moyenne de la zone euro. Nous avons créé un demi-million d'emplois depuis 2017 et atteint le niveau de chômage le plus bas depuis 2009. Nous respectons nos engagements en matière de déficits publics, qui ont atteint 2,8 % en 2017, 2,5 % en 2018 et qui s'élèveront à 2,3 % en 2019, à quoi s'ajoute 0,8 point en raison de la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales, soit un déficit global de 3,1 %, mais la décision liée au CICE étant exceptionnelle – c'est un *one-off*, comme on dit –, le déficit public, de 2,3 %, sera bel et bien inférieur à 3 %, en 2019, et nous visons un déficit de 1,2 % à la fin du quinquennat, en 2022. Enfin, nous avons engagé un mouvement de baisse des impôts, dont nous avons déjà largement débattu hier en séance publique : à la fois les impôts des entreprises avec la baisse de l'impôt sur les sociétés et la transformation du CICE en allègement de cotisations, et les impôts des ménages puisqu'en 2019, ils baisseront en moyenne de 440 euros pour les deux tiers des ménages.

Toutes ces décisions de politique économique qui figurent dans le programme de stabilité nous conduisent, selon les évaluations de l'OCDE, à envisager une croissance de 3,2 % de la richesse nationale d'ici dix ans, qui bénéficiera en priorité aux classes moyennes et aux classes moyennes modestes.

En revanche, nous conservons deux faiblesses, comme le reconnaît le programme de stabilité avec la sincérité qui le caractérise. La première, c'est la dette. Elle a explosé de 30 points entre 2009 et 2018 en passant de 64 % à plus de 98 % de la richesse nationale. La réalité est celle-ci : la dette publique française tangente les 100 % en raison de son explosion depuis plusieurs années, et parce que la croissance actuelle n'est pas assez forte pour la faire baisser rapidement. Cette dette, je le répète, est un poison avec lequel nous ne pouvons pas vivre si nous voulons garantir une croissance solide. Nous prévoyons de la réduire de moins de 5 points, comme nous le présentons en toute sincérité dans le programme de stabilité, cependant je conserve cet objectif. Cela signifie que si des marges de manœuvre supplémentaires apparaissent en raison d'une croissance plus forte que prévu, elles devront être consacrées en priorité au désendettement de l'État. Les cessions d'actifs qui doivent être décidées demain matin à l'occasion de l'adoption définitive de la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises (« PACTE ») y seront également consacrées, car le désendettement est à mes yeux une priorité. Les conditions actuelles sont plus difficiles à cause du ralentissement de la croissance ; nous stabilisons la dette et la réduisons d'ici à 2022, certes dans des proportions moindres dans le programme de stabilité que ce que nous avons envisagé, mais je conserve cet objectif et, je le répète, toutes les marges de manœuvre supplémentaires iront à la réduction de la dette publique.

Notre seconde faiblesse est structurelle et ne date ni d'hier ni d'avant-hier : le volume global de travail de la France est trop faible. Les Français entrent trop tard sur le marché du travail et nous connaissons un problème structurel majeur d'inadéquation entre l'offre et la demande de travail : une entreprise sur deux ou presque ne trouve pas les qualifications et les formations dont elle a besoin. Vous connaissez tous, dans vos circonscriptions, des petites et moyennes entreprises (PME) industrielles qui cherchent en vain des chaudronniers ou des soudeurs, des concessionnaires automobiles qui cherchent en vain des carrossiers, des sociétés d'ingénieurs qui cherchent en vain des codeurs et des développeurs. C'est le problème structurel qu'il faut selon moi résoudre en priorité, ce à quoi nous nous employons avec Mme Pénicaud et l'ensemble du Gouvernement. D'autre part, le taux de chômage de la France est supérieur à la moyenne de la zone euro et le départ à la retraite intervient plus tôt que chez certains de nos partenaires européens. Ce volume de travail plus faible, lié aux problèmes de qualification, de formation et de chômage élevé, explique en grande partie l'appauvrissement relatif des Français depuis dix ans : au début des années 2000, la richesse par habitant en France était au même niveau que l'Allemagne, alors qu'elle est aujourd'hui inférieure de 15 %.

Tout cela doit nous conduire à poursuivre les réformes structurelles engagées, comme le précise le programme de stabilité. La réforme de l'assurance chômage est décisive pour inciter au retour à l'emploi et pénaliser le recours abusif aux contrats courts qui existe dans certains secteurs depuis plusieurs années – à cet égard, je suis favorable au système de bonus-malus dans les secteurs en question, comme je le dis depuis plusieurs mois. Les entreprises doivent être responsables et ne pas user de ces contrats très courts qui déstabilisent le marché

du travail. Outre l'assurance chômage et les retraites, l'autre grande réforme structurelle, qu'ont annoncée MM. Darmanin et Dussopt il y a quinze jours, concerne la fonction publique. Ce sont ces réformes prioritaires qui justifient que nous contenions l'ajustement structurel à 0,1 point en 2019 et en 2020.

Troisième point : le ralentissement de la croissance mondiale devient préoccupant. Il s'explique par plusieurs raisons : la fin des mesures de relance budgétaire – le *stimulus* – aux États-Unis, tout d'abord, qui avaient été efficaces dans un premier temps et qui le sont moins aujourd'hui ; le ralentissement de la croissance chinoise ; la faiblesse du commerce mondial liée aux tensions commerciales et aux rivalités entre les États-Unis et la Chine ; enfin, les difficultés propres à l'Europe, les incertitudes liées au Brexit, la récession italienne et le ralentissement économique marqué en Allemagne, dont la croissance sera de 0,8 % en 2019 contre 1,4 % en France.

Tous ces facteurs produisent un ralentissement marqué et préoccupant face auquel nous ne pouvons pas rester les bras croisés. J'estime qu'il est de la responsabilité principale des ministres de l'économie et des finances de la zone euro de prendre des initiatives en la matière. Demain, en marge du G7 à Washington, je proposerai donc à mes partenaires européens un nouveau contrat de croissance pour la zone euro qui reposera sur quatre piliers. Le premier concerne la poursuite des réformes structurelles dans les pays qui doivent gagner en compétitivité, en faveur desquelles la France s'engagera comme elle s'engage au rétablissement de ses finances publiques. Le deuxième pilier consiste à accroître l'investissement consenti par les États qui bénéficient des marges de manœuvre budgétaires nécessaires – je pense à l'Allemagne, aux Pays-Bas, à la Finlande – afin qu'ils luttent avec nous contre le ralentissement de la croissance mondiale et de celle de la zone euro. Troisième pilier : l'accélération de la transformation de la zone euro, dont je répète qu'elle ne sera pas capable de résister à une éventuelle nouvelle crise financière et économique. Le budget de la zone euro doit être disponible en juin prochain, l'union bancaire doit être réalisée d'ici à la fin de l'année et l'union des marchés de capitaux doit s'accélérer. Telles sont les trois réformes qui composeront le contrat de croissance pour la zone euro que je proposerai. Enfin, dernier pilier : la poursuite d'une politique monétaire accommodante de la part de la BCE pour éviter de resserrer le crédit et les disponibilités financières dont nos entreprises ont besoin.

J'insiste sur ce nouveau contrat de croissance pour la zone euro que je proposerai à nos partenaires européens car le programme de stabilité que nous vous présentons n'a de sens que si nous sommes aussi capables de prendre les décisions politiques nécessaires afin d'éviter que le ralentissement de la croissance de la zone euro ne soit trop marqué et, *in fine*, ne touche notre croissance, nos emplois et notre prospérité collective.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Après la présentation par M. Le Maire des chiffres macroéconomiques et du programme de réformes, il me revient, à l'occasion de ce deuxième programme de stabilité du quinquennat, de dire quelques mots plus en détail de la situation des comptes publics en évoquant non seulement quelques chiffres-clés mais aussi ce que contient – et ne contient pas – ledit programme de stabilité, qui est une photographie sincère – j'insiste, car c'est la marque de fabrique du Gouvernement que de présenter des données sincères au Parlement, comme l'a remarqué le Haut Conseil des finances publiques dans son avis en notant le caractère raisonnable et « réaliste » des prévisions macroéconomiques ainsi que le caractère sincère des chiffres fournis à l'Assemblée nationale et à la Cour des comptes, ce qui est bien la moindre des choses.

