

LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Juin 2018

Sommaire

Délibéré	11
Synthèse	15
Introduction.....	23
Chapitre I La situation en 2017	25
I - Une nette réduction du déficit public	25
A - Un déficit de 2,6 points de PIB en 2017, autorisant la sortie de la procédure de déficit excessif.....	26
B - Une amélioration du solde global qui laisse l'État seul en situation de déficit.....	34
II - En dépit d'un dérapage des dépenses, un déficit inférieur aux prévisions, grâce au dynamisme des prélèvements obligatoires	42
A - Une hausse des prélèvements obligatoires qui s'est finalement révélée très supérieure aux prévisions.....	43
B - Des dépenses publiques nettement sous-estimées dès le PLF.....	44
III - Une dette publique rapportée au PIB qui a continué à augmenter	47
IV - Des déficits, effectif et structurel, toujours élevés par rapport aux partenaires européens de la France	49
A - Un déficit public toujours plus élevé en France que dans la plupart des pays de la zone euro.....	49
B - Un déficit structurel toujours très élevé en France.....	51
Chapitre II Les finances publiques, dix ans après la crise financière de 2008	55
I - Un déficit public revenu à son niveau de 2007, mais des finances publiques globalement plus dégradées que celles de nos partenaires	56
A - Un déficit public revenu à son niveau de 2007, mais des recettes, des dépenses et une dette, rapportées au PIB, qui se sont accrues	56
B - Une détérioration par rapport à nos partenaires	57
II - Des efforts de maîtrise des dépenses insuffisants au regard de l'affaiblissement de la croissance potentielle	62
A - Des dépenses des ASSO toujours dynamiques en dépit d'efforts récents de maîtrise	65
B - Des efforts récents de la part des APUL sous l'effet d'une réduction des dotations	70
C - Des dépenses des APUC contenues en raison de facteurs exogènes favorables	73

III - Une hausse des recettes fiscales qui a bénéficié aux APUL et aux ASSO	76
A - Une augmentation des recettes rapportées au PIB due à des mesures de hausse des prélèvements obligatoires	77
B - Une forte hausse des recettes des ASSO rapportées au PIB	79
C - Une hausse des recettes des APUL provenant de la croissance spontanée de leurs prélèvements.....	81
D - Des recettes des APUC affectées par un moindre dynamisme de leurs prélèvements et par des transferts à la Sécurité sociale	83
IV - Des trajectoires différentes selon les catégories d'administrations publiques.....	84
A - Des ASSO revenues à l'équilibre grâce à des efforts d'infexion de la dépense, mais surtout à une nette hausse de leurs recettes.....	85
B - Des APUL structurellement proches de l'équilibre, des efforts récents sur les dépenses	86
C - Des APUC encore en déficit élevé, ce qui traduit une maîtrise des dépenses plus apparente que réelle et un faible dynamisme de leurs recettes.....	87
Chapitre III La situation en 2018.....	89
I - Une prévision de recettes plausible, quoiqu'un peu élevée	90
A - Une base 2017 très supérieure au montant attendu dans la LFI pour 2018.....	91
B - Des mesures d'allégement des prélèvements obligatoires de 0,5 point de PIB en 2018	92
C - Un scénario macroéconomique affecté d'aléas plutôt défavorables au vu des informations récentes.....	94
D - Une prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires atteignable, mais affectée d'aléas baissiers	95
II - Des risques modérés sur les dépenses, portant principalement sur les dépenses des collectivités territoriales	101
A - L'État : des tensions nettement moindres qu'en 2016 et 2017.....	101
B - Les administrations de sécurité sociale : une prévision de dépenses atteignable	108
C - Les administrations publiques locales : un fort ralentissement des dépenses de fonctionnement à la réalisation incertaine.....	109
III - Une réduction très faible des déficits, effectif et structurel	111
A - La prévision de déficit est atteignable, mais affectée d'un risque de dépassement modéré.....	111
B - Les déficits, effectif et structurel, ne se réduisent que très peu dans la prévision du Gouvernement	113
C - La dette publique, rapportée au PIB, pourrait baisser légèrement.....	116
Chapitre IV Les perspectives pour les années 2019 à 2022	119
I - Une loi de programmation dont la portée reste réduite	120
A - Malgré leur ambition limitée, des objectifs des LPFP rarement atteints.....	121

B - Une gouvernance des finances publiques peu améliorée par la LPFP 2018-2022.....	126
II - Des risques importants qui pèsent sur la réalisation de la trajectoire du programme de stabilité.....	131
A - Un scénario de croissance optimiste	131
B - Une trajectoire de recettes qui n'incorpore pas certaines mesures annoncées d'allègement des prélèvements obligatoires.....	133
C - Un effort en dépense accru à partir de 2020, mais à ce jour peu documenté	135
D - Une trajectoire de solde par catégorie d'APU à la réalisation aléatoire.....	145
Glossaire	151
Annexes	155
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics.....	177

Le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques

- élaboration et publication -

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

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

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

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

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

*

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

Délibéré

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

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre (pour information), au ministre de l'économie et des finances et au ministre de l'action et des comptes publics, et de la réponse adressée en retour à la Cour. La réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de ses auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Duchadeuil, Mmes Moati, de Kersauson, MM. Maistre, Andréani, présidents de chambre, M. Durrleman, Mme Ratte, M. Paul, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Racine, Cazanave, Pannier, Cazala, Mme Morell, MM. Rameix, Perrot, Barbé, Bertucci, Tournier, Mme Darragon, MM. Courtois, Martin, Ténier, Lair, Selles, Mme Podeur, MM. De Gaulle, Guibert, Uguen, Le Roy, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Zerah, Thornary, Sépulchre, Antoine, Mousson, Guéroult, Mme Vergnet, MM. Feller, Viola, Mmes Démier, Malgorn, MM. Rousselot, Labourex, Glimet, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Rabaté, De la Guéronnière, Brunner, Albertini, Guillot, Aulin, Mme Pépin, MM. Ortiz, Miller, Rolland, Cabourdin, Chatelain, Mme Soussia, MM. Bassat, Soubeyran, Mmes Faugère, Périgord, MM. Belluteau, Appia, Allain, Strassel, Homé, De Combles de Nayves, Thévenon, Fialon, Chailland, Mmes Toraille, Latournarie-Willems, Girardin, Mondolini, M. Angermann, Mme Riou-Canals, MM. Levionnois, de Puylaroque, Mme Thibault, MM. Lejeune, Vught, Mme Pailot-Bonnetat, MM. Feltesse, Sciacaluga, Girardi, Mmes Lemmet-Severino, de Mazières, MM. Beaux, Montarnal, conseillers maîtres, M. Delbourg, Mme Revel, MM. Margueron, Jau, Cordet, Collin, Guégano, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Briet, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, M. Maistre rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Dubois, conseiller maître, M. Bourquard, conseiller référendaire, M. Borgy, rapporteur, rapporteurs devant la formation chargée de le préparer et de M. Charpy, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Kruger, premier avocat général.

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

Fait à la Cour, le 19 juin 2018.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par la formation interchambres permanente « Comptes, budget de l'État et finances publiques » présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de MM. Andréani (jusqu'au 9 mai 2018), Barbé, Charpy, Maistre (jusqu'au 9 mai 2018), Mmes Trupin, Podeur, MM. Guibert, Laboureix, Appia, Chailland et Mme de Mazières, conseillers maîtres.

Le rapporteur général était M. Dubois, conseiller maître, assisté de M. Bourquard, conseiller référendaire, avec le concours, en tant que rapporteurs, de Mme Soussia, conseillère maître, de M. Richard, conseiller référendaire, de MM. Borgy et Cabaret, rapporteurs extérieurs.

Le contre-rapporteur était M. Charpy, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 12 juin 2018, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Duchadeuil, Mmes Moati, de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, M. Andréani, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

L'année 2017 a été marquée par une forte baisse du déficit des administrations publiques et son retour sous le seuil de 3 points de PIB. Le déficit public est équivalent à celui de 2007, mais la situation d'ensemble des finances publiques ressort détériorée de dix années de déficit supérieur à 3 points de PIB. Le programme de stabilité, adressé par la France à la Commission européenne en avril 2018, prévoit une réduction plus modérée du déficit en 2018, de 0,3 point de PIB. Cette prévision est affectée d'un risque modéré de dépassement, mais, en tout état de cause, ne correspond qu'à une réduction quasi inexisteante du solde structurel. Pour les années 2019 à 2022, l'analyse de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 et du programme de stabilité qui en découle révèle plusieurs faiblesses qui pourraient en compromettre la réalisation.

**

Un retour sous les 3 points de PIB obtenu malgré un dérapage des dépenses en 2017

Le déficit public a nettement diminué en 2017 (de 0,8 point de PIB) et s'établit à 2,6 points, après 3,4 points en 2016. Il se situe 0,6 point en dessous du niveau auquel la Cour avait estimé, dans l'audit mené en juin 2017, qu'il pourrait se situer si aucune mesure de redressement n'était mise en œuvre. Cette diminution, comme l'écart observé par rapport à l'audit de la Cour, résulte de l'amélioration marquée de la conjoncture (croissance de 2,2 % au lieu de 1,5 % en prévision), enregistrée au second semestre, d'une progression des recettes supérieure à celle du PIB et, dans une moindre mesure, d'économies sur la charge d'intérêts et le prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne (PSR-UE), postes de dépenses qui ne relèvent pas de l'action des pouvoirs publics.

La réduction du solde structurel (0,3 point de PIB en 2017) tient ainsi en totalité à une élasticité élevée des recettes au PIB tandis que l'effort en dépense, qui correspond à la variation structurelle des dépenses rapportées au PIB, aura été nul.

Malgré les mesures de freinage de la dépense effectuées en cours d'année sur le budget de l'État, la dépense hors remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes, charge d'intérêts et PSR-UE, a augmenté sensiblement plus en 2017 (+1,5 % en volume) qu'au cours des années précédentes (+1,0 % en 2016, +1,1 % en moyenne entre 2012 et 2016) et à un rythme supérieur à la croissance potentielle (1,25 % selon le Gouvernement).

Un retour du déficit à son niveau de 2007, mais avec une situation d'ensemble des finances publiques nettement détériorée

Pour la première fois depuis 2007, le déficit public se situe en dessous du seuil de 3 points de PIB et la France devrait sortir fin juin 2018 de la procédure de déficit excessif. Ce retour au niveau de 2007 s'est cependant effectué avec une augmentation de trois points du taux de prélèvements obligatoires et de la part des dépenses (hors crédits d'impôt) dans le PIB, tandis que la dette publique, qui était à peine au-dessus du seuil de 60 points de PIB en 2007, a augmenté de 32,3 points, pour atteindre 96,8 points de PIB en 2017.

De plus, la situation de la France s'est détériorée par rapport à celle de ses partenaires européens, dont les recettes et les dépenses rapportées au PIB n'ont augmenté que de 1,1 point, et la dette rapportée au PIB de 25,6 points. La France (avec le Luxembourg dont la dette n'est que d'à peine plus de 20 points de PIB) est le seul pays de la zone euro dans lequel la dette rapportée au PIB croît encore en 2017, près de 10 ans après la crise financière de 2008-2009.

Des effets de la crise variables selon les sous-secteurs d'administrations publiques

Au cours des dix dernières années, les efforts de maîtrise des dépenses sociales, en particulier en matière de retraite et d'assurance maladie, ont été réels, mais insuffisants pour empêcher une nette augmentation des dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) rapportées au PIB (+2,4 points de PIB). Les recettes des ASSO ont été moins touchées que celles du reste des administrations publiques par l'affaiblissement de la croissance économique, du fait à la fois d'une assiette plus dynamique, de mesures de hausse des prélèvements obligatoires et de transferts de l'État. Le solde des ASSO est donc revenu à son niveau de 2007, mais avec un niveau de dépenses et de recettes nettement supérieur.

Après avoir augmenté leurs dépenses entre 2007 et 2013, les collectivités locales ont commencé à les freiner à partir de 2014 sous la contrainte de la baisse des dotations de l'État. Leur ajustement a davantage porté sur les dépenses d'investissement, en baisse de près de 0,5 point de PIB entre 2007 et 2017 (0,4 point hors impact du cycle électoral), que sur les dépenses de fonctionnement, supérieures en 2017 de 0,5 point de PIB à leur niveau de 2007. En dépit de la réduction des concours financiers de l'État, les recettes des administrations publiques locales ont crû plus vite que le PIB sur la période, grâce au dynamisme de l'assiette de leurs prélèvements obligatoires. Au total, le solde des administrations publiques locales s'est amélioré (+0,4 point de PIB) par rapport à 2007.