Regardons donc en arrière pour « resincérer » les chiffres : en 2018, le déficit a atteint 2,5 % du PIB contre une prévision de 2,7 % en loi de finances, soit 1 point de moins – c'est-à-dire plus de 20 milliards d'euros – que le niveau constaté par la Cour des comptes, qui s'élevait à 3,4 %, lorsque nous sommes arrivés aux responsabilités. Nous avons donc réduit de 1 point le déficit en deux années budgétaires : c'est le meilleur résultat obtenu depuis 2006. C'est la première fois depuis dix ans que le Gouvernement peut se prévaloir de maintenir le déficit public sous la barre de 3 % pendant deux années successives – conformément à l'engagement du président Macron. En 2019, le déficit prévisionnel a été révisé à 3,1 % au lieu de 3,2 % suite à la transformation du CICE en allègements de cotisations, pour 0,9 point de déficit, et aux annonces que le président de la République a faites en décembre.

Entre 2017 et 2018, le ratio des dépenses publiques au PIB est passé pour la première fois de 55 % à 54,4 %, c'est-à-dire une baisse de 0,6 %, soit un peu plus de 10 milliards d'euros. La croissance de la dépense publique prévue dans ce programme de stabilité, comme l'année dernière, s'établit à 0,2 % en volume, contre près de 1 % entre 2012 et 2017. La baisse des prélèvements obligatoires, de l'ordre de 1,2 %, dépasse les engagements pris dans la loi de programmation des finances publiques. Pour la première fois depuis 2007, la dette publique a été stabilisée – malgré un effort de sincérité puisqu'elle englobe pour la première fois la dette de la SNCF, soit 34 milliards – même si, avec ce volume très important, elle demeure un point noir, comme l'a dit M. Le Maire.

Qu'y a-t-il dans ce programme de stabilité ? Nous sommes naturellement heureux de venir le présenter devant votre commission, monsieur le président, mais le Gouvernement se soumettra également à la discussion dans l'hémicycle et à l'approbation du Parlement avant la fin du mois d'avril. Il se trouve dans ce programme tout ce que le président de la République et la majorité ont souhaité mettre dans les politiques économiques, sociales et fiscales. La suppression totale de la taxe d'habitation, tout d'abord, représente une baisse d'impôt de quelque 7 milliards d'euros d'ici à la fin du quinquennat. Autre élément : la renonciation à la taxe carbone. La révision de la trajectoire de diminution de l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les services numériques, dite « taxe GAFA », permettent de

« sincériser » les recettes que vous nous aviez demandé d'explicitier lors des annonces du président de la République en fin d'examen du dernier projet de loi de finances – explications que M. Le Maire a consacré une bonne partie de la nuit dernière à compléter devant vous. S'y ajoute le financement des mesures d'urgence présentées par Mmes Buzyn et Pénicaud, en ce qui concerne notamment la prime d'activité et la défiscalisation des heures supplémentaires.

Enfin, les lois de programmation adoptées par le Parlement ne font l'objet d'aucun renoncement : cela vaut pour l'augmentation de 2 milliards par an du budget de la défense prévue dans la loi de programmation militaire, pour la stabilisation budgétaire prévue dans la loi de programmation de la justice et, naturellement, pour les augmentations prévues dans les ministères régaliens, en particulier le ministère de l'intérieur, pour l'augmentation de la masse salariale de l'éducation nationale ou encore pour les mesures d'ordre environnemental – je rappelle que le budget de l'écologie augmente de 1 milliard par an, malgré la révision de la taxe carbone – et, enfin, pour les mesures d'augmentation des prestations sociales – allocation aux adultes handicapés et autres – annoncées par le président de la République et par le Gouvernement lors du débat budgétaire, et dont les dates et les montants sont maintenus.

J'y ajoute l'annulation de 1,5 milliard d'euros de crédits au budget général pour 2019. Conformément à mon engagement depuis que j'ai pris mes fonctions, je n'ai pas présenté de décret d'avance. Je ne crois pas que le Gouvernement ait l'occasion de présenter un projet de loi de finances rectificative d'ici à l'été en raison des élections européennes. En revanche, des mesures d'annulation budgétaire interviendront et le Parlement y sera associé lors de l'examen du projet de loi de finances. Ce sera l'occasion de constater que nous n'avons dégelé aucun crédit, comme l'an passé, puisque l'économie de 1,5 milliard évoquée lors de la discussion budgétaire suite aux annonces du président de la République est maintenue.

Je constate, en outre, qu'en dépit des demandes qui nous ont été adressées par la majorité et l'opposition d'augmenter les crédits de certains ministères, le budget de l'année dernière a été sous-exécuté à hauteur de 1,4 milliard d'euros. Or, nous demandons 1,5 milliard d'économies. C'est parfaitement à notre portée : si nous arrivons à sous-exécuter à hauteur de 1,4 milliard, nous devrions bien pouvoir trouver 1,5 milliard de crédits gelés dans les ministères...

Je ne reviens pas sur la réforme de la fonction publique, ni sur celle de l'assurance chômage ni sur les autres réformes que M. Le Maire a évoquées. Je conclurai simplement en disant que nous présentons aujourd'hui un document sincère, car nos prévisions macroéconomiques sont conformes à celles de tous les organismes qui font autorité en matière économique. Le Haut Conseil des finances publiques a souligné cette sincérité et le caractère raisonnable de nos prévisions. Cela étant, les incertitudes relatives aux tensions commerciales, à la dette chinoise et à plusieurs questions européennes, dont le Brexit, persistent, et je répète que ces chiffres sont présentés à la Commission européenne avant les annonces du

président de la République puisque nous étions tenus de présenter cette photographie sincère avant les élections européennes, ce que nous faisons sans retard devant vous.

M. le président Éric Woerth. Je me permettrai, messieurs les ministres, une analyse sensiblement différente. Une fois de plus, je salue l'effort de sincérité, que vous n'êtes pas le premier gouvernement à consentir, quoique vous le consentiez longtemps et jusqu'au bout ; je m'en réjouis. Vous révisiez notamment les prévisions de croissance, à juste titre car vous tenez dûment compte du ralentissement mondial – comme l'a dit le président Migaud ce matin.

Sur la forme, vos prévisions sont bonnes ; le sont-elles sur le fond ? J'en suis moins sûr. Apportons un bémol à votre sincérité : ce programme de stabilité est empreint d'une grande instabilité car le président de la République et le Gouvernement n'ont pas encore tiré les conséquences du débat qui s'est tenu pendant plusieurs mois et qui, par principe, devrait se traduire par des décisions – vous avez vous-mêmes tracé quelques pistes à cet égard. En clair, l'instabilité du programme de stabilité est plus forte que jamais, même si les programmes de stabilité ont souvent été très éloignés de la réalité.

Ce programme de stabilité est tout de même placé sous le signe de la dégradation par rapport au programme précédent. L'objectif de déficit public en 2022 est réduit de 1,5 point : c'est beaucoup, et sans doute trop. L'effort que vous fixiez à 2,9 points sur la période de réduction passe à 1,6 point ; en d'autres termes, vous abandonnez 45 % de votre objectif de réduction en à peine un an. La croissance peut certes expliquer certaines choses mais elle ne peut pas tout expliquer.

D'autre part, le Gouvernement a dégradé son effort de diminution de la dépense publique. Vous l'avez dit : cela va à l'encontre de la tendance générale à réduire de la dépense publique – ce que vous faites assez peu. Je conteste notamment la notion de « zéro volume » : un calcul plus juste consistant à réintégrer les crédits d'impôt et en utilisant un déflateur de PIB plus adapté que celui que vous utilisez donne plutôt une progression de 0,9 % du volume des dépenses – sans parler de leur augmentation en valeur. En tout état de cause, ce programme de stabilité montre qu'en volume, la dépense publique repart à la hausse en 2020 et en 2021, quel que soit le mode de calcul retenu.

J'en viens à la dégradation de la dette publique. M. Le Maire l'a dit : c'est un problème complexe et ancien qui n'est que très peu résolu. La réduction du ratio d'endettement, que vous prévoyiez de fixer à 5 points de PIB – c'est considérable – sera en fait de 1,6 point. Là encore, c'est un abandon d'objectif.

Enfin, vous dégradez notre capacité de convergence avec nos partenaires européens, et c'est sans doute le plus inquiétant. À terme, nous serions dans l'incapacité de répondre puissamment à une nouvelle crise si elle nous frappait aussi fort que celle qui nous a frappés il y a dix ans. Je pense en particulier à

l'écart entre le déficit de la zone euro et celui de la France : il s'est creusé en cinq ans pour passer de 1,1 point à 1,9 point. L'essentiel n'est pas de courir seul mais de se comparer aux autres. Or, sur les cinq dernières années, cette comparaison n'est pas avantageuse.

La baisse des impôts, quoique moins rapide que ce que vous prévoyiez, est réelle, comme je vous l'ai dit hier, monsieur le ministre de l'économie, et même importante en termes de points de PIB, mais elle se fera au prix fort, c'est-à-dire au prix de l'augmentation des déficits publics.

Pour toutes ces raisons, j'ai une vision assez négative de la trajectoire que vous proposez par rapport au programme de stabilité précédent. Globalement, vous révisiez vos objectifs à la baisse. Il n'y a qu'une seule révision à la baisse qui nous place en position de force vis-à-vis de la zone euro : c'est le ralentissement de la croissance. La croissance française révisée, à 1,4 point, sera supérieure – cela n'a pas toujours été le cas – à la croissance de la zone euro. En soi, c'est une bonne nouvelle, car cette croissance plus rapide répond à certains des problèmes structurels que le ministre de l'économie a cités. Il me semble cependant que si la croissance française est légèrement supérieure à celle de la zone euro, c'est aussi pour plusieurs mauvaises raisons qui tiennent à nos faiblesses – lesquelles se transforment parfois, de manière très ponctuelle, en forces. Je pense au fait que l'économie française est plus déconnectée que d'autres du contexte international ; structurellement, nous gagnons donc moins en période d'accélération, mais nous perdons aussi moins en période de ralentissement, comme en témoigne le fait que le ralentissement actuel de l'économie mondiale nous touche moins. D'autre part, il s'est produit une injection massive de capitaux publics ; la dernière injection date de décembre et, en tout état de cause, le volume de la dépense publique demeure très important. Sur ce point, vous faites peu d'efforts, au prix de déficits persistants – situation que ne connaissent pas d'autres économies.

Enfin, vous avez raison, monsieur le ministre de l'économie : le critère du volume de travail est très important. La réponse au mal français consiste sans doute à augmenter le taux d'activité et le taux d'emploi – en somme, le volume de travail effectif, ce qui passe par de nécessaires réformes structurantes qui ne sont pas encore engagées.

M. Joël Giraud, Rapporteur général. Merci, tout d'abord, messieurs les ministres pour cet exposé. Tout d'abord, une petite précision : je ne produirai pas en commission le fameux rapport habituel du Rapporteur général sur le programme de stabilité, les délais ne permettaient pas qu'il fût prêt pour notre réunion – à l'impossible, nul n'est tenu. Il le sera bien évidemment avant la séance. Je vous remercie, chers collègues, de votre indulgence.

Merci, monsieur le ministre de l'économie et des finances, d'avoir rappelé la nocivité de la dette. Il n'est pas inutile, compte tenu de certains propos qu'inspirent de temps en temps tous les différents textes financiers, de faire quelques rappels pédagogiques. Je vous remercie également d'avoir présenté les

perspectives de croissance de la zone euro et souligné la volonté politique qui inspire le Gouvernement.

Nous avons procédé, ce matin, à l'audition du Premier président de la Cour des comptes en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques. La sémantique du Haut Conseil est toujours un peu particulière mais, à la lumière de l'avis rendu, j'ai pour ma part évoqué un « *bilan globalement positif* », pour reprendre une expression connue.

Les résultats d'exécution sont plutôt bons et le déficit est moindre que la loi de programmation des finances publiques ne le prévoyait. Néanmoins, les objectifs sont désormais moins ambitieux, principalement en raison de la révision à la baisse des perspectives de croissance, en lien avec le ralentissement économique mondial.

Vous avez également souligné, et c'est important, que la trajectoire ne tient pas compte des décisions qui pourront être prises à la suite du Grand débat national. Selon vous, les mesures qui seront annoncées devront-elles s'inscrire dans cette trajectoire de finances publiques qui sera communiquée aux institutions européennes à la fin du mois ? Si ce n'est pas le cas, quel véhicule, législatif ou autre, pourrions-nous utiliser pour modifier cette trajectoire ?

Par ailleurs, je me félicite que la croissance – prévue – du PIB de la France soit supérieure à celle du PIB de nos principaux partenaires. Cela démontre l'efficacité des politiques menées. Cependant, comme elle résulte pour partie, dans une logique très keynésienne, de la relance de la consommation consécutive aux mesures prises à la fin de l'année dernière, cela ne risque-t-il pas de creuser notre déficit commercial ?

Mme Bénédicte Peyrol. Il me paraît important de rappeler que ce programme de stabilité s'inscrit dans un effort de « sincérisation » budgétaire : le mot a beaucoup été employé ce matin, lors de l'audition de M. le Premier président de la Cour des comptes, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques. Par ailleurs, nos débats d'aujourd'hui interviennent dans le contexte particulier d'une respiration démocratique que connaît notre pays depuis trois mois. Nous avons pu constater lundi matin le caractère très raisonnable des demandes exprimées par les Français, qui, s'ils sont désireux d'une baisse des prélèvements obligatoires et de plus de justice fiscale, n'oublent jamais la question de la dépense publique et de son efficacité. Il me paraît important de le rappeler au moment où nous évoquons un programme de stabilité qui nous engagera jusqu'en 2022. Les engagements pris en matière de réduction du déficit et des prélèvements obligatoires sont maintenus, mais, effectivement, nous regrettons tous que la réduction de la dette ne soit finalement pas à la hauteur de ce que nous aurions souhaité.

L'an dernier, l'effort d'économie fut de 1,4 milliard d'euros par rapport aux prévisions. En 2019, cependant, la croissance de la dépense publique sera plus

élevée que prévu. Monsieur le ministre de l'économie et des finances, vous avez évoqué certaines économies, en matière d'assurance chômage ou, plus généralement, à la suite de la réduction du chômage. Pouvez-vous nous donner quelques précisions ?

Quant à l'effort de sincérisation portant sur la réserve de précaution, comment celle-ci est-elle utilisée aujourd'hui à la suite des mesures d'urgence prises à la fin de l'année dernière ? Et pouvez-vous faire le point sur la mise en œuvre du plan Action publique 2022 et des plans de transformation que les différents ministères sont censés vous communiquer pour s'engager dans cette baisse de la dépense publique ?