Les dépenses de l'État et de ses opérateurs ont été en apparence mieux maîtrisées, les dépenses des administrations publiques centrales, mesurées à périmètre constant ayant baissé de 0,1 point de PIB. Cette maîtrise n'est cependant qu'apparente : hors charge d'intérêts et prélèvements sur recettes, en forte baisse, les dépenses ont augmenté de 0,7 point de PIB. Par ailleurs, les recettes de l'État ont été peu dynamiques du fait d'une assiette de ses prélèvements moins favorable et de transferts de recettes aux administrations de sécurité sociale, que les mesures de hausse de ses prélèvements obligatoires n'ont qu'en partie compensés. Au total, le solde de l'État, qui a supporté la plus grande part des effets de l'affaiblissement de la croissance consécutif à la crise financière de 2008-2009, s'est dégradé (-0,7 point de PIB) sur la période.

Une prévision de déficit pour 2018 de 2,3 points de PIB, atteignable, mais affectée d'un risque de dépassement modéré

La prévision du programme de stabilité d'avril 2018 de 2,3 points de PIB de déficit apparaît atteignable. Elle est néanmoins affectée d'aléas plutôt défavorables qui entourent la croissance économique et d'incertitudes importantes sur les dépenses des collectivités locales.

La prévision de recettes, notamment de l'État, pourrait être affectée par l'affaiblissement plus fort que prévu de la croissance en début d'année. Elle suppose par ailleurs le maintien d'une croissance spontanée de ses prélèvements obligatoires sensiblement supérieure à celle de l'activité. Cette prévision pourrait ainsi se révéler un peu élevée.

La prévision de dépenses est quant à elle plausible.

Une budgétisation plus sincère des crédits des missions du budget général de l'État en loi de finances initiale conduit à des risques de dépassement d'un montant nettement plus faible que lors des deux dernières années et, sous réserve d'une gestion très stricte d'ici la fin de l'année, ces dépassements devraient pouvoir être compensés en cours de gestion.

La prévision de dépenses des administrations de sécurité sociale est de son côté atteignable.

Le principal aléa en matière de dépenses tient aux collectivités locales. En effet, si la prévision de dépenses des administrations publiques locales n'est pas hors d'atteinte, elle reste soumise aux incertitudes fortes qui entourent la mise en œuvre et l'impact du nouveau mécanisme de contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités territoriales.

La réduction prévue de 0,3 point de PIB du déficit en 2018 serait cependant presque exclusivement imputable à la conjoncture. Le Gouvernement table ainsi sur une réduction limitée à 0,1 point de PIB du déficit structurel, qui s'écarte des règles européennes. Cette baisse du déficit structurel traduit un effort en dépense légèrement supérieur, mais encore modeste (0,3 point de PIB), largement compensé par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires.

Une loi de programmation manquant d'ambition en matière de gouvernance

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 s'écarte des engagements européens de la France, en particulier en matière de redressement du solde structurel (0,3 point en moyenne inscrit en LPFP contre plus de 0,5 point par an d'amélioration requise du solde structurel), alors même que les résultats des lois de programmation ont été, jusqu'à présent, systématiquement en deçà des objectifs fixés.

En outre, la LPFP ne contient pas d'innovation majeure en matière de gouvernance, au-delà de l'introduction du mécanisme de contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités territoriales. Au contraire, elle enregistre des reculs par rapport aux dernières LPFP : le plafonnement du montant total des dépenses fiscales est si élevé qu'il ne sera pas contraignant à l'horizon de la LPFP et l'objectif d'extension du périmètre du plafonnement des impôts et taxes affectés a été abandonné.

Un renforcement de la gouvernance des finances publiques pourrait pourtant permettre un meilleur respect des objectifs des lois de programmation. Comme le recommande régulièrement la Cour, un tel renforcement pourrait notamment passer par la création de lois de financement des collectivités territoriales et de l'ensemble de la protection sociale, déclinant les objectifs des lois de programmation, qui permettrait une appropriation plus efficace de ces objectifs par tous les acteurs publics. L'ajout à l'objectif de solde structurel d'un objectif de dépenses portant sur le montant des dépenses de l'ensemble des administrations publiques,

décliné dans toutes les lois financières ultérieures, serait de nature à faciliter son appropriation par le Parlement, et donc le respect des objectifs des lois de programmation. Enfin, la tenue régulière d'une conférence nationale des finances publiques permettrait d'associer l'ensemble des acteurs à la maîtrise des finances publiques.

Une trajectoire 2019-2022 affectée de nombreuses fragilités

Le programme de stabilité, qui actualise la trajectoire de la LPFP, prévoit le retour à un excédent des finances publiques en 2022 et un solde structurel proche de l'objectif d'équilibre à moyen terme que la France s'est fixé en application du traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Cette trajectoire est affectée de quatre grandes fragilités.

Elle repose d'abord sur une hypothèse de croissance optimiste, supérieure sur l'ensemble des années 2017 à 2022 à la croissance potentielle, ce qui ne s'est jamais produit sur une durée aussi longue. Le risque d'un tassement de la croissance est réel, ce qui pourrait rendre plus délicate la mise en œuvre du freinage annoncé des dépenses.

Ensuite, la trajectoire de prélèvements obligatoires ne prend en compte qu'une partie des mesures annoncées. Elle n'intègre notamment pas la suppression intégrale annoncée de la taxe d'habitation. Mettre en œuvre cette mesure, tout en respectant la trajectoire du programme de stabilité, imposera donc de reporter ou d'abandonner certaines des mesures de baisse des prélèvements aujourd'hui prévues à partir de 2020 ou d'accroître les économies portant sur les dépenses.

De plus, la trajectoire du programme de stabilité suppose un net infléchissement de la croissance des dépenses : une stabilisation, puis une baisse en volume, des dépenses, hors charge d'intérêts et PSR-UE, est nécessaire entre 2020 et 2022 pour atteindre l'objectif de dépenses du programme de stabilité, alors que cette croissance, qui dépassait légèrement 2 % au cours des années 2000, s'est encore élevée à un peu plus de 1 % entre 2012 et 2017. La réalisation de cet objectif est l'élément-clé de la trajectoire. Compte tenu de l'objectif fixé pour l'Ondam et du fait qu'aucune mesure d'économie ne serait prise avant la réforme structurelle des retraites, la réalisation de la trajectoire appelle des efforts particulièrement significatifs sur le reste des dépenses. Or, les leviers de maîtrise de la dépense publique n'ont, à ce jour, pas été précisés. En particulier, les propositions du comité « Action publique 2022 » n'ont pas été rendues publiques et le Gouvernement n'a pas fait connaître les suites qu'il entendait leur réservier.

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

La prévision du programme de stabilité suppose en effet que l'excédent des administrations de sécurité sociale soit plafonné au niveau atteint en 2019 par des transferts de recettes vers l'État. Les modalités de mise en œuvre de ces transferts, d'un montant important (de l'ordre d'un point de PIB), restent toutefois à préciser, alors même que la CADES en sera, par principe, exemptée et que le pilotage des soldes de l'Unedic et de l'Agirc-Arcco ne relève pas directement de l'État.

Surtout, la prévision du programme de stabilité suppose que les administrations publiques locales respectent un objectif de stricte maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement (+1,2 % en valeur par an, se traduisant par une baisse de 0,5 % en volume à partir de 2020), qui les conduise à dégager un excédent constamment croissant et atteignant 0,7 point de PIB en 2022. Quand bien même l'objectif de croissance des dépenses serait respecté, sous l'effet notamment du nouveau mécanisme de contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités territoriales, les excédents risquent de ne pas être aussi importants que prévu : les administrations publiques locales pourraient choisir d'accroître leurs investissements ou de baisser leur fiscalité plutôt que de laisser croître leurs excédents.

La sécurisation de l'objectif de solde global des administrations publiques rend ainsi nécessaire un réexamen du partage actuel des recettes et des charges entre l'État, les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

**

La situation des finances publiques de la France s'est dégradée au cours de la décennie passée. Elle est, en 2017, plus fragile que celle de la plupart de nos partenaires européens. Le retour en 2017 à un déficit inférieur à 3 points de PIB, permis par une nette amélioration de la conjoncture, ne saurait dissimuler cette fragilité structurelle.

Restaurer durablement la soutenabilité des finances publiques implique de ne pas se contenter de l'amélioration récemment constatée de la situation économique, mais d'engager une action résolue sur la dépense publique en remédiant aux inefficiences marquées qui affectent trop souvent la gestion publique et la mise en œuvre des grandes politiques publiques.

La loi de programmation des finances publiques et le programme de stabilité fixent des objectifs ambitieux de maîtrise de la dépense publique, mais les moyens pour les atteindre restent largement à définir.

Le respect de ces objectifs, nécessaire et possible, implique un effort de pédagogie collective sur la dépense publique, des choix politiques clairs et une responsabilisation de tous les acteurs.

Introduction

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

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

Il s'inscrit depuis 2013 dans le cadre fixé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui a précisé l'objet et la portée des lois de programmation des finances publiques et qui a créé un Haut Conseil des finances publiques. Celui-ci a exprimé le 13 avril 2018 son avis sur le scénario macroéconomique du programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne.

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

- il englobe l'ensemble des administrations publiques dans une approche synthétique ;
- il traite de la situation des finances publiques à fin 2017 mais aussi de leurs perspectives pour les années 2018 et suivantes.

Le premier chapitre est consacré à la situation des finances publiques en 2017 et à son évolution par rapport aux années précédentes. La Cour y examine les évolutions du déficit de l'ensemble des administrations publiques. Elle analyse ensuite plus précisément les comptes de chacune des grandes catégories d'administrations publiques : l'État, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales. Ce chapitre revient ensuite sur les principaux écarts entre la prévision initiale du projet de loi de finances pour 2017 et la réalisation, puis examine comment la France se situe en 2017 par rapport aux autres pays européens.

Dans le deuxième chapitre, la Cour examine l'évolution des dépenses et des recettes au cours des dix dernières années. Cette évaluation permet d'analyser les conséquences de la crise économique sur les finances publiques.

Le troisième chapitre examine l'exercice 2018. La Cour analyse les risques entourant la réalisation des prévisions de recettes, de dépenses et de soldes du programme de stabilité, pour l'ensemble des administrations publiques.

Enfin, dans le quatrième chapitre, la Cour analyse les risques pesant sur la trajectoire des finances publiques inscrite pour 2019 à 2022 dans le programme de stabilité et les mesures prévues dans ce programme pour réduire le déficit structurel.

Le présent rapport s'appuie sur les informations disponibles au 19 juin 2018.

Chapitre I

La situation en 2017

Le déficit public a diminué en 2017 de 0,8 point de PIB pour s'établir à 2,6 points de PIB. Il retrouve son rythme de baisse des années 2010 à 2013 (0,9 point de PIB en moyenne par an). Il doit permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif. Néanmoins, cette diminution du déficit est essentiellement imputable à la dynamique spontanée des prélèvements obligatoires et la dette publique a poursuivi sa hausse pour atteindre 96,8 points de PIB (soit +0,2 point de PIB par rapport à 2016).

Les résultats des administrations publiques et leurs évolutions par rapport à 2016 sont examinés dans leur ensemble et par catégorie d'administrations publiques (I). Ces résultats sont ensuite comparés aux différentes prévisions et en particulier à celles associées à la loi de finances pour 2017 (II). L'évolution de la dette publique est ensuite analysée (III). Enfin, les résultats de finances publiques de la France sont comparés à ceux des autres pays de la zone euro (IV).

I - Une nette réduction du déficit public

La diminution du déficit public a été forte en 2017 (0,8 point de PIB) comparativement aux années précédentes (0,2 point de PIB en 2016 et 0,3 en 2015). Le déficit public de la France est passé pour la première fois depuis 2007 en dessous du seuil des 3 points de PIB de déficit prescrit par le Traité de Maastricht, mais le budget de l'État reste fortement déficitaire.

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

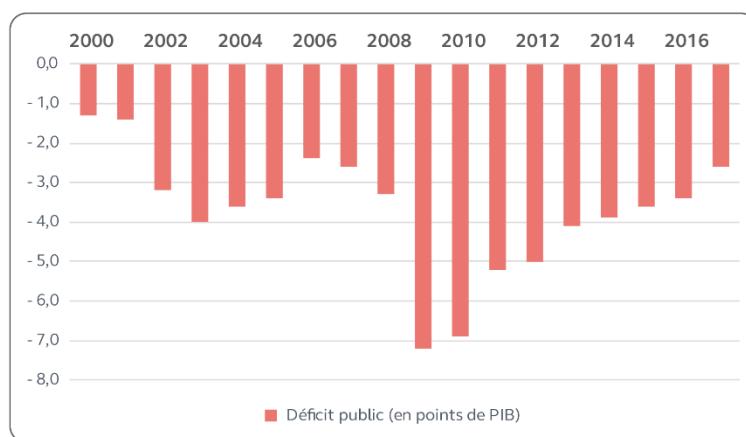
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Déficit public (Md€)	-137	-106	-104	-86	-84	-80	-76	-59
Déficit public (points de PIB)	-6,9	-5,2	-5,0	-4,1	-3,9	-3,6	-3,4	-2,6
Dette publique (Md€)	1 701	1 808	1 893	1 978	2 040	2 101	2 153	2 218
Dette publique (points de PIB)	85,3	87,8	90,6	93,4	94,9	95,6	96,6	96,8
Pour mémoire : croissance du PIB (volume, en %)	1,9	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	1,2	2,2

Source : Insee

A - Un déficit de 2,6 points de PIB en 2017, autorisant la sortie de la procédure de déficit excessif

1 - Un déficit public en baisse

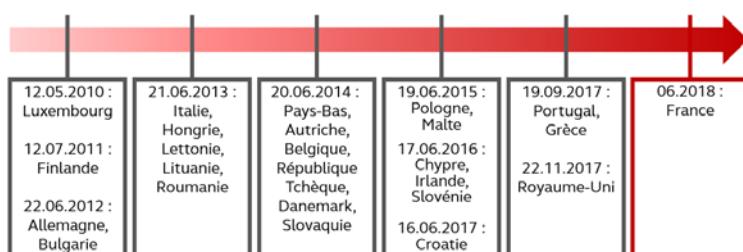
Le déficit public, rapporté au PIB, a diminué en 2017 de 0,8 point pour atteindre 2,6 points de PIB. Cette diminution est du même ordre de grandeur que celle observée en moyenne entre les années 2010 et 2013 (0,9 point de PIB). Le déficit public est revenu à un niveau proche de celui de 2007 (cf. graphique n° 1).