Un point m'intéresse particulièrement en tant que rapporteure spéciale pour les *Engagements financiers de l'État*. La charge de la dette a été revalorisée à la fin d'année dernière du fait d'une hausse de l'inflation, sur laquelle sont indexés certains titres de l'État. Qu'en sera-t-il de la charge de la dette en 2019, les taux d'intérêt restant extrêmement bas ? Et quelles sont vos anticipations à l'horizon 2020, au regard des projections de la BCE ?

Ce matin, nous avons aussi interrogé le président Migaud sur les anticipations de la consommation des ménages. Il a souligné la prudence des projections du Gouvernement, qui tient compte du fait que les Français ne consacrent pas 100 % du montant des mesures de pouvoir d'achat à la consommation : ils s'en servent aussi pour épargner. La notion de confiance me paraît extrêmement importante à cet égard – qu'il s'agisse de la confiance en l'avenir ou de la confiance dans les décisions du Gouvernement. Qu'en pensez-vous ?

Mme Véronique Louwagie. Je vous sais gré, messieurs les ministres, de venir devant nous à l'issue du Conseil des ministres, mais il ne me paraît pas admissible que la commission des finances de l'Assemblée nationale soit finalement moins bien traitée par le Gouvernement que les médias. Depuis huit jours, ils disposent d'un certain nombre d'éléments d'information sur le programme de stabilité et, depuis hier, ils en ont la version définitive. Pour notre part, nous aurons dû attendre 10 heures 30 ce matin pour en disposer, tandis que le président Migaud s'exprimait devant nous. Outre le caractère sportif de l'exercice, qu'il a évoqué ce matin, le procédé est peu courtois à l'égard des députés.

Sur le fond, vous avez révisé vos prévisions de taux de croissance, désormais ramenées à 1,4 % pour chaque année jusqu'en 2022. Vous tenez probablement compte, ainsi, de l'avis du Haut Conseil des finances publiques, qui jugeait, l'an dernier, le scénario de finances publiques fondé sur une trajectoire de croissance optimiste.

Au cours de ces deux premières années de mandat, la croissance du PIB était plus forte, soit 2,3 % en 2017 et 1,6 % en 2018, mais vous avez augmenté les impôts sans vous attaquer à la dépense publique. Cela emporte plusieurs

conséquences. Tout d'abord, le niveau des prélèvements obligatoires a continué à augmenter, atteignant 45 % du PIB. Selon les chiffres de l'OCDE et d'Eurostat, nous serions sur le podium si un championnat des pays au plus fort taux de prélèvements obligatoires était organisé ! Nous avons d'ailleurs dépassé le seuil des 1 000 milliards d'euros de prélèvements dès 2017, pour atteindre un montant prévu de 1 070 milliards d'euros cette année. En outre, le déficit continue de se creuser, atteignant le niveau record de 3,1 % du PIB en 2019, les dépenses publiques continuant à augmenter en volume de 0,2 %, après avoir crû de 1,4 % en 2017 et de 0,6 % en 2018. C'est une augmentation de 51 milliards d'euros en deux ans.

La dette, d'un montant de 2 147 milliards d'euros le 31 décembre 2016, s'est envolée pour atteindre un montant supérieur à 2 300 milliards d'euros, soit plus de 150 milliards d'euros supplémentaires.

Le plus grave est que vous visez à une baisse de l'endettement non plus de 5 points mais de 1,6 point de PIB au cours du quinquennat. Abandonnant votre objectif initial, vous ne nourrissez plus qu'une ambition trois fois moindre.

Vos choix nous interloquent quelque peu. Vous avez fait celui d'augmenter les impôts sans réduire la dépense au cours des années de forte croissance et, maintenant que la croissance est moindre, vous envisagez de baisser les impôts, sans non plus engager d'efforts en matière de dépense publique. Finalement, vous éloignez la France des objectifs à moyen terme de la loi de programmation.

Le président de la République annoncera des mesures d'ici à quelques jours, qui ne seront pas neutres au regard du programme de stabilité. J'imagine que vous avez envisagé un scénario. Comment comptez-vous donc les financer ? Ferez-vous comme pour le financement des mesures d'urgence économiques et sociales prises à la fin de l'année dernière ? Et que se passerait-il si la France devait connaître une crise telle que celle de 2008 ? Serions-nous en mesure de réagir ?

M. Mohamed Laqhila. Nous pouvons et nous devons nous réjouir des réformes entreprises par notre majorité depuis deux ans. Dans son récent rapport, l'OCDE indique qu'elles pourraient accroître le PIB par habitant de 3,2 % à un horizon de dix ans, précisant que cela bénéficierait pour l'essentiel aux ménages à revenus moyens, notamment ceux relevant de la tranche inférieure des revenus moyens. De plus, la croissance potentielle de la France grimperait aux alentours de 1,4 %, ce qui la placerait dans le peloton de tête des économies européennes. Réjouissons-nous donc collectivement de ces bonnes nouvelles, avec la baisse du chômage et la hausse du pouvoir d'achat.

Toutefois, l'OCDE tire la sonnette d'alarme quant à nos dépenses publiques. Les économistes de cet organisme estiment en effet que la situation des finances publiques ne s'est pas redressée. L'urgence est pourtant d'autant plus

forte que l'ampleur des dépenses publiques nécessite d'importants prélèvements obligatoires, ce qui limite la capacité de nos entreprises à créer des emplois – nous sommes les champions du monde des prélèvements obligatoires.

Le président de la République aura à se prononcer très prochainement sur les mesures retenues dans le cadre du Grand débat. Le programme de stabilité prend-il en compte les conséquences des différents scénarios possibles à la suite des annonces du président de la République ? Quels nouveaux objectifs vous fixez-vous en matière de réduction du déficit ? Comment maintenir le cap des réformes nécessaires et de la baisse de la dépense publique tout en tenant les engagements qui seront probablement pris au cours des prochains jours ?

M. Jean-Louis Bricout. Pour ma part, messieurs les ministres, je ne partage pas complètement votre satisfaction. Les prévisions sont tout de même sensiblement révisées à la baisse. En 2018, vous prévoyiez 2 % de croissance, nous sommes passés à 1,6 %. En 2019, nous sommes passés de 1,9 % à 1,4 %. De même, pour les années 2020 à 2022, la prévision de croissance est ramenée de 1,7 % à 1,4 %.

Le déficit, pour sa part, devait s'élever à 2,3 % du PIB en 2018 ; il aura finalement été de 2,5 %. En 2019, il ne sera finalement pas de 2,4 % mais de 3,1 % du PIB. En 2020, il devait être de 0,9 % du PIB, il sera de 2 %. En 2022, au lieu de connaître un excédent de 0,3 % du PIB, nos finances publiques seront toujours déficitaires, à hauteur de 1,2 % du PIB. En fin de compte, elles ne reviendront donc pas à l'équilibre.

Je ne vois guère quels motifs de satisfaction tirer de ces prévisions révisées. Pourquoi une telle dégradation, alors que notre pays ne connaît pas de véritable crise économique ? Certes, il connaît une crise sociale, mais vous l'avez largement provoquée par les décisions que vous avez prises depuis le début de ce mandat, qui ont suscité un véritable déséquilibre fiscal et social et même une fracture territoriale, à quoi s'ajoute une perte de confiance envers le président de la République. Il faut rappeler qu'au début du mandat se conjugaient l'effet des mesures prises au cours du précédent quinquennat et une espèce d'euphorie, de confiance presque irrationnelle mais non dénuée d'effets positifs sur l'économie.

Le Haut Conseil des finances publiques juge plutôt conformes les prévisions macroéconomiques sur lesquelles se fonde le programme de stabilité, mais il ne s'agit que de constater les dégâts. Il faut reconnaître une sincérité : la dégradation sincère des indicateurs... Il relève cependant quelques facteurs d'incertitudes importants au niveau international, à commencer par les conditions de mise en œuvre du Brexit qui auront des effets à court terme. Dans sa note de conjoncture du mois de mars 2019, l'INSEE évoque une perte de 0,3 point de PIB en cas de Brexit doux et de 0,6 point en cas de Brexit dur.

Le Haut Conseil note surtout des risques de durcissement des tensions protectionnistes et le ralentissement de l'activité en Chine, ce qui est plutôt

inquiétant, malgré un plan d'investissement et de relance dans ce pays, car nous savons que les variations de la croissance chinoise affectent la croissance en Europe. Par ailleurs, les perspectives de croissance se dégradent en Italie et en Allemagne. S'y ajoute l'incertitude qui entoure les décisions que le Gouvernement prendra à la suite du Grand débat national.

Pour ma part, je me pose des questions sur le financement de l'application de l'exonération de taxe d'habitation aux 20 % de nos concitoyens les plus aisés. Comme ma collègue Véronique Louwagie, je me demande si vous ferez comme précédemment, en augmentant la contribution sociale généralisée ou la fiscalité écologique. Certes, vous semblez plutôt envisager des économies, mais quelles conséquences tout cela aura-t-il sur la dette ? Et la trajectoire présentée tient-elle compte de cette exonération ?

En fin de compte, entre des prévisions qui se dégradent, des incertitudes lourdes et des scénarios qui n'envisagent pas de révisions à la baisse des indicateurs, il faudrait aux Français des éléments de nature à les rassurer. Et qu'en sera-t-il en cas de forte dégradation de la conjoncture internationale ?

Mme Sabine Rubin. Tout d'abord, je m'associe à Mme Louwagie pour déplorer que la presse soit informée avant nous-mêmes.

Ce programme de stabilité me paraît bancal, ou, pour reprendre vos mots, monsieur le président, tout à fait instable. Vos prévisions de croissance sont très incertaines. Certes, vous les réajustez, en ne prévoyant, entre 2020 et 2022 qu'une croissance annuelle du PIB de 1,4 % et non plus de 1,7 %, mais rien ne nous garantit que cette croissance ne sera pas encore moindre – ce fut le cas en 2018 –, d'autant que vous vous entêtez dans votre politique d'austérité. Nous constatons pourtant que c'est l'augmentation du pouvoir d'achat induite par les mesures prises pour répondre aux revendications des « gilets jaunes » qui sauve la croissance de ce premier trimestre de l'année 2019. Dès 2020, les gains de pouvoir d'achat seront divisés par deux, ne représentant plus que 1 %.

En outre, si croissance il y a, vous envisagez non pas d'en faire profiter les Français, ni même l'investissement mais d'en consacrer le fruit au remboursement de la dette, tout en baissant de 30 milliards d'euros la fiscalité des entreprises. Il faudra m'expliquer comment vous faites ! Vous avez par ailleurs la naïveté de croire que cette baisse d'impôts aura un impact sur le chômage. Il faudra m'expliquer comment votre politique peut comporter quelque stabilité que ce soit.

Enfin, en pleine restitution du Grand débat, votre programme national de réforme me paraît tout simplement indécent. Je sais que vous interprétez la demande de justice fiscale comme le souhait d'une baisse d'impôts pour tous mais, si les entreprises bénéficient bien de 10 milliards d'euros de baisses d'impôts entre 2018 et 2020, le montant de 14 milliards d'euros dont vous vous targuez à propos des ménages ne résulte que de vos reculs à propos des mesures injustes que vous avez prises.

Cette politique est en fait très inquiétante, du point de vue de la vie des Français – qui vous importe de toute façon moins que les mécanismes économiques – mais aussi pour la conjoncture économique.

M. Charles de Courson. L'année dernière, je vous avais dit, messieurs les ministres, que vos hypothèses de croissance étaient totalement irréalistes : 2 % en 2018 ; 1,9 % en 2019 ; 1,7 % chacune des trois années suivantes. Un an plus tard, vous avez fortement révisé à la baisse, je m'en réjouis, ces hypothèses – de 0,4 point en 2018, de 0,5 point en 2019 et de 0,3 point pour les trois années suivantes –, la croissance potentielle étant, selon vos propres déclarations, de 1,2 % ou de 1,3 %. Las ! Vos projections ne tiennent pas compte du fait que nous sommes dans la phase descendante du cycle économique, c'est-à-dire dans une période de ralentissement économique. Il eût été raisonnable d'abaisser vos prévisions à 1,1 % ou 1,2 %. Vous n'avez en outre laissé aucune marge de manœuvre au président de la République, s'il doit faire quelques milliards d'euros de dépenses supplémentaires – certes, M. Darmanin évoquera quelque possibilité, quelque réserve, mais il n'y a pas de marges de manœuvre.

Quant aux dépenses, vous parlez, messieurs les ministres, d'une baisse – c'est formidable, la première depuis des décennies ! – de la dépense publique en volume, de 0,3 %. Eh bien, pas du tout ! La dépense publique a crû de 0,9 % en volume. Vous avez retenu pour votre part l'évolution de l'indice des prix à la consommation, qui est de 1,8 %, et non l'indice des prix implicite du PIB, qui est de 1 %. Par ailleurs, vous avez exclu les crédits d'impôt. Une fois réintégrés ces deux facteurs, la croissance de la dépense publique est de 0,9 %.

Pour les années suivantes, vous prévoyez un effort structurel de 0,4 point de PIB, soit 9 milliards d'euros environ, mais ce n'est que la moitié de ce qu'il faut, selon vos propres termes : vous expliquiez à juste titre, au mois de juillet 2018, que le redressement des finances publiques requérait un effort d'à peu près 20 milliards d'euros par an.

M. Francis Chouat. Ma question a trait à un sujet qui, certes, n'est pas au cœur du programme de stabilité, mais qui a une importance majeure au regard des mesures qui seront prises à l'issue du Grand débat national ; je veux parler du rôle des collectivités locales dans l'évolution des prélèvements obligatoires et du niveau des services publics, surtout de proximité. La stabilisation des dotations de l'État, après plusieurs années de baisse, et les effets de la contractualisation financière, qui démontre que l'on peut contenir les déficits sans obérer le niveau des services publics, sont des éléments positifs.

Mais deux défis redoutables se profilent. Tout d'abord, la suppression de la taxe d'habitation, que je soutiens totalement, soulève la question de l'architecture de la fiscalité locale, laquelle est profondément injuste à cause de ses bases difficilement révisables, des inégalités qu'elle produit et de sa totale illisibilité pour les contribuables. De grandes associations d'élus, comme France urbaine ou l'Association des communautés de France, ont fait, à ce sujet, des

propositions qui me semblent raisonnables et sur lesquelles j'aimerais recueillir votre sentiment.

Ensuite, le grand Débat national a confirmé, outre l'exaspération fiscale de nos concitoyens, l'urgente nécessité de développer un maillage territorial de proximité, de protection et d'innovation. Pensez-vous que nous pourrions surmonter ce paradoxe – auquel j'ai été longtemps confronté en tant qu'élu local – sans, d'une part, toucher au millefeuille territorial, dans lequel il y a de moins en moins de crème, et, d'autre part, envisager, entre l'État et les collectivités locales, un nouveau « deal » qui porte non seulement sur leurs relations financières mais aussi sur l'exercice même de certaines compétences ?

M. Éric Coquerel. Monsieur Le Maire, vous avez indiqué que la hausse de l'emploi était le fruit des transformations économiques, sociales et fiscales mises en œuvre dans le cadre de votre politique, notamment de l'augmentation des investissements étrangers. Or, il est précisé, dans votre rapport, que cette augmentation est de 2 % et ne correspond qu'à vingt-six décisions supplémentaires. Surtout, on s'aperçoit que les emplois créés ou maintenus du fait de ces décisions d'investissement chutent de 9 % – moins 1 000 emplois – et même de 30 % dans le secteur productif. Dès lors, n'est-il pas un peu abusif d'établir un lien entre, d'une part, la baisse de la fiscalité du capital et l'augmentation relativement faible des investissements étrangers et, d'autre part, l'emploi ?