Graphique n° 1 : le solde public

Source : Insee

La France devrait ainsi sortir fin juin 2018 de la procédure de déficit excessif. Cette procédure, initiée le 27 avril 2009, aura donc duré plus de neuf ans. La France était l'un des derniers pays à y demeurer (seule l'Espagne est encore sous le coup de cette procédure ; schéma 1). La France relève désormais des dispositions préventives du Pacte de stabilité et de croissance, qui lui imposent de fournir un ajustement structurel de plus de 0,5 point de PIB par an, compte tenu du niveau encore élevé de son déficit structurel.

Dates de sortie de la procédure de déficit excessif des pays européens



En juin 2018, l'Espagne est toujours suivie dans le cadre de la procédure pour déficit excessif.
L'Estonie et la Suède n'ont jamais fait l'objet de procédure pour déficit excessif.

Source : Cour des comptes à partir du site internet de la Commission européenne

Les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public

Les variations annuelles du solde effectif des administrations publiques sont affectées par les mesures nouvelles votées par le Parlement en loi de finances ou à l'occasion d'autres textes législatifs, mais aussi par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il faut corriger ce solde effectif de cet effet des fluctuations de l'activité pour en déduire le solde « structurel » calculé en pratique en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations du PIB, et calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent à peu près comme le PIB (élasticité proche de 1,0) ; un écart de 1 % entre le PIB et le PIB potentiel se traduit ainsi par une amélioration de l'ordre de 0,5 point de PIB du solde conjoncturel, compte tenu du poids des recettes publiques dans le PIB ;
- évaluation des facteurs exceptionnels qui conduisent à affecter de manière significative et purement temporaire le déficit public ;

- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et la somme de sa composante conjoncturelle et de l'impact des mesures exceptionnelles ainsi calculées.

2 - Une quasi-stabilité des dépenses publiques rapportées au PIB et une forte hausse du taux de prélèvements obligatoires

Les dépenses publiques ont représenté 56,4 points de PIB en 2017, après avoir atteint 56,6 points en 2016 et avoir culminé à 57,2 points de PIB en 2013 et 2014. Le poids des prélèvements obligatoires a très nettement augmenté en 2017 par rapport à 2016, à 45,3 points de PIB, contre 44,6 points de PIB en 2016 (cf. tableau n° 2). Cette augmentation s'explique principalement par une croissance économique plus forte.

Tableau n° 2 : dépenses et recettes publiques

En % du PIB	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses publiques	56,9	56,3	57,1	57,2	57,2	56,8	56,6	56,4
dont crédits d'impôt ¹	0,9	0,8	0,8	0,8	1,2	1,5	1,4	1,4
Recettes publiques ²	50,0	51,1	52,1	53,1	53,3	53,2	53,2	53,8
Prélèvements obligatoires	41,5	42,7	43,9	44,9	44,8	44,5	44,6	45,3

Source : Insee

a) Une croissance économique plus élevée en 2017

La croissance du PIB a augmenté, passant de 1,2 % en 2016 à 2,2 % en 2017. Cette accélération de l'activité a été portée par la demande intérieure (contribuant à la croissance du PIB à hauteur de 2,0 points, après 1,7 point) et, surtout, par l'amélioration de la contribution extérieure (à + 0,1 point après -0,5 point).

¹ Crédits d'impôt tels que comptabilisés dans les dépenses publiques.

² La différence entre les recettes publiques et les prélèvements obligatoires correspond aux recettes non fiscales de l'État et des autres administrations publiques. Les prélèvements obligatoires étant calculés hors crédits d'impôt, les crédits d'impôt sont donc pris en compte dans les recettes hors prélèvements obligatoires.

La consommation des ménages a ralenti (+ 1,0 % après + 1,9 %), en raison notamment de la hausse de l'inflation qui a pénalisé le pouvoir d'achat, mais ce ralentissement a été plus que compensé par l'accélération de l'investissement des entreprises (dont la croissance est passée de 3,4 % à 4,1 % en volume) et de celui des ménages (dont la croissance est passée de 2,8 % à 5,6 %).

Les échanges commerciaux ont contribué positivement à la croissance, contrairement aux années 2013 à 2016. Le solde des échanges commerciaux s'est cependant dégradé, en passant de -18 Md€ à -25 Md€ notamment sous l'effet de la hausse des prix du pétrole.

b) Une forte augmentation des prélèvements obligatoires

Le taux de prélèvements obligatoires (PO), correspondant au niveau des prélèvements obligatoires rapporté au PIB, a augmenté de 0,8 point de PIB en 2017, pour atteindre un niveau record de 45,3 points de PIB. Les mesures nouvelles ont accru le taux de prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB³, mais son augmentation est essentiellement due à leur dynamique spontanée – c'est-à-dire hors effet des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires –, plus rapide que celle du PIB.

Graphique n° 2 : taux de prélèvements obligatoires



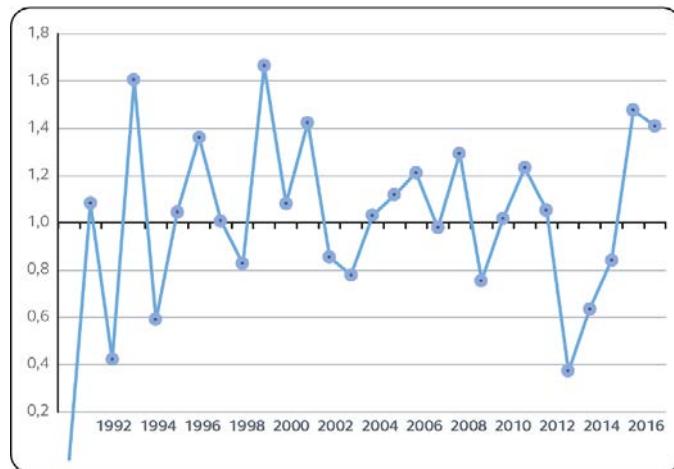
Source : Insee

³ Cet accroissement du taux de prélèvements obligatoires provenant des mesures nouvelles trouve essentiellement son origine dans la mise en place d'une surtaxe temporaire à l'impôt sur le société (IS). Sans tenir compte de ce prélèvement exceptionnel, les mesures nouvelles représenteraient - 0,1 point.

Cette dynamique des prélèvements obligatoires est observable pour l'ensemble des catégories d'administrations publiques. L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires a été de 5,4 % pour l'État, de 4,0 % pour les administrations publiques locales (APUL) et de 3,2 % pour les administrations de sécurité sociale (ASSO).

L'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance⁴, qui rapporte le taux de croissance spontané des prélèvements obligatoires à celui du PIB, a atteint 1,4 en 2017, un niveau rarement atteint au cours des 30 dernières années (cf. graphique n° 3). Une élasticité aussi élevée s'explique notamment par le fait que la croissance du bénéfice fiscal des entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés amplifie en général, dans les phases d'amélioration de la conjoncture, celle du PIB et par le très fort dynamisme des droits de mutation à titre onéreux, lié à celui des transactions immobilières. L'augmentation des recettes fiscales reste toutefois en partie inexpliquée, notamment en ce qui concerne la TVA, dont la croissance excède nettement les évaluations actuelles de l'assiette correspondante.

**Graphique n° 3 : élasticité des prélèvements obligatoires
à la croissance du PIB**



Source : projet de loi de programmation des finances publiques ; Rapport Économique Social et Financier, F. Écalle (2011), Sociétal n°74 ; Insee ; calculs Cour des comptes

⁴ L'élasticité est calculée comme le rapport entre l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires et la croissance du PIB en valeur.

c) Une accélération des dépenses publiques du fait notamment des dépenses de l'État

Les dépenses publiques ont accéléré en 2017 : leur croissance a atteint 2,5 % en valeur (1,5 % en volume) contre 1,7 % entre 2011 et 2016 (1,1 % en volume). Cette accélération est due en partie au remboursement de la taxe sur les dividendes, invalidée par le Conseil constitutionnel. La dépense correspondante s'élève à 5 Md€en 2017, selon le traitement retenu par l'Insee et confirmé à ce stade par Eurostat (cf. encadré), et a ainsi contribué à hauteur de 0,4 point à la croissance de la dépense en 2017.

L'annulation de la taxe sur les dividendes

Introduite par l'article 6 de la loi n° 2012-958 de finances rectificative pour 2012, la taxe sur les dividendes (contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % sur les montants distribués) a été annulée par une décision du 6 octobre 2017 du Conseil constitutionnel (décision n° 2017-660 QPC) à la suite d'une décision d'invalidation partielle de la taxe par la Cour de justice de l'Union européenne (17 mai 2017, affaire C-365/16).

Les remboursements ont commencé à être effectués au fil de l'eau en 2017 et devraient se poursuivre en 2018. Ces remboursements, y compris les intérêts moratoires payables par l'État, représentent 5,3 Md€en 2017 et devraient approximativement atteindre le même montant en 2018. Ils dégradent à due concurrence le solde en comptabilité budgétaire de l'État. L'effet de ces remboursements est compensé pour la seule année 2017 par la mise en place d'une surtaxe exceptionnelle sur les bénéfices des entreprises.

Eurostat a accepté le traitement comptable proposé par l'Insee, qui consiste à calquer l'impact de ces remboursements en comptabilité nationale sur celui de la comptabilité budgétaire. Eurostat a toutefois indiqué que la position pourrait être « reconsidérée » au regard d'éventuels éléments nouveaux.

Hors remboursement de la taxe sur les dividendes et hors crédits d'impôt (cf. encadré), l'accélération des dépenses reste sensible, avec une croissance de 2,1 % en valeur et 1,1 % en volume contre respectivement 1,5 % en valeur et 0,8 % en volume sur la période 2011-2016. La croissance de ces dépenses est ainsi supérieure en 2017 de 0,7 point en valeur et 0,3 point en volume à la moyenne de la période 2011-2016 (cf. graphique n° 4).

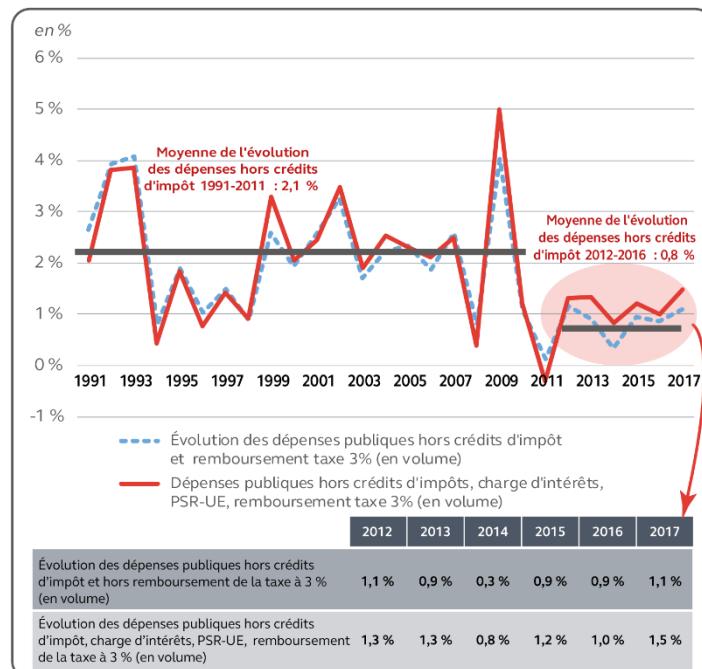
Les crédits d'impôt : moindre recette ou dépense ?

En comptabilité nationale, les crédits d'impôt sont intégralement considérés comme des dépenses car, s'ils peuvent s'imputer sur les impôts dus, ils donnent également lieu à des versements à certains contribuables et peuvent dès lors être assimilés à des subventions. Ils sont donc intégralement considérés comme des dépenses en comptabilité nationale.