Par ailleurs, dans le programme national de réforme, que nous découvrons et qui a pour objet de rassurer le Conseil de l'Union européenne, vous indiquez que le projet de loi de transformation de la fonction publique vise à améliorer la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques, grâce notamment à un dialogue social rendu plus efficace, à un développement du recours aux agents contractuels et à la facilitation de la mobilité pour l'agent. Faut-il comprendre qu'il s'agit de casser la démocratie sociale et syndicale de la fonction publique, de mettre en concurrence les agents publics par la réforme de l'évaluation annuelle, de durcir les sanctions contre ces derniers, d'affaiblir la négociation collective, d'étendre la possibilité de recourir aux contractuels et donc de précariser les agents publics, et de faciliter le « pantouflage » en réduisant notamment le rôle de la commission de déontologie ?

M. François Jolivet. Ma question porte sur le logement, dont j'observe, au passage, qu'il ne fait pas partie des thèmes qui ont émergé du Grand débat national, même si la question de la distance domicile-travail a été abordée ainsi que la nécessité de réhabiliter le parc. Au moment où l'on nous dit que les indicateurs sont à l'orange, je souhaiterais savoir si vous disposez d'informations particulières sur les recettes, notamment de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), issues du secteur du bâtiment. L'exécution est-elle, en la matière, conforme à vos prévisions ?

M. le ministre de l'économie et des finances. Monsieur le président de la commission des finances, il n'aurait pas été honnête de ne pas tenir compte, dans le programme de stabilité, de la dégradation de la croissance mondiale. Toutefois, je constate que la France résiste mieux, car nos fondamentaux – l'investissement des entreprises, le commerce extérieur – demeurent solides et sont renforcés par nos choix de politique économique.

S'agissant de la dette publique, les chiffres que vous citez sont évidemment exacts. Nous allons ramener celle-ci de 98,4 % à 96,8 % de notre richesse nationale d'ici à 2022 ; nous indiquons donc à la Commission européenne une baisse de 1,6 point. Je maintiens néanmoins l'objectif d'une baisse de 5 points. J'ignore si la croissance future nous permettra de l'atteindre, mais j'observe que les cessions d'actifs de l'État dans les entreprises publiques représentent une baisse de 0,5 point du ratio d'endettement, ce qui n'est pas négligeable. Il est donc important de progresser également ainsi, point par point : la réduction de la dette publique ne se fait pas d'un coup d'un seul. Cette démarche justifie, me semble-t-il, les choix que nous avons faits.

Par ailleurs, si, en France, la croissance a été élevée, notamment en 2018, c'est en raison, non pas de l'injection d'argent public, qui n'est intervenue qu'en décembre 2018, mais de nos choix de politique économique. Je vous renvoie, à cet égard, au rapport de l'OCDE, qui est très clair. Lorsqu'elle prévoit 3,2 points de richesse nationale supplémentaires en dix ans, l'OCDE attribue 1,4 point à la nouvelle fiscalité sur le capital – prélèvement forfaitaire unique, suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune et autres décisions que nous avons prises fin 2017 –, 1,4 point à la réforme du marché du travail et aux ordonnances prises par Muriel Pénicaud et 0,4 point aux mesures du projet de loi PACTE visant à soutenir les PME et à améliorer le financement des entreprises. Si la croissance est soutenue, c'est donc d'abord parce que nous avons mené une politique de l'offre – que je revendique, car c'est bien l'offre française qu'il faut améliorer. La fiscalité du capital et l'évolution du marché du travail, à quoi s'ajoutent les mesures prises en faveur de la formation et de la qualification, doivent nous permettre d'atteindre notre objectif.

Monsieur le Rapporteur général, le contrat de croissance que je propose pour la zone euro est, je le répète, vital. Tout d'abord, les ministres des finances ne peuvent pas contempler le ralentissement de la croissance en disant qu'ils ne peuvent rien faire – sinon, ce n'est pas la peine qu'ils fassent de la politique. Ensuite, le chacun pour soi n'est pas de mise. En effet, les membres de la zone euro sont solidaires parce qu'ils partagent la même monnaie et que la part des échanges commerciaux qu'ils réalisent entre eux atteint parfois 50 % à 60 % de la totalité de leurs échanges commerciaux respectifs. Ainsi, lorsque cela va mal chez l'un, il y a fort à parier que cela ira mal également chez l'autre. Enfin, si l'on ne travaille pas à la convergence et à la relance de la croissance, on court le risque de voir, à terme, la zone euro se disloquer. Nous ne pouvons donc pas – et je le dirai demain, en marge du G7, à mes homologues européens – rester les bras croisés face au ralentissement de la croissance ! J'ai évoqué un contrat ; il ne s'agit donc

pas de demander à nos amis allemands, comme l'ont fait très souvent les ministres des finances français, de dépenser davantage. Il s'agit de proposer que, de notre côté, nous poursuivions notre effort de redressement des finances publiques et la transformation de notre modèle économique et social – assurance chômage, retraites, fonction publique – et que, de leur côté, ceux de nos amis dont la situation budgétaire est meilleure que la nôtre effectuent, parce que la solidarité l'exige, les dépenses d'investissement nécessaires pour améliorer la situation de la zone euro. Si le chacun pour soi doit l'emporter, ce n'est pas la peine d'être membre d'une union monétaire.

Sur le véhicule législatif, je ne peux pas me prononcer, car c'est le pilote qui décide du véhicule ; cela dépendra donc des décisions qui seront prises par le président de la République.

Madame Peyrol, vous m'avez interrogé sur la charge de la dette. Un grand économiste français, Olivier Blanchard, a suscité un débat entre les économistes en affirmant récemment, dans un article très intéressant, que la dette est devenue un problème de second rang dès lors que les conditions de son financement sont plus accommodantes. Je ne partage pas ce point de vue. Certes, les conditions sont actuellement favorables : la BCE a annoncé qu'elle poursuivrait une politique accommodante alors qu'elle aurait dû l'interrompre ce printemps ; les taux à court terme sont négatifs, de l'ordre de moins 0,60 %, et ceux des titres supérieurs à un an sont de 0,53 %. Mais nous pouvons anticiper les effets, à l'horizon 2020, d'une politique qui deviendrait progressivement moins accommodante. C'est pourquoi nous avons prévu un relèvement des taux à dix ans de 75 points de base par an, ce qui les porterait de 1,25 % en 2019 à 3,5 % en 2022. J'estime, pour ma part, que la dette a toujours un coût et que la responsabilité politique exige d'anticiper une politique monétaire moins accommodante et un relèvement des taux. Le fait que nous puissions renouveler régulièrement le financement de la dette publique française à des taux plus bas ne doit pas nous exonérer de l'obligation de la réduire. C'est, en tout cas, la position du ministre des finances et du Gouvernement.

Madame Louwagie, je ne veux pas spéculer sur une possible crise financière de la même ampleur que celle de 2008. Je redis simplement que les États membres n'ont pas tiré toutes les conséquences de cette dernière et qu'ils mettent en péril la zone euro en ne prenant pas toutes les décisions nécessaires pour la consolider, qu'il s'agisse de l'union bancaire, de l'union des marchés de capitaux ou du budget de la zone euro, qui doit précisément nous permettre d'amortir les chocs. Sachez, par exemple, que, faute d'union bancaire, les règles nationales doublent celles du superviseur européen, de sorte que nous ouvrons tout grand le marché européen à nos compétiteurs américains. La part de marché des banques américaines et anglo-saxonnes en Europe est ainsi passée, en quelques années, et c'est fort regrettable, de 43 % à 47 %. Il est de notre responsabilité de réaliser l'union bancaire ; tous les éléments techniques sont sur la table, il suffit d'en avoir la volonté politique.

Monsieur Laqhila, comme Gérard Darmanin et moi-même l'avons indiqué dans nos interventions liminaires, le programme de stabilité que nous vous présentons n'inclut pas les décisions qui seront annoncées par le président de la République la semaine prochaine ou dans les prochains jours.

Monsieur Bricout, le Brexit sans accord est devenue une possibilité et il aurait en effet un impact économique. Mais un report indéfini de la décision serait un poison lent pour la construction européenne. L'impact d'un Brexit sans accord se transmettrait par deux canaux : premièrement, les droits de douane, même si le Royaume-Uni a annoncé qu'ils seraient, dans leur grande majorité, supprimés ; deuxièmement, et c'est le point le plus important, les chaînes de production, qui rencontreraient des difficultés d'approvisionnement. C'est la raison pour laquelle, actuellement, beaucoup d'entreprises stockent massivement. Je citerai un exemple très concret : il serait compliqué pour Airbus de réaliser un avion sans les ailes, qui sont fabriquées au Royaume-Uni...

Madame Rubin, vous avez une drôle de définition de ce qu'est une politique d'austérité ! Je ne crois pas que nous menions une telle politique lorsque nous baissons les impôts de 12 milliards d'euros et que nous soutenons les personnes qui travaillent à travers la prime défiscalisée, la prime pour l'emploi, la suppression des cotisations d'assurance maladie et d'assurance chômage ou la défiscalisation des heures supplémentaires. Du reste, l'Observatoire français des conjonctures économiques, que l'on ne peut pas soupçonner de soutenir sans réserve le Gouvernement, indique lui-même que nos mesures sont favorables au pouvoir d'achat des ménages les plus modestes. Vous prétendez par ailleurs que notre politique serait inefficace en matière d'emploi. On peut toujours proclamer qu'il fait grand soleil lorsqu'il pleut. Le fait est que nous avons créé un demi-million d'emplois depuis 2017 et que, pour la première fois depuis 2009, le taux de chômage est passé sous la barre des 9 %. Je ne dis pas que c'est suffisant – le chômage reste le problème numéro un de la société française en matière économique –, mais nous sommes sur la bonne voie.

Monsieur de Courson, notre responsabilité n'est pas de dire que nous approchons du bas de cycle ; elle est de poursuivre la transformation économique du pays pour pouvoir précisément résister au ralentissement de la croissance et d'unir nos efforts à l'échelle européenne. Tel est, encore une fois, l'objectif du contrat de croissance que je propose.

Monsieur Coquerel, en ce qui concerne les emplois créés par les investissements étrangers, les chiffres que j'ai cités – 34 000 en 2017, 31 000 en 2018, et une augmentation de 20 % au cours des trois premiers mois de l'année 2019 – sont ceux de Business France.

M. le ministre de l'action et des comptes publics. Mme Peyrol a évoqué la charge de la dette, qu'il ne faut pas confondre avec la dette elle-même – nous en avons débattu hier avec M. Jacob dans l'hémicycle... J'en rappelle les montants : elle s'élevait à 41,7 milliards en 2017 et à 41,5 milliards en 2018 ; nous prévoyons

de la ramener à 41,1 milliards en 2019 et à 40,8 milliards en 2020. La charge de la dette tend donc à diminuer, même si la dette elle-même augmente ou est stabilisée. Nous, contrairement à ce que l'on peut parfois entendre dans l'hémicycle, nous ne considérons pas que plus on s'endette, plus on s'enrichit.

La question des impôts a été évoquée par différents groupes. Je viens donc de transmettre à chacun d'entre vous une note qui montre que, depuis 2002, les impôts ont augmenté, à des rythmes différents et pour des raisons que l'on peut parfois comprendre, notamment après la crise économique de 2008. Cette note, je le précise, retrace l'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires, sans distinguer les impôts des ménages de ceux des entreprises. Il en est toujours ainsi – mais peut-être pourrions-nous envisager, monsieur le président, d'établir une distinction entre finances locales et finances nationales, impôts des ménages et impôts des entreprises. Quoi qu'il en soit, vous constaterez que, si les impôts n'ont jamais baissé entre 2002 et 2017, ils diminuent, et de manière extrêmement importante, depuis deux ans. Le petit ressaut que vous observez correspond au CICE : il ne s'agit donc pas d'une augmentation d'impôts pour les ménages. Ce graphique est assez éloquent, me semble-t-il. Ceux qui évoquent une « overdose fiscale » feraient mieux de se pencher sur le bilan des quinquennats précédents.

Il est donc faux de dire, madame Louwagie, que nous avons augmenté les impôts. Ils ne baissent peut-être pas assez vite, mais ils baissent – à hauteur de 4 milliards d'euros l'an dernier. D'un côté, M. Woerth et M. Carrez estiment, et cela peut s'entendre, que nous n'avons pas les moyens de poursuivre cette baisse ; de l'autre, Mme Louwagie et M. Wauquiez jugent qu'elle n'est pas assez rapide. Il faudrait donc qu'au sein de l'opposition, les uns et les autres se mettent d'accord sur leurs arguments. Ce qui est certain, c'est que nous diminuons les impôts – cette baisse est à la fois un pari économique pour l'entreprise et un pari de consommation pour les ménages – et que nous devons, dans le même temps, baisser également la dépense. Du reste, le président de la République annoncera peut-être des mesures fiscales, notamment des baisses d'impôts, et il indiquera sans doute des projets de transformation du pays, singulièrement en matière de baisse de la dépense publique.

À ce propos, M. Jolivet n'a pas peut-être étudié avec suffisamment d'attention les conclusions du Grand débat, car il ressort de celui-ci que les Français souhaitent une baisse de la dépense publique, premièrement, dans le budget l'armée et, deuxièmement, dans le logement. Ce n'est pas forcément ce que nous ferons, car les enjeux méritent d'être davantage explicités, notamment dans le domaine géostratégique, compte tenu de la dangerosité du monde actuel.

Mme Peyrol a également évoqué les plans de transformation dans le cadre d'Action publique 2022. Je ne peux évoquer que celui de mon ministère : la direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et des droits indirects accomplissent, en la matière, un travail très important, qui n'est pas nouveau, du reste, car tous mes prédécesseurs, notamment M. Woerth, se sont attelés à cette transformation. Il serait bon que la commission des finances

demande à chacun des ministres de lui présenter son plan de transformation et le suivi d'Action publique 2022 ou de les lui communiquer. Pour ma part, je vous transmettrai l'ensemble des éléments.

En ce qui concerne la dépense publique, je m'inscris en faux contre les constats de Mme Louwagie et de M. de Courson. La dépense publique a augmenté, en moyenne, de 1 % sous le quinquennat précédent, contre 0,2 % depuis deux ans, soit cinq fois moins. Pour la première fois, elle baisse en volume. À ce propos, pardonnez-moi, monsieur de Courson, mais l'INSEE calcule toujours la dépense hors crédits d'impôt. Au demeurant, si on les incluait, nous pourrions annoncer 20 milliards d'économies l'année prochaine grâce à la suppression du CICE. Vous m'auriez alors reproché de faire des économies en peau de lapin, et vous auriez eu raison. Par ailleurs, l'indice des prix retenu est celui qui a toujours été pris en compte : la méthode de calcul est la même que celle qui a été appliquée sous le quinquennat précédent, notamment. Faut-il diminuer la dépense publique, en stock ? Si telle est votre opinion, n'hésitez pas à nous indiquer où – mais je ne vais pas relancer le débat que le président de votre groupe a eu hier avec M. le Premier ministre.