Cependant, en France, le crédit d'impôt le plus important correspond au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) mis en place à partir de 2013. Ce crédit d'impôt peut être assimilé à une modification du barème de cotisations sociales, bien qu'il s'impute sur l'impôt sur les sociétés. Le Gouvernement a d'ailleurs prévu sa transformation en baisse de charges en 2019.

Dans ces conditions et compte tenu des fluctuations importantes, sur la période récente comme sur les années à venir, du montant des crédits d'impôt, il paraît préférable, pour analyser les évolutions de la dépense, de raisonner hors crédits d'impôt.

**Graphique n° 4 : évolution des dépenses publiques
(hors remboursements de la taxe à 3 % sur les dividendes
et hors crédits d'impôt)**



Source : calculs Cour des comptes à partir de données Insee

L'accélération des dépenses enregistrée en 2017 est due à plusieurs facteurs :

- la forte progression des dépenses de fonctionnement sur l'ensemble des catégories d'administrations, essentiellement imputable à la croissance de la masse salariale, du fait de la revalorisation du point fonction publique et de la mise en application du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), et de manière plus marginale par les achats courants ;
- les dépenses d'investissement des administrations publiques locales (APUL), qui ont progressé de 7,2 % après un recul de 3,2 % en 2016. En revanche, les investissements des deux autres catégories d'administrations publiques sont restés stables voire se sont contractés.

d) En 2017, un effort sur la dépense plus apparent que réel

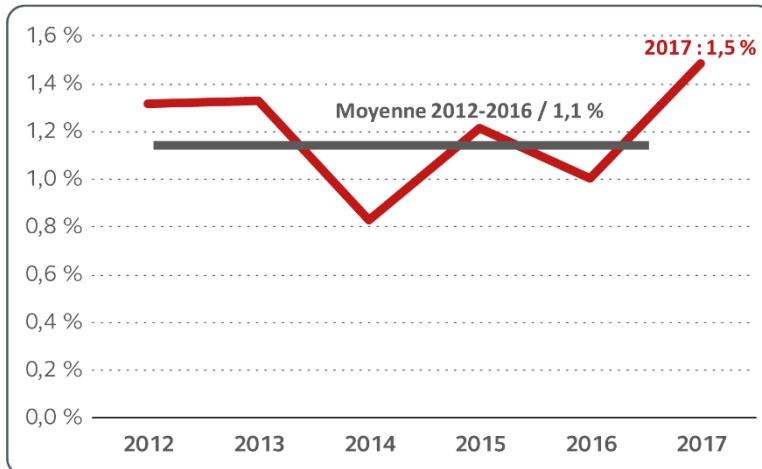
En 2017, la croissance de la dépense hors crédits d'impôt et hors remboursement de la taxe sur les dividendes aura été un peu plus forte qu'entre 2012 et 2016 (+1,1 % en volume contre 0,8 % en moyenne), mais légèrement inférieure à la croissance potentielle (1,25 % selon le Gouvernement).

Ces évolutions proviennent toutefois pour partie de la baisse des charges d'intérêts et du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne. Or, il s'agit là de dépenses dont l'évolution ne dépend pas à court terme de l'action des pouvoirs publics et dont la baisse sur la période ne peut pas être considérée comme structurelle.

Si, pour avoir une meilleure appréciation de l'ampleur de l'effort structurel en dépense (cf. graphique n° 5), outre les crédits d'impôt et les remboursements de la taxe sur les dividendes, on retire à la dépense publique les charges d'intérêts et le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne (deux postes qui sont aussi soustraits par le Gouvernement des dépenses budgétaires pour construire la norme des dépenses pilotables de l'État), la croissance de la dépense en volume (+ 1,5 %) se situe au-dessus de la croissance potentielle en 2017, après avoir été très proche de celle-ci entre 2012 et 2016.

Au total, sur l'ensemble de la période 2012-2017, la France ne sera pas parvenue à réaliser de véritable effort structurel sur la dépense : une fois corrigée de l'évolution favorable des charges d'intérêts et du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne, la croissance des dépenses hors crédits d'impôt aura été équivalente à celle du PIB potentiel. Le poids que l'on peut considérer comme structurel des dépenses dans le PIB est donc resté constant.

Graphique n° 5 : taux de croissance en volume des dépenses publiques maîtrisables par les pouvoirs publics



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee

Note : les dépenses publiques maîtrisables par les pouvoirs publics ont été construites en retirant aux dépenses publiques totales : les crédits d'impôt, le montant des remboursements de la taxe à 3 % sur les dividendes les charges d'intérêts et le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne

B - Une amélioration du solde global qui laisse l'État seul en situation de déficit

Cette partie examine les soldes des différentes catégories d'administrations publiques : les administrations publiques centrales (APUC, qui regroupent l'État et les organismes divers d'administration centrale), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO). Des analyses plus détaillées ont été présentées concernant l'État dans le rapport de la Cour relatif au budget de l'État, gestion et résultats. D'autres analyses concerteront les organismes de sécurité sociale et les finances locales dans les rapports publiés par la Cour à l'automne 2018.

Les ASSO, pour la première fois depuis 2008, et les APUL, pour la deuxième année consécutive, dégagent une légère capacité de financement (5,0 Md€ pour les ASSO et 0,8 Md€ pour les APUL). Les APUC enregistrent en revanche un déficit toujours élevé (65,3 Md€), quoiqu'en nette réduction.

Tableau n° 3 : capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques par sous-secteur

	APUC		ASSO		APUL		APU	
	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB
2014	-71,7	-3,3	-7,4	-0,3	-4,8	-0,2	-83,9	-3,9
2015	-75,8	-3,4	-3,8	-0,2	-0,1	0,0	-79,7	-3,6
2016	-76,8	-3,4	-2,2	-0,1	3,0	0,1	-75,9	-3,4
2017	-65,3	-2,8	5,0	0,2	0,8	0,0	-59,5	-2,6

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

1 - Le déficit de l'État se réduit, mais reste élevé

Le solde des administrations publiques centrales (APUC) apparaît en 2017 en nette amélioration par rapport à 2016 (+ 11,5 Md€), alors même que le solde budgétaire de l'État ne s'inscrit qu'en légère amélioration entre 2016 et 2017, à - 67,7 Md€ contre - 69,1 Md€ (soit + 1,4 Md€). Cette stabilité du solde budgétaire recouvre des mouvements de grande ampleur sur les dépenses du budget général (+ 11,9 Md€), les recettes⁵ du budget général (+ 14,4 Md€) et les soldes des comptes spéciaux et des budgets annexes (- 1,1 Md€) qui se compensent à peu près.

L'amélioration du solde des administrations publiques centrales par comparaison à celui de l'État en comptabilité budgétaire provient tout d'abord de la prise en compte de 1,5 Md€ de recettes de droits de mutation à titre gratuit, qui avaient été enregistrés sur un compte de débiteurs et créateurs divers à la fin 2017 et n'avaient pu être intégrés en comptabilité budgétaire du fait d'un dysfonctionnement des services de la DGFIP alors qu'ils ont pu l'être en comptabilité nationale. Le passage aux droits constatés de plusieurs postes contribue aussi à l'amélioration du solde en comptabilité nationale : décalage de livraisons de matériel militaire (+ 1,8 Md€)⁶, décalage entre les créances de crédits d'impôt présentées par

⁵ Nettes des prélèvements sur recettes.

⁶ Les dépenses d'équipements militaires sont rattachées en comptabilité nationale au moment de la livraison des équipements et non pas au moment des décaissements.

les entreprises et les décaissements correspondants (+ 2,9 Md€⁷), amendes en attente de confirmation et contentieux fiscaux (+ 0,9 Md€), absence d'écart, contrairement à 2016, entre les prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne perçus et leur enregistrement en comptabilité nationale sur la base de la décision de budget rectificatif (+1,5 Md€). En sens contraire, l'encaissement par l'État de la trésorerie de la Coface, qui améliore le solde budgétaire des comptes spéciaux, n'est pas reprise en comptabilité nationale.

Plus marginalement, le solde des organismes divers d'administration centrale (ODAC) s'améliore en passant de - 2,9 Md€ en 2016 à -1,0 Md€ en 2017, du fait de l'affectation de recettes de la part de l'État à certains opérateurs : Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), Fonds de solidarité pour le développement notamment.

a) Une forte augmentation des dépenses de l'État

À périmètre constant les dépenses des ministères hors dette et pensions et recapitalisation d'Areva, mesurées en comptabilité budgétaire, connaissent une augmentation très importante, de plus de 4,1 %, entre 2016 et 2017 (+ 9,1 Md€). Un tel accroissement n'était pas survenu depuis 2007⁸.

En tenant compte du coût pour le budget général de la recapitalisation d'Areva, la dépense des ministères hors dette et pensions connaît une hausse globale de 10,6 Md€ soit + 4,8 %.

⁷ Les crédits d'impôt, et en particulier le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), sont enregistrés en comptabilité nationale au moment de la réception de la demande du crédit d'impôt, alors que ce sont les décaissements qui sont enregistrés en comptabilité budgétaire. Or les grandes entreprises qui ne peuvent pas imputer leur créance de CICE sur leur résultat de l'année ne bénéficient pas immédiatement du remboursement de cette créance par l'État, mais celui-ci doit obligatoirement intervenir à l'issue d'un délai de trois ans. L'année 2017 est ainsi l'année où les premières créances, celles de 2013, doivent être remboursées à ces entreprises. De ce fait, le volume des décaissements, et donc le montant de CICE enregistré en comptabilité budgétaire, a fortement crû en 2017, alors qu'il est plus stable en comptabilité nationale, pour laquelle les créances correspondantes ont été prises en compte auparavant.

⁸ Hors plan de relance et programmes d'investissements d'avenir (PIA), et hors dépenses exceptionnelles du budget général en capital (apports en capital effectués à partir du budget général, comme à l'AFD en 2016).

De surcroît, la progression réelle des dépenses, une fois corrigée des contournements de la charte de budgétisation⁹ relevés par la Cour, est plus rapide (6,2 % hors Areva). La Cour a en effet identifié, comme les années précédentes, des contournements de la charte de budgétisation qui permettent au Gouvernement de réaliser des dépenses nouvelles sans afficher de hausse de crédits ou sans les financer par des économies équivalentes. Ces contournements de la charte de budgétisation (au nombre d'une vingtaine) représentent un montant de l'ordre de 3 Md€ qui minore d'autant l'évolution affichée des dépenses de l'État à périmètre constant présenté dans les documents budgétaires¹⁰.

b) Un accroissement des recettes inégalé depuis plus de 10 ans

Les recettes fiscales nettes ont augmenté, en comptabilité budgétaire de près de 11,5 Md€ au total par rapport à 2016, soit de 4,1 % après 1,4 % en 2016 et 2,2 % en 2015. Ce rythme de croissance rapide traduit notamment l'accélération de l'activité économique. En réintégrant 1,5 Md€ de droits de mutation non enregistrés, les recettes se seraient établies à 297,1 Md€, en hausse de 13,0 Md€ par rapport à 2016.

Cet accroissement des recettes fiscales nettes est principalement la conséquence de leur évolution spontanée (à législation constante) qui s'est élevée à 14,3 Md€, soit + 5,0 %. Un tel taux n'avait pas été atteint depuis 2007 (+ 5,9 %). La croissance spontanée des recettes fiscales résulte pour moitié de l'augmentation des recettes de TVA (+ 7,1 Md€). Le reste de cette évolution provient de l'IS (3,9 Md€), de l'IR (2,4 Md€), de la TICPE (0,1 Md€) et des autres recettes fiscales (0,8 Md€).

Les mesures nouvelles ont contribué à diminuer les recettes fiscales nettes de l'État à hauteur de 2,7 Md€. Des transferts de TICPE (-5,7 Md€) ont eu lieu vers l'AFITF et le compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique*. Les mesures antérieures à la LFI ont conduit à abaisser les recettes de 1,7 Md€ par rapport à 2016. Elles ont notamment un effet notable sur l'IS (-3,2 Md€), plus que compensé sur l'ensemble de la gestion par l'effet de la contribution exceptionnelle à l'IS¹¹.

⁹ L'évolution du budget de l'État comme des normes de dépenses s'apprécie à périmètre constant. Les dépenses à prendre en compte et les modalités de calcul du périmètre constant sont déterminées par une charte de budgétisation figurant dans le rapport annexé à la LPFP 2014-2019.

¹⁰ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2017*, chapitre III. La Documentation française, mai 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹ Contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, acquittée par les sociétés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 Md€ à 15 % du montant de l'impôt sur les sociétés, et contribution additionnelle due par les seules sociétés réalisant un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 3 Md€, égale à 15 % du montant de l'impôt sur les sociétés.

Tableau n° 4 : les recettes fiscales nettes de l'État (en Md€)

Désignation des recettes (en Md€)	Exécution 2016	Évolution spontanée	Mesures nouvelles, de périmètre et de transfert	Exécution 2017
Recettes fiscales nettes	284,1	14,3	-2,7	295,6
1. Impôt sur le revenu net	71,8	2,4	-1,1	73,0
2. Impôt sur les sociétés net	30,0	3,9	1,9	35,7
3. TICPE	15,9	0,1	-4,9	11,1
4. Taxe sur la valeur ajoutée nette	144,4	7,1	0,9	152,4
5. Autres recettes fiscales nettes	22,0	0,8	0,5	23,4

Source : Cour des comptes à partir de données de la direction du budget

2 - Le solde des APUL se dégrade, du fait notamment du net rebond de l'investissement

Les APUL ont cessé de contribuer à la réduction du déficit public en 2017, à rebours du mouvement engagé depuis 2013. La capacité de financement des APUL est cependant restée excédentaire en 2017 (0,8 Md€ contre 3,0 Md€ en 2016).

Tableau n° 5 : variation (en Md€) du solde des APUL d'une année sur l'autre et contribution des recettes et des dépenses (en %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses totales	3,6 %	3,4 %	0,2 %	- 1,1 %	- 0,6 %	2,5 %
Investissements	5,7 %	5,1 %	-8,3 %	-9,6 %	-3,2 %	7,2 %
Dépenses hors investissements	3,1 %	3,0 %	2,3 %	0,8 %	0,0 %	1,6 %
Recettes totales	2,4 %	1,4 %	1,7 %	0,8 %	0,7 %	1,6 %
Prélèvements obligatoires (PO)	3,7 %	1,1 %	2,4 %	4,0 %	3,5 %	3,5 %
Recettes hors PO	1,0 %	1,8 %	0,9 %	-2,6 %	-2,6 %	-0,7 %
Solde (en Md€)	- 3,7	- 8,5	- 4,8	- 0,1	3,0	0,8

Source : calculs Cour des comptes à partir de données Insee

Après avoir diminué en 2016 (- 0,6 %), les dépenses locales sont reparties à la hausse en 2017 (+ 2,5 %), du fait tant de l'investissement que des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement hors prestations et hors subventions ont accéléré en 2017 (+ 0,7 % après + 0,2 % en 2016), du fait de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement courant. Le dynamisme de la masse salariale (+ 2,3 % contre + 0,7 % en 2016) trouve en partie son origine dans l'augmentation du point de la fonction publique et dans la mise en œuvre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), mais traduit également une hausse des effectifs. Dans le sens contraire, les prestations sociales ont décéléré en 2017 par rapport à 2016 (0,6 % après 1,9 %).

L'investissement des APUL a nettement rebondi en 2017 (+ 7,2 %) après trois années consécutives de diminution (- 8,3 % en 2014, - 9,6 % en 2015, - 3,2 % en 2016). Ce redressement est essentiellement lié au cycle électoral du bloc communal (dont l'investissement croît de 5,2 % après - 3,5 % en 2016), qui représente les deux tiers de l'investissement des collectivités locales. L'investissement des APUL a de plus été tiré par la Société du Grand Paris (SGP), classée en comptabilité nationale dans les organismes divers d'administration locale (ODAL).

Les recettes de fonctionnement des APUL hors transferts financiers de l'État ont progressé pratiquement au même rythme qu'en 2016. En particulier, les prélèvements obligatoires ont augmenté à un rythme de 3,5 % en 2017, identique à celui de 2016.

En revanche, les concours financiers de l'État sous enveloppe normée ont connu en 2017 une baisse de 2,1 Md€ inférieure à la prévision de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 et à celle des deux années précédentes (où elles étaient de l'ordre de 3 Md€), mais conforme à la LFI pour 2017 : à la suite de l'annonce faite par le Président de la République le 2 juin 2016, la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal a été réduite de moitié – la baisse de la DGF des autres catégories de collectivités territoriales étant globalement maintenue.

Au total, les recettes des APUL ont progressé plus rapidement en 2017 qu'en 2016 (+ 1,6 % en 2017 contre + 0,7 % en 2016).

L'épargne brute des collectivités locales a poursuivi la hausse entamée en 2014 (+ 2,9 Md€ sur les seules collectivités locales et + 3,2 Md€ sur l'ensemble des APUL entre 2014 et 2017 et respectivement + 0,5 Md€ et + 0,6 Md€ sur un an). Cette augmentation de l'épargne provient d'une progression des dépenses très légèrement inférieure à celle des recettes de fonctionnement.

Compte tenu de la dynamique de l'investissement observée en 2017, la capacité de financement des APUL a diminué de 2,2 Md€(1,6 Md€pour les seules collectivités locales).

3 - Les ASSO retrouvent une capacité de financement, mais restent déficitaires hors CADES

Après huit années consécutives de besoin de financement, les administrations de sécurité sociale (ASSO) retrouvent en 2017 une capacité de financement de 5,1 Md€ soit 0,2 point de PIB. Leur solde s'améliore de 7,3 Md€entre 2016 et 2017. Cette amélioration est conforme à celle prévue dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

Cette amélioration est portée par l'ensemble des composantes des ASSO. Le déficit du régime général et du FSV se réduit de 3,9 Md€ Les régimes conventionnels (retraite complémentaire Agirc-Arrco et assurance-chômage) voient aussi leur déficit se réduire, de 2 Md€ entre 2016 et 2017.

La CADES, qui assure l'amortissement de la dette accumulée par le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), et le Fonds de réserve des retraites (FRR), qui est mobilisé depuis 2011 pour le financement de la CADES, contribuent ensemble à hauteur de 0,6 Md€à l'amélioration du solde des ASSO.

**Tableau n° 6 : capacité (+) ou besoin (-) de financement des ASSO
en comptabilité nationale**

En Md€	2013	2014	2015	2016	2017
Régime général + FSV	-14,0	-11,7	-11,1	-9,0	-5,1
CADES	12,0	12,3	13,0	13,6	14,3
FRR	-1,4	-1,6	-1,5	-1,7	-1,8
Agirc-Arrco	-4,7	-4,7	-3,8	-3,5	-2,2
Unédic + Pôle Emploi	-3,6	-4,0	-4,0	-4,3	-3,6
Autres ASSO	2,6	2,2	3,7	2,7	3,5
Total ASSO	-9,1	-7,4	-3,8	-2,2	5,1

Source : Insee

La capacité de financement dégagée par les ASSO s'explique par l'importance du solde positif de la CADES, consacré à l'amortissement de la dette sociale. Ce solde atteint 14,3 Md€ en 2017. En revanche, les régimes de sécurité sociale et le FSV proprement dits restent globalement déficitaires en 2017.

Le déficit du régime général et du FSV, mesuré en comptabilité générale, s'est établi à 5,1 Md€en 2017 comme en comptabilité nationale, soit 0,1 Md€de moins que prévu lors du vote de la loi de financement pour 2018. Le rendement spontané des recettes s'est révélé supérieur de plus de 1 Md€à la prévision associée à la LFSS pour 2018, en raison notamment d'une plus forte progression de la masse salariale du secteur privé et du dynamisme des prélèvements sur les revenus du capital. En revanche, le régime général a vu ses recettes de TVA de 2017 amputées d'un montant de 1 Md€en raison des traitements comptables appliqués à la réaffectation par la LFI pour 2018 d'une fraction de TVA de la CNAM vers l'ACOSS, dans le cadre de la prise en charge par cette dernière du coût de la suppression des cotisations salariales Unédic.

La progression des dépenses, de + 2,4 % en 2017, est légèrement supérieure à ce que prévoyait la LFSS pour 2018 (+ 2,2 %) du fait notamment d'une progression des prestations familiales plus élevée qu'attendu.

Le déficit est essentiellement porté par la branche maladie (4,9 Md€) tandis que la branche AT-MP reste excédentaire et que la branche famille revient presque à l'équilibre. Par ailleurs, selon des estimations encore provisoires, les hôpitaux¹² auraient enregistré une nette dégradation de leur besoin de financement, passé en comptabilité nationale de - 0,3 Md€en 2016 à - 1,2 Md€en 2017.

Le déficit conjugué de la CNAV et du FSV s'établit à 1,1 Md€ en réduction de 1,6 Md€. Il bénéficie d'une progression modérée des dépenses de retraite (+ 1,6 %) liée au faible impact de la revalorisation annuelle des pensions (+ 0,8 % au 1^{er} octobre soit un effet de + 0,2 % sur la dépenses annuelle 2017) et au ralentissement du rythme des départs en retraite en 2017 entraîné par la réforme de 2010. De surcroît, les recettes du FSV bénéficient du dynamisme en 2017 de l'assiette des prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

¹² Correspondant essentiellement aux établissements publics de santé (EPS) et aux établissements de santé privés d'intérêt collectif (ESPIC).

**Tableau n° 7 : solde par branches du régime général et du FSV
en comptabilité générale**

En Md€	2013	2014	2015	2016	2017
Maladie	-6,8	-6,5	-5,8	-4,8	-4,9
Accidents du travail	0,6	0,7	0,7	0,8	1,1
Vieillesse	-3,1	-1,2	-0,3	0,9	1,8
Famille	-3,2	-2,7	-1,5	-1,0	-0,2
Total régime général	-12,5	-9,7	-6,8	-4,1	-2,2
FSV	-2,9	-3,5	-3,9	-3,6	-2,9
Régime général + FSV	-15,4	-13,2	-10,8	-7,8	-5,1

Source : Direction de la sécurité sociale

Le déficit technique des régimes complémentaires Agirc et Arrco s'établit à 3,5 Md€ en comptabilité générale, en amélioration de 0,8 Md€ par rapport à 2016, les mesures de sous-indexation des pensions décidées dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015 commençant à produire leurs effets. Compte tenu du résultat financier positif (+1,5 Md€), le déficit total se réduit à 2 Md€ en 2017, en légère amélioration par rapport à 2016 (2,2 Md€).

II - En dépit d'un dérapage des dépenses, un déficit inférieur aux prévisions, grâce au dynamisme des prélèvements obligatoires

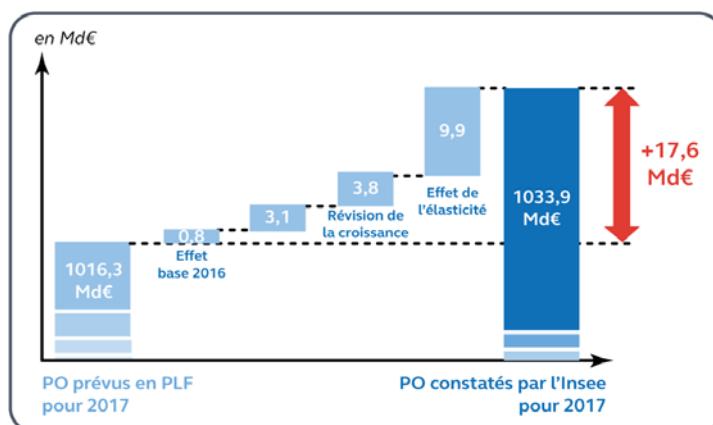
Le déficit des administrations publiques était prévu par le Gouvernement à 2,7 points de PIB en loi de finances initiale pour 2017. Cette prévision a ensuite été révisée à 2,8 points dans le programme de stabilité d'avril 2017, notamment du fait d'une réalisation pour 2016 moins favorable que prévu en loi de finances pour 2017. L'audit des finances publiques mené par la Cour en juin 2017 a alors estimé que, compte tenu des prévisions de croissance disponibles et sans mesures nouvelles de redressement, le déficit public dépasserait de 0,4 point l'objectif pour atteindre 3,2 points de PIB. Le déficit public s'est finalement établi à 2,6 points de PIB, soit un niveau légèrement inférieur à la prévision de la LFI.

La proximité entre la prévision de la LFI et le solde réalisé masque toutefois des différences majeures entre la construction de la LFI et sa réalisation. La LFI pour 2017 avait en effet sous-estimé très fortement tant les dépenses que les recettes des administrations publiques, mais pour des raisons différentes : les recettes, parce que la forte croissance du PIB n'avait pas été anticipée (A) ; les dépenses, parce que les risques de dépassement identifiés par l'audit des finances publiques de juin 2017 se sont réalisés¹³ (B).

A - Une hausse des prélèvements obligatoires qui s'est finalement révélée très supérieure aux prévisions

En 2017, les prélèvements obligatoires hors ceux prélevés au bénéfice de l'Union européenne se sont élevés à 1 033,9 Md€ soit 17,5 Md€au-dessus de la prévision du rapport économique social et financier annexé au PLF pour 2017 et 21,2 Md€au-dessus de celle de l'audit¹⁴.

Graphique n° 6 : les prélèvements obligatoires : du PLF pour 2017 à la réalisation



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee, et des rapports économiques, sociaux et financiers pour 2017 et 2018

¹³ Des écarts, de plus faible ampleur, ont également été enregistrés sur un certain nombre de postes (recettes non fiscales ; crédits d'impôt ; décalage dans l'enregistrement en comptabilité nationale de certaines recettes) qui ne seront pas détaillés par la suite.