En ce qui concerne la dette, nous partageons votre constat : elle ne baisse pas autant que nous le souhaiterions, pour deux raisons. Premièrement, la croissance est moindre et, deuxièmement, nous avons sincérisé la dette en y incluant celle de la SNCF, qui s'élève à 34 milliards d'euros. Si, comme les gouvernements précédents, nous retranchions ces 34 milliards, nous pourrions afficher une baisse de la dette. Nous la stabilisons ; on peut faire mieux, mais c'est déjà beaucoup.

M. Bricout nous a interrogés sur la taxe d'habitation et M. Chouat sur la question de la fiscalité locale. Le « contrat de Cahors », qui concerne les 322 plus grosses collectivités, prévoit que celles-ci limitent la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 %. Cette hausse se situera, en fait, autour de 0,7 % et sans doute même de 0,3 % ou 0,4 %. La contractualisation, on peut s'en réjouir, a donc fonctionné, non seulement parce qu'elle a permis de limiter les dépenses de fonctionnement des grosses collectivités sans gêner les petites, mais aussi parce qu'elle a contribué à augmenter l'investissement public, qui est en effet reparti à la hausse, de même que l'investissement privé, et ce pour des raisons qui ne sont pas uniquement liées au cycle électoral. Nous avons ainsi contenu le nombre de créations de postes dans la fonction publique territoriale puisqu'en limitant les dépenses de fonctionnement on limite la masse salariale, qui en constitue la plus grande partie. Nous en avons donné les moyens aux collectivités locales en n'augmentant pas le point d'indice, en décalant le protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations et en instaurant le jour de carence.

Demain, monsieur Coquerel, les collectivités bénéficieront, pour gérer leur masse salariale, des outils que leur offre le projet de loi de transformation de la fonction publique. En effet, les 35 heures seront obligatoires partout – alors que, dans beaucoup de collectivités, les agents ne travaillent pas 1 607 heures par an –,

la mobilité sera facilitée, la formation mieux prise en compte, et les collectivités pourront conclure des contrats de projet. De fait, lorsque le maire d'une commune de 10 000 habitants a de multiples projets d'urbanisme, il n'a besoin d'un architecte-conseil que pendant quelques mois et non pendant trente ans. Le projet de loi que M. Dussopt a présenté, ce matin, devant la commission des lois a donc pour objet, non pas de mettre fin au service public, mais, au contraire, de l'aider à mieux fonctionner et de le renforcer. Je ne souscris donc pas à la caricature que vous en avez faite.

Monsieur Chouat, l'ambition du Gouvernement est de faire en sorte que le projet de loi de finances pour 2020 marque le renouveau de la fiscalité locale. Vous observerez que le dégrèvement correspondant à la suppression de 80 % de la taxe d'habitation, que vous avez votée, a été compensé à l'euro près aux collectivités, y compris dans la dynamique des bases. Il nous reste à régler le cas des 20 % restants : quelle trajectoire faut-il adopter d'ici à 2022 ? La taxe d'habitation doit-elle être remplacée par un impôt national à répartition locale – une part de la TVA, par exemple, allant aux régions – ou faut-il réformer la taxe foncière comme le propose le rapport de MM. Richard et Bur ? Les réponses à ces questions devraient être apportées dans le projet de loi de finances pour 2020. J'ajoute qu'il ne m'appartient pas d'annoncer d'éventuelles modifications du millefeuille territorial, même si, à titre personnel, je peux partager votre opinion.

Monsieur Jolivet, l'accord sur la réforme structurelle du logement prévoit à la fois la « contemporanéité » des aides personnalisées au logement (APL) et la baisse de ce que l'on appelle la réduction de loyer de solidarité (RLS), en contrepartie d'un taux de TVA assez élevé. Des discussions sont en cours sur la dernière « marche » de cette réforme importante. Dans le programme de stabilité, nous avons maintenu la TVA à 10 %, pour un surcroît de recettes d'environ 615 millions d'euros, et prévu l'éventuelle seconde « marche » de la RLS. Nous verrons la manière dont les négociations se dérouleront, mais il est certain que si le Gouvernement devait revoir l'accord conclu avec une grande partie des acteurs du logement, nous rencontrions des difficultés, soit en matière de recettes, soit en matière de dépenses, soit dans les deux domaines, dans le cadre du programme de stabilité. Nous regrettons que la contemporanéité des APL ne soit pas au rendez-vous, mais nous avons préféré différer cette réforme plutôt que d'appliquer une mauvaise mesure aux personnes qui ont besoin de ces allocations.

Enfin, j'observe, monsieur le président de la commission des finances, que l'application du prélèvement de l'impôt à la source n'a nui ni à la trésorerie de l'État ni à la consommation, puisque, chacun l'a constaté, les chiffres du début de l'année ne reflètent pas le désastre que certains avaient évoqué.

M. le président Éric Woerth. C'est un autre sujet, que nous aborderons ultérieurement...

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 10 avril 2019, la commission a autorisé la publication du présent rapport d'information sur le programme de stabilité pour les années 2019 à 2022.

ANNEXE

TABLEAU DE SUIVI DES OBJECTIFS 2020

| Objectifs (source : Eurostat et sources nationales) | Dernière observation disponible (France) | Dernière observation disponible (UE 28) | Objectif national de la France | Objectif européen |
|--|---|---|--|--|
| Taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans | 71,3 % en 2018 ^(*) | 72,2 % en 2017 ^(**) | 75 % | 75 % |
| Part du PIB consacrée à la R&D | 2,22 % en 2016 | 2,04 % en 2016 ^(**) 2,06 % en 2017 (prévisions) | 3 % | 3 % |
| Réduction des émissions de gaz à effet de serre ⁽¹⁾ | 10,9 % en 2017 (/2005 hors SCEQE) | 22 % en 2017 (/1990 avec SCEQE) | 14 % (/2005, hors SCEQE en 2020) | 20 % (/1990, avec SCEQE en 2020) |
| Part des énergies renouvelables dans la consommation finale | 16,3 % en 2017 | 17 % en 2016 | 23 % | 20 % |
| Efficacité énergétique | En 2017 : 148,9 Mtep en énergie finale (hors usages non énergétiques, hors aérien international) 243,8 Mtep en énergie primaire (hors usages non énergétiques, hors aérien international) | En 2016 : Conso finale hors aviation internationale, hors usages énergétiques : 1 060,2 Mtep Conso primaire hors aviation internationale, hors usages non énergétiques : 1 495,3 Mtep | 131,4 Mtep (énergie finale) et 219,9 Mtep (énergie primaire), hors aérien international et usages non énergétiques | 1 086 Mtep en énergie finale (1 483 Mtep en énergie primaire) |
| Taux de décrochage scolaire | 8,9 % en 2017 | 10,6 % en 2017 | Moins de 9,5 % | Moins de 10 % |
| Proportion des personnes âgées de 30 à 34 ans diplômées de l'enseignement supérieur | 44,3 % en 2017 | 39 % en 2017 | 50 % | 40 % au moins |
| Réduction du nombre de personnes risquant de tomber dans la pauvreté ou l'exclusion | 17,1 % de la population en 2017 (11,5 M de personnes) | 22,4 % de la population en 2017 | Réduction de 1,9 M de personnes (comparé au chiffre estimé pour 2007) | Réduction de 20 M de personnes (comparé au chiffre estimé pour 2007) |

(1) L'objectif européen couvre l'ensemble des sources d'émissions. L'objectif de réduction des émissions des secteurs soumis à la directive SCEQE n'a pas été décliné en objectifs nationaux.

(*) : Donnée INSEE.

(**) : Donnée Eurostat.

Source : Eurostat et sources nationales.