¹⁴ Par rapport à la prévision du PLF pour 2017, l'audit avait notamment pris en compte la répercussion sur la prévision pour 2017 du niveau moindre que prévu dans le PLF pour 2017 de la base 2016 des prélèvements obligatoires qui, à croissance inchangée pour 2017, en abaissait le niveau pour 2017 de 2,5 Md€. La Cour avait en outre estimé que les recettes à attendre du service de traitement des données rectificatives (STDR) étaient surestimées de près de 1,0 Md€ ce qu'ont confirmé les résultats de 2017.

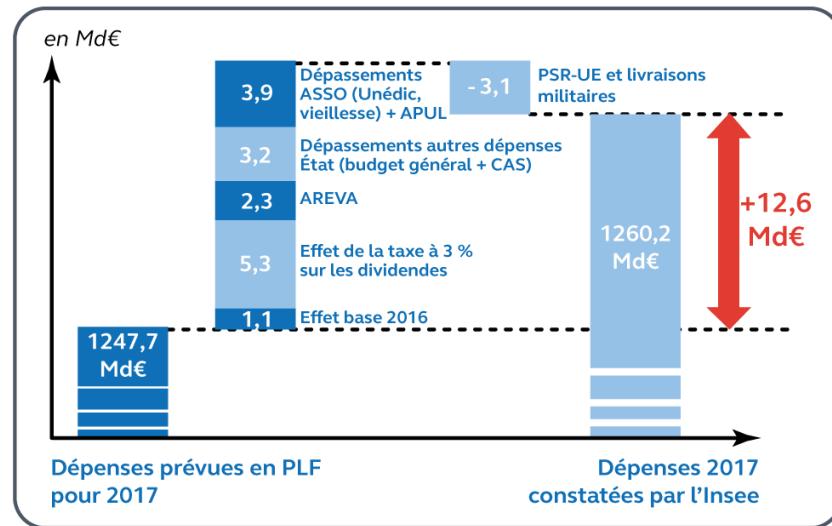
La très forte augmentation des prélèvements obligatoires par rapport à la prévision du PLF a quatre origines :

- l'écart entre la prévision initiale pour 2016 et l'estimation de l'Insee pour l'année précédente (effet « base » 2016), se montant à **0,8 Md€**;
- la mise en œuvre, par la loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2017, d'une surtaxe à l'impôt sur les sociétés, destinée à compenser l'impact de l'annulation par le Conseil constitutionnel de la taxe à 3 % sur les dividendes et qui a rapporté 4,9 Md€en 2017 ; compte tenu d'une révision à la baisse du rendement de plusieurs mesures prises en loi de finances initiale (- 1,8 Md€), l'ensemble des mesures prises auront *in fine* eu un rendement supérieur de **3,1 Md€**à celui prévu initialement ;
- une croissance de l'activité qui a excédé la prévision du PLF (+ 1,5 % en volume, + 2,4 % en valeur), prévision qui avait été maintenue dans le programme de stabilité et jugée plausible dans l'audit ; or, la croissance du PIB s'est finalement établie à 2,2 % en volume et 2,8 % en valeur ; à élasticité des recettes fiscales au PIB inchangée, ce surcroît de croissance contribue à expliquer un supplément de recettes de **3,8 Md€**; cette conjoncture plus favorable qu'attendu n'a pas été perçue avant l'été 2017, la prévision moyenne des économistes, telle que recensée par la revue *Consensus Forecasts*, s'établissant encore à 1,4 % en juin 2017 et la note de conjoncture de l'Insee de juin 2017 à 1,6 % ;
- une croissance des prélèvements obligatoires à législation constante (+4,0 %) nettement supérieure à la croissance du PIB en valeur (+2,8 %), ce qui se traduit par un surcroît de recettes de **9,9 Md€**; comme indiqué auparavant, l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est ainsi évaluée aujourd'hui à 1,4, contre une valeur très proche de 1 dans les prévisions du PLF pour 2017 et du programme de stabilité ; ni la conjoncture, ni les rentrées fiscales enregistrées au printemps ne laissaient attendre une élasticité aussi élevée.

B - Des dépenses publiques nettement sous-estimées dès le PLF

Les dépenses publiques (hors crédits d'impôt) sont supérieures de 12,6 Md€au montant prévu en PLF pour 2017. Comme pour les recettes, le changement de base effectué par l'Insee (et notamment l'intégration des dépenses du service audiovisuel public) contribue à relever les dépenses, de 1,1 Md€ Par ailleurs, les remboursements de la taxe à 3 % sur les dividendes, comptabilisés en dépense par l'Insee, contribuent, à hauteur de 5,3 Md€, à la hausse des dépenses en 2017. Hors ces deux effets, la hausse des dépenses s'élève à 6,2 Md€

Graphique n° 7 : les dépenses publiques : du PLF pour 2017 à la réalisation



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee, et des rapports économiques, sociaux et financiers pour 2017 et 2018

Pour l'essentiel, cet écart traduit des sous-estimations de dépenses au moment de la construction de la loi de finances, comme l'avait relevé en juin 2017 l'audit de la Cour. En premier lieu, la Cour avait estimé que, contrairement à l'hypothèse retenue par le Gouvernement, la recapitalisation d'Areva-SA, pour 2,3 Md€ devait être comptabilisée en dépense publique. C'est bien le traitement qui a été retenu par l'Insee et il subsiste un risque que le montant de dépenses publiques pris finalement en compte au titre de la recapitalisation d'Areva soit encore supérieur, pour atteindre 4,8 Md€ Le traitement effectué par l'Insee a en effet fait l'objet d'une réserve de la part d'Eurostat, qui considère que les 2,5 Md€ d'apport en capitaux de la société Orano (anciennement New Areva) devaient aussi être considérées comme une dépense publique et donc dégrader le déficit public. Il faudra donc attendre les conclusions des discussions qui doivent avoir lieu entre l'Insee et Eurostat pour connaître le traitement définitif de cette opération.

Au-delà de cette recapitalisation, la Cour estimait que des dépassements sur les dépenses du budget général de l'État par rapport à la loi de finances étaient probables dans une fourchette comprise entre 4,6 Md€ et 6,6 Md€ Le rapport sur le budget de l'État de mai 2018¹⁵ a confirmé que

¹⁵ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2017*. La Documentation française, mai 2018, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

le total des dépassements sur le budget de l'État se situait à 6,4 Md€ proche du niveau supérieur de cette fourchette. Grâce à une mobilisation un peu plus importante qu'anticipé dans l'audit du gel et aux mesures de redressement prises au cours de l'été 2017, les dépenses des ministères (hors dette et pensions) ont été exécutées en hausse de 2,9 Md€ par rapport à la LFI.

Si la Cour avait estimé que des économies étaient probables sur le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne, celles-ci se sont révélées supérieures de 1,3 Md€ au montant estimé dans l'audit (1,0 Md€) et ont atteint 2,3 Md€ au total par rapport au PLF. Le décalage entre la date de livraison des matériels militaires, qui dicte l'enregistrement en comptabilité nationale, et les dépenses correspondantes en comptabilité budgétaire a de plus conduit à réduire ces dépenses de 0,9 Md€. Hors ces deux facteurs, la hausse des dépenses de l'État en comptabilité nationale atteint 3,2 Md€ soit un montant très proche de celui des dépassements constatés sur les crédits des ministères.

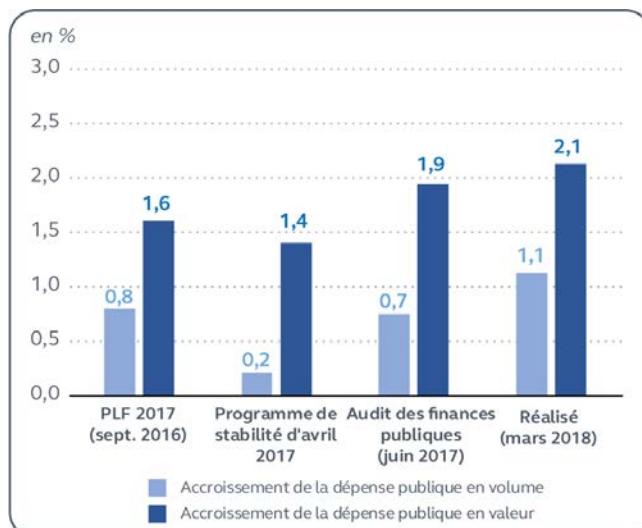
Enfin, la Cour estimait que les dépenses sociales avaient été sous-estimées de 2,1 Md€ en PLF, du fait à la fois d'économies peu vraisemblables sur les dépenses de l'Unédic, que le Gouvernement n'avait d'ailleurs plus retenues dans le programme de stabilité d'avril 2017, et d'une surestimation d'une économie sur les dépenses de retraite induite par le durcissement du cumul emploi-retraite. Les données observées ont confirmé ce diagnostic.

Des hausses supplémentaires de dépenses ont également été enregistrées pour les collectivités locales et des administrations de sécurité sociale (+ 1,8 Md€), conduisant à un écart total sur les dépenses de 3,9 Md€ environ par rapport au PLF pour 2017. En particulier, conformément à ce qu'avait estimé l'audit des finances publiques de juin 2017, l'investissement des collectivités locales a augmenté plus fortement que prévu dans le programme de stabilité (+6,0 % au lieu de + 2,9 %)¹⁶.

Au total, la croissance des dépenses en valeur, hors crédits d'impôt et hors remboursement de la taxe à 3 %, prévue à 1,6 % en PLF pour 2017, et ramenée à 1,4 % dans le programme de stabilité, ressort finalement à + 2,1 % (cf. graphique n° 8).

¹⁶ La Cour avait alors noté que l'investissement prévu dans le programme de stabilité d'avril 2017 ne suivait pas « les déterminants économiques de l'investissement, qui laisserait attendre une croissance d'environ 6 % ».

Graphique n° 8 : taux de croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt et remboursement de la taxe à 3 %



Source : Cour des comptes, à partir du Rapport économique social et financier, du programme de stabilité d'avril 2017 et des données de l'Insee

III - Une dette publique rapportée au PIB qui a continué à augmenter

La dette publique a continué d'augmenter en France, passant de 96,6 points de PIB en 2016 à 96,8 points de PIB en 2017.

Le déficit public est revenu en 2017 à un niveau proche du solde stabilisant la dette rapportée au PIB : sous l'effet de l'élévation du rythme de croissance du PIB en valeur (passé de + 1,4 % en 2016 à 2,8 % en 2017), le déficit stabilisant est devenu moins exigeant (2,7 points de PIB contre 1,3 en 2016) tandis que le déficit public s'est réduit (2,6 points de PIB contre 3,4 points de PIB).

Les autres facteurs que le solde, qui avaient contribué à réduire la dette publique les années précédentes, ont cette fois joué défavorablement : même si les primes nettes des décotes à l'émission ont encore contribué à réduire la dette émise, l'accroissement de la trésorerie en fin d'année, du fait d'un programme de financement supérieur au financement du seul déficit de l'État, et la prise en compte de l'étalement des primes et décotes passées ont notamment joué en sens inverse (cf. encadré).

L'incidence des primes et décotes sur la dette publique

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

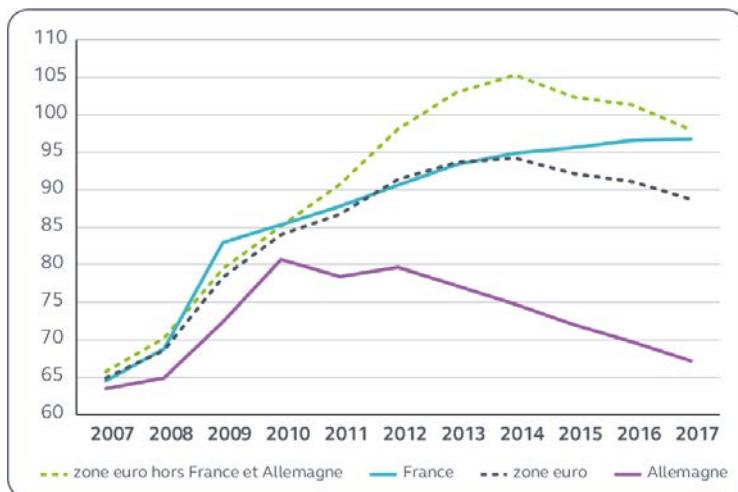
En comptabilité nationale les primes d'émission et leur remboursement sont neutres sur le déficit public : l'encaissement de primes d'émission au cours d'une année donnée ne diminue pas le déficit cette année-là et ne l'augmente pas les années suivantes. En revanche, les primes à l'émission et leur remboursement ont bien un impact (à la baisse et à la hausse respectivement) sur la dette publique. Ces flux financiers sont enregistrés dans l'ajustement flux-stock et induisent une déconnexion entre l'évolution du déficit public et celui de la dette publique. Les primes à l'émission, qui se traduisent par une rentrée de trésorerie, permettent donc à l'État de réduire sa dette au moment où il les perçoit, mais cette diminution initiale de la dette publique s'érode au fur et à mesure que le versement d'intérêts plus élevés doit être financé.

Au total, la baisse du déficit enregistrée et le retour à une croissance économique plus soutenue n'ont donc pas encore suffi à réduire la dette publique rapportée au PIB. Celle-ci reste vulnérable à toute dégradation du contexte économique ou tout retard pris dans la réduction du déficit, d'autant que les conséquences de l'étalement des primes et décotes vont continuer d'accroître à l'avenir les besoins de trésorerie relativement au déficit mesuré en comptabilité nationale.

En outre, l'écart avec nos partenaires européens a continué de se creuser en 2017 : rapportée au PIB, la dette publique de l'ensemble de la zone euro s'est réduite de 2,3 points de PIB et est passée en dessous de 90 points de PIB (à 89,7 points de PIB), celle de l'Allemagne de 4,1 points de PIB et se rapproche du seuil de 60 points de PIB (à 64,1 points de PIB). Par rapport à nos autres partenaires de la zone euro, la dette publique de la France rapportée au PIB reste légèrement inférieure, mais celle de nos partenaires baisse continûment depuis 2014 et a encore baissé de 2,2 points de PIB en 2017, alors que celle de la France continue de monter. En 2017, la France est le seul pays de l'Union européenne dans lequel elle augmente, avec, le Luxembourg (dont la dette ne représente toutefois que 23 points de PIB).

L'accroissement de la dette française accroît la vulnérabilité des administrations publiques à une augmentation des taux d'intérêt. Or, le niveau faible des taux d'intérêt a de fortes chances de ne pas se perpétuer, et la charge de la dette risque de s'accroître nettement dans les années à venir.

Graphique n° 9 : dette publique (en points de PIB)



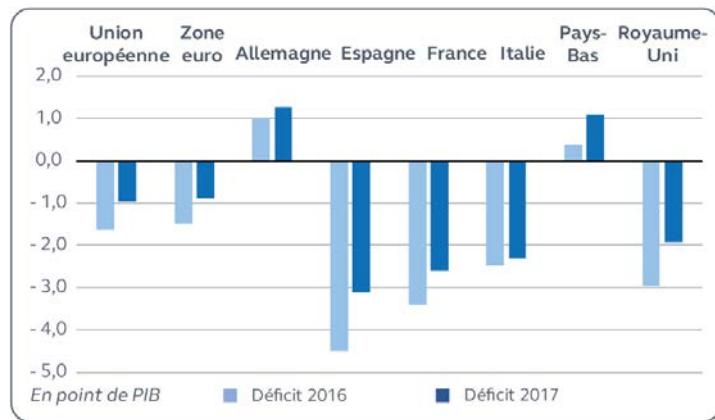
Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

IV - Des déficits, effectif et structurel, toujours élevés par rapport aux partenaires européens de la France

A - Un déficit public toujours plus élevé en France que dans la plupart des pays de la zone euro

Le déficit public de la France reste plus élevé que celui de la plupart des pays de la zone euro. En 2017, seuls trois pays de l'Union européenne, dont deux pays de la zone euro, présentent un déficit plus élevé que celui de la France : l'Espagne (3,1 points de PIB), le Portugal (3,0 points de PIB) et la Roumanie (2,9 points de PIB).

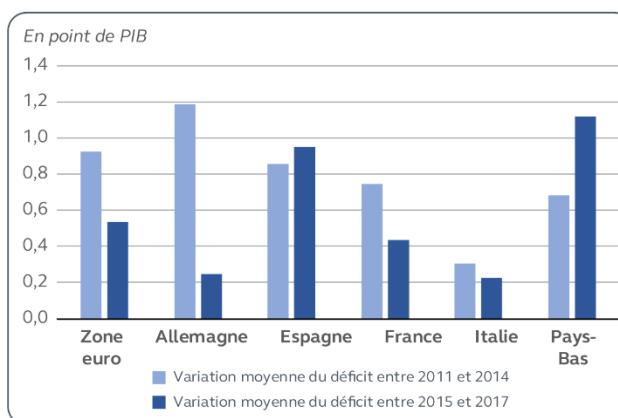
Graphique n° 10 : soldes publics en 2016 et 2017 dans les pays de l'Union européenne



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

L'amélioration moyenne du solde effectif en France sur les trois années 2015, 2016 et 2017 a été inférieure à celle du reste de la zone euro (0,4 point de PIB contre 0,5 point de PIB, cf. graphique n° 11), alors même que le déficit public de la France était plus important. De surcroît, l'amélioration moyenne de 2011 à 2014 était moindre en France que dans le reste de la zone euro. Si certains pays de la zone euro présentent une moindre amélioration moyenne sur ces trois dernières années qu'entre 2011 et 2014, le rythme de réduction des déficits publics de certains pays, comme l'Espagne et les Pays-Bas, s'est maintenu.

Graphique n° 11 : évolution des soldes publics dans les pays de la zone euro

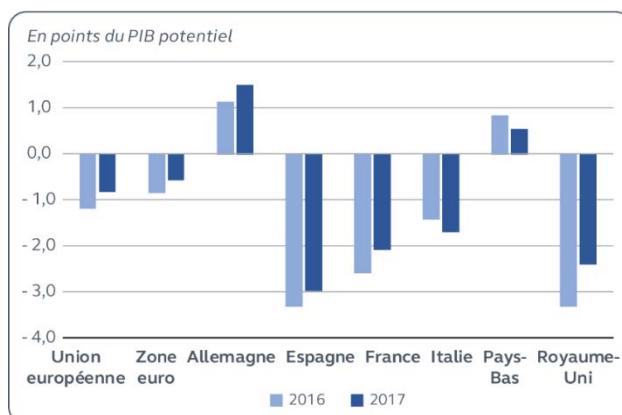


Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

B - Un déficit structurel toujours très élevé en France

Selon les estimations de la Commission européenne¹⁷, le déficit structurel en France se situerait à 2,1 points de PIB¹⁸ en 2017, soit un niveau un peu supérieur à celui observé pour l'Italie. Ce déficit structurel est nettement plus élevé que celui de la zone euro (0,6 point de PIB en 2017). En 2017, parmi les pays de la zone euro, seule l'Espagne affiche un déficit structurel plus dégradé (3,0 points de PIB)¹⁹. Plusieurs pays affichent des soldes structurels excédentaires : c'est le cas notamment de l'Allemagne et des Pays-Bas.

Graphique n° 12 : soldes structurels en 2016 et 2017 dans les pays de l'Union européenne



Source : Cour des comptes à partir de données de la Commission européenne (AMECO), prévisions de mai 2018

Avec un solde structurel estimé par la Commission européenne à - 2,1 points de PIB en 2017, la France se situe nettement en dessous de son objectif de moyen terme (OMT) d'équilibre structurel qui a été fixé à - 0,4 point de PIB dans les lois de programmation des finances publiques

¹⁷ Les évaluations du solde structurel diffèrent légèrement entre la Commission européenne et le Gouvernement. Le solde structurel pour la France présenté dans cette partie est basé sur la méthodologie harmonisée entre les pays de l'Union européenne et est légèrement différent de celui présenté par le Gouvernement français dans le programme de stabilité.

¹⁸ Les données de solde structurel publiées par la Commission européenne sont calculées en points de PIB potentiel. Par souci de simplicité, l'expression « en points de PIB » est utilisée dans ce rapport pour les estimations de solde structurel.

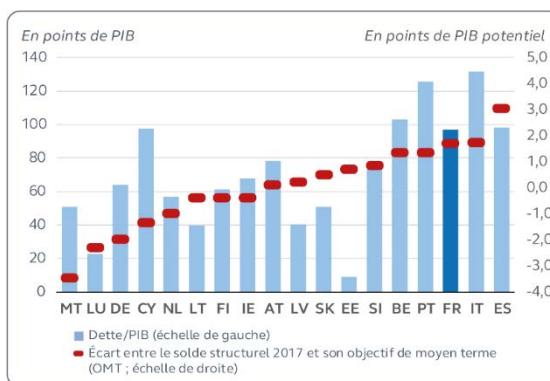
¹⁹ Au sein de l'Union européenne, la Hongrie (3,1 points de PIB), la Roumanie (3,3 points de PIB) et le Royaume-Uni (2,4 points de PIB) présentent des déficits plus importants.

2014-2019, puis 2018-2022²⁰. Ces objectifs de moyen terme sont établis de manière à permettre une convergence vers un ratio de dette publique de 60 points de PIB, dans les cas où celui-ci serait initialement supérieur à ce seuil. L'écart entre le solde structurel et l'objectif de moyen terme permet d'apprécier l'effort qu'un pays doit faire pour assurer la soutenabilité de ses finances publiques.

Comparativement aux autres pays de la zone euro, la France a encore un ajustement structurel significatif à réaliser. En effet, l'écart entre le solde structurel observé (-2,1 points de PIB potentiel) et son objectif de moyen terme (-0,4 point de PIB) est de 1,7 point, ce qui la place au troisième rang des pays ayant à faire des efforts budgétaires.

Parmi les pays de la zone euro, huit pays ont atteint ou dépassé leur objectif de moyen terme et le ratio de leur dette publique au PIB s'est nettement réduit, revenant en moyenne à 58 points de PIB. Les cinq pays (dont la France) qui ont un écart entre leur solde structurel et leur objectif de moyen terme supérieur à 1,0 point de PIB, ont un ratio de dette publique plus élevé, de 111 points de PIB en moyenne en 2017. Il est ainsi d'autant plus nécessaire pour ces pays de ramener leur solde structurel à l'objectif de moyen terme que leur niveau de dette rapportée au PIB demeure très élevé.

Graphique n° 13 : distance à l'objectif de moyen terme en 2017 et ratio de dette publique en 2017



Source : Cour des comptes à partir de données de la Commission européenne (AMECO), prévisions de mai 2018

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

²⁰ Les objectifs de moyen terme sont fixés en termes structurels selon le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) de mars 2012.

CONCLUSION

En 2017, le déficit des administrations publiques a diminué de 0,8 point de PIB. Il s'est établi à 2,6 points de PIB, contre 3,4 points en 2016. Il est ainsi repassé en dessous du seuil de 3 points de PIB, autorisant la sortie de la procédure pour déficit excessif ouverte en 2009.

La prévision de déficit public avait été fixée à 2,7 points de PIB en LFI pour 2017. Elle a été révisée à 2,8 points dans le programme de stabilité d'avril 2017. L'audit mené par la Cour en juin 2017 avait considéré que, compte tenu des prévisions de croissance disponibles et sans mesures nouvelles de redressement, le déficit public dépasserait de 0,4 point l'objectif pour atteindre 3,2 points de PIB. Le déficit public s'est finalement établi à un niveau légèrement inférieur à celui prévu par la LFI, grâce à l'accélération de l'activité enregistrée au second semestre, qui a conduit à une croissance annuelle de 2,2 % au lieu de 1,5 % prévu.

La proximité entre le solde prévu en LFI et le solde réalisé masque toutefois des différences majeures entre la construction de la LFI et sa réalisation. La LFI pour 2017 avait en effet sous-estimé très fortement tant les dépenses que les recettes des administrations publiques, mais pour des raisons différentes : les recettes, parce que l'amélioration de la conjoncture n'a été réellement perceptible que progressivement au cours du second semestre de 2017, donc après la réalisation par la Cour de l'audit des finances publiques ; les dépenses, parce que de nombreuses sources d'augmentation de la dépense avaient été dès l'origine sous-estimées, comme l'a montré l'audit des finances publiques.

La nette amélioration du solde public tient ainsi exclusivement à une hausse de nature conjoncturelle des recettes, tandis que la maîtrise des dépenses n'a pas été au rendez-vous. Même en neutralisant l'impact sur les dépenses des remboursements aux entreprises de la taxe à 3 % sur les dividendes, consécutive à l'annulation de cette taxe par le Conseil constitutionnel, la croissance en volume des dépenses (+1,1 %) a été supérieure à celle enregistrée entre 2012 et 2016 (+ 0,8 %).

De plus, la croissance de la dépense a été limitée par la baisse, comme les années précédentes, de la charge d'intérêts et celle, exceptionnelle, du prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne. Hors ces deux facteurs, transitoires et que ne maîtrisent pas les pouvoirs publics, la croissance des dépenses en volume atteint 1,5 %, un niveau supérieur à celles des années précédentes et à la croissance potentielle (estimée à 1,25 % par le Gouvernement comme par la Commission), qui représente la croissance soutenable à moyen terme de l'économie française et donc des recettes publiques.

La situation des finances publiques à la fin 2017 ne permet aucun relâchement des efforts. Le déficit de la France, effectif comme structurel, reste nettement plus élevé que celui de la plupart de nos partenaires européens, plusieurs d'entre eux (dont l'Allemagne) présentant même des excédents. Le déficit structurel, de 2,1 points de PIB selon les estimations de la Commission européenne, reste nettement plus élevé que l'objectif de moyen terme que s'est fixé la France en application du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (un déficit structurel inférieur ou égal à 0,4 point de PIB). Et le repli du déficit public en 2017 est resté insuffisant pour faire baisser le ratio de la dette publique au PIB, alors que celui-ci diminue dans une large majorité de pays européens. Ce constat singularise ainsi de plus en plus la France en Europe.

Chapitre II

Les finances publiques, dix ans

après la crise financière de 2008

Alors que la France est revenue en 2017 sous la barre des 3 points de PIB de déficit, pour la première fois depuis 2007, et s'engage dans une nouvelle trajectoire des finances publiques marquée par un contexte économique plus favorable, la Cour a analysé l'évolution des finances publiques au cours des 10 dernières années.

La crise économique, les politiques mises en œuvre pour relancer l'économie mais aussi les changements structurels qui ont affecté les politiques et les administrations publiques ont profondément transformé les finances publiques : durant cette période, le déficit public est resté constamment supérieur au seuil de 3 points de PIB jusqu'en 2016, et a même atteint 7,2 points de PIB en 2009 ; la dette publique a augmenté de 32 points de PIB ; enfin, la part des dépenses publiques dans le PIB et le taux de prélèvements obligatoires (PO) ont crû chacun de 3,0 points de PIB par rapport à 2007.

Après une présentation des évolutions du solde global et de la dette publique et une comparaison avec celles des autres pays de l'Union européenne (I), ce chapitre examine les grands déterminants de l'évolution des dépenses (II) puis des recettes (III) sur ces 10 dernières années. Il analyse enfin la trajectoire de solde de chacune des catégories d'administrations publiques (IV).

I - Un déficit public revenu à son niveau de 2007, mais des finances publiques globalement plus dégradées que celles de nos partenaires

Le déficit public observé en 2017 revient à un niveau comparable à celui du milieu des années 2000, mais la dette s'est accrue de plus de 30 points de PIB au cours de la décennie et la situation relative de la France au sein de l'Union européenne (UE) s'est détériorée.

A - Un déficit public revenu à son niveau de 2007, mais des recettes, des dépenses et une dette, rapportées au PIB, qui se sont accrues

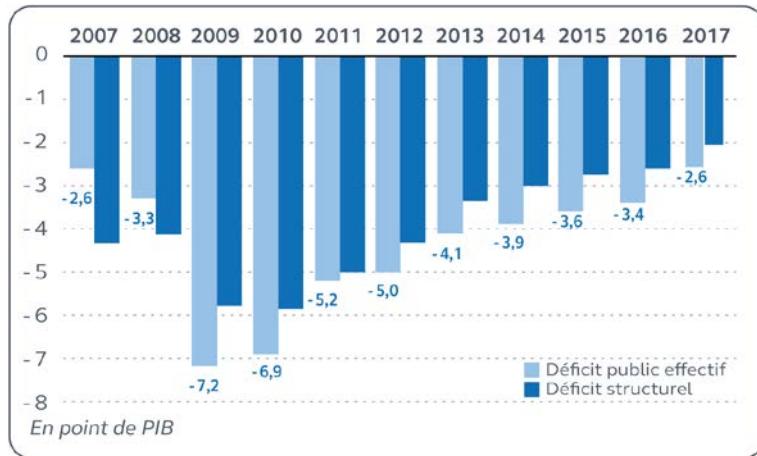
Le déficit public est revenu en 2017 à son niveau de 2007, après avoir atteint 7,2 points de PIB en 2009 et être resté constamment au-dessus de 3 points de PIB jusqu'en 2016 (cf. graphique n° 14).

La situation financière des administrations publiques françaises était déjà fragile avant la crise financière de 2008-2009, avec un déficit effectif proche de 3 points de PIB et une dette publique supérieure à 60 points de PIB, ne laissant que peu de marges pour faire face à des aléas conjoncturels.

Depuis, le redressement des finances publiques a été graduel et le déficit structurel s'est réduit, de 4,4 points de PIB en 2007, à 2,1 points de PIB en 2017.

Ce redressement est essentiellement imputable à un accroissement des recettes publiques (+3,9 points de PIB) qui a compensé celui des dépenses publiques (+3,8 points de PIB). Cet accroissement des recettes publiques résulte en quasi-totalité de hausses de prélèvements obligatoires, qui ont permis une amélioration du solde structurel.

Graphique n° 14 : soldes effectif et structurel des administrations publiques (APU) entre 2007 et 2017



Source : Cour des comptes à partir des données de l’Insee et de la Commission européenne (AMECO)

La dette publique a continué de croître rapidement sur la même période, passant de 64,5 à 96,8 points de PIB (soit +77 % en euros courants) du fait de l’accumulation des déficits publics. Elle atteint en 2017 un niveau rapporté au PIB supérieur à celui de la zone euro et de l’Union européenne prises dans leur ensemble.

B - Une détérioration par rapport à nos partenaires

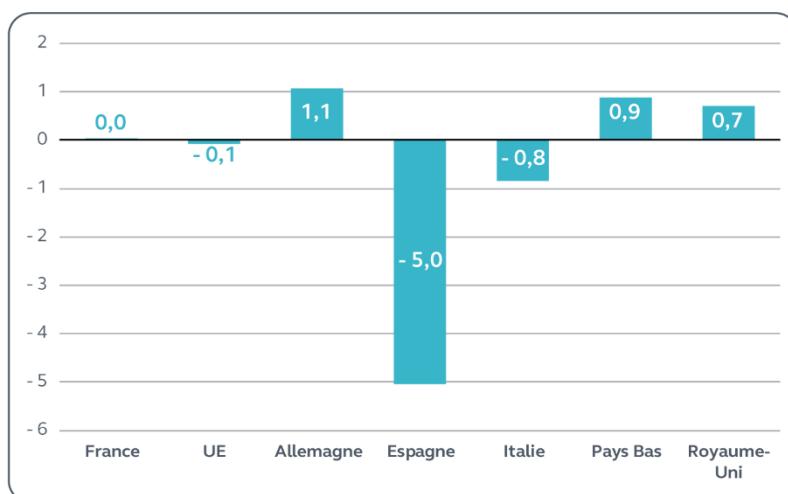
La trajectoire des finances publiques de la France au cours de la période 2007-2017 peut être comparée à celles des principaux pays européens à partir des trajectoires de solde, de dépenses et de recettes publics et de ratio de dette publique sur PIB.

1 - Une évolution du solde public comparable à celle de l’Union européenne

L’Union européenne dans son ensemble présente une évolution de son solde public très proche de celle de la France (une diminution de 0,1 point de PIB contre une stabilité) mais avec une augmentation nettement plus faible de la part des recettes et de celle des dépenses, de l’ordre d’un point de PIB, contre 4 points en France.

Ces évolutions moyennes cachent néanmoins d'importantes divergences de trajectoire. Ainsi, le solde public allemand se situe en 2017 à un niveau 1,1 point de PIB plus élevé que celui de 2007, l'augmentation des recettes ayant été plus marquée que celle des dépenses. À l'inverse, l'Espagne présente une situation plus dégradée qu'en 2007 : le solde public est ainsi passé d'un excédent de 1,9 point de PIB à un déficit de 3,1 points au cours de cette période de dix ans. Cette dégradation traduit une hausse des dépenses publiques de 2 points de PIB et une diminution des recettes publiques de 3 points de PIB entre 2007 et 2017.

Graphique n° 15 : variation du solde des administrations publiques entre 2007 et 2017 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données de la comptabilité nationale, Eurostat

Le déficit structurel de la France²¹ s'est réduit sur la période, passant de 4,4 en 2007 à 2,1 points de PIB en 2017. Le déficit structurel s'établissait à 5,8 points de PIB en 2010 à l'issue de la récession de 2008-2009 ; il s'est amélioré de 3,1 points au cours des cinq années suivantes pour atteindre 2,7 points de PIB en 2015. L'amélioration entre 2015 et 2017 a été plus limitée (0,6 point de PIB). Il demeure cependant l'un des plus élevés de l'Union européenne (après ceux de l'Espagne, du Royaume-Uni, de la Hongrie et de la Roumanie). De plus, parmi les pays de l'Union européenne présentant un déficit structurel supérieur à 3 points

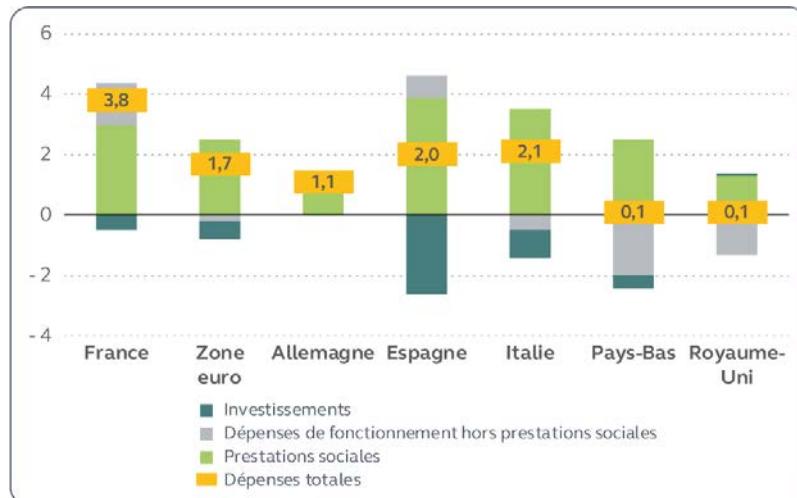
²¹ Tel qu'estimé par la Commission européenne.

de PIB en 2007, la France est l'un de ceux qui l'ont le moins réduit entre 2007 et 2017 (-2,3 points de PIB)²². Au contraire de la plupart des autres pays européens, cette réduction du déficit structurel a exclusivement porté sur des hausses de prélèvements obligatoires et ne résulte pas d'un effort combiné sur les recettes et les dépenses – l'infléchissement de la croissance des dépenses, à partir de 2011, ayant été inférieur à celui de la croissance économique.

2 - Des dépenses publiques plus dynamiques

Les dépenses publiques ont évolué plus rapidement en France que dans la moyenne des pays de l'Union européenne. La hausse de la part des dépenses publiques rapportées au PIB y a en effet été plus de deux fois plus élevée. Six pays au sein de l'Union européenne ont davantage accru leurs dépenses rapportées au PIB que la France : la Belgique, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, le Luxembourg et la Slovaquie.

Graphique n° 16 : contribution à la variation des dépenses publiques²³ entre 2007 et 2017 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données de la comptabilité nationale, Eurostat

²² Seuls l'Italie (-1,3 point), la Pologne (-1,2 point), la Roumanie (-1,6 point) et le Royaume-Uni (-1,5 point) l'ont moins réduit.

²³ Y compris crédits d'impôt : certains pays européens ne distinguent pas les crédits d'impôt des autres dépenses.

Les prestations sociales ont augmenté en points de PIB dans la quasi-totalité des pays européens²⁴ et contribuent, en France comme dans le reste de la zone euro, à la plus grande part de l'accroissement des dépenses publiques sur la décennie. Cet accroissement des prestations sociales s'explique notamment, dans la plupart des pays d'Europe, par les effets de la récession de 2008-2009, mais aussi par des tendances lourdes, comme le vieillissement de la population²⁵.

La France se distingue de la majorité des pays européens par l'accroissement des dépenses publiques de fonctionnement, recouvrant les rémunérations et les dépenses de fonctionnement courant rapportées au PIB : elles ont augmenté de 1,4 point de PIB en France sur la période, contre une baisse de 0,5 point en moyenne dans l'Union européenne. Certains pays européens ont en effet diminué ces dépenses rapportées au PIB, à l'instar de l'Italie, du Royaume-Uni et des Pays-Bas (de respectivement de 0,5, 1,3 et 2,0 points).

La dynamique des dépenses de fonctionnement hors prestations sociales traduit le fait que la France n'a quasiment pas réduit ces dépenses au sortir de la crise financière, contrairement aux autres pays de la zone euro qui les ont réduites (en volume) de près de cinq points, et qu'elles ont continué de progresser depuis alors qu'elles sont demeurées stables en euros constants, en moyenne, dans les pays de la zone euro.

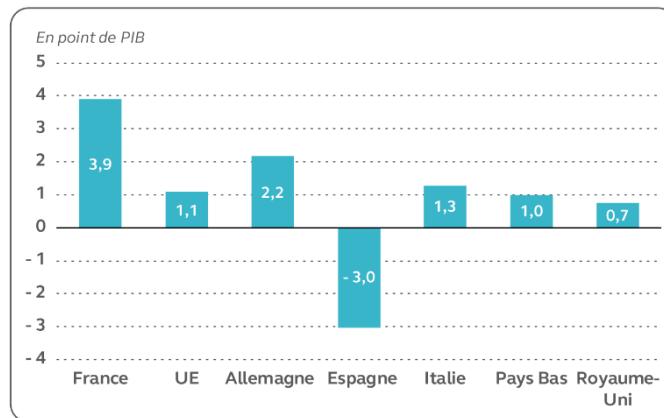
Enfin, dans les principaux pays de l'Union européenne comme en France, les dépenses d'investissement ont diminué en part de PIB.

3 - Des recettes publiques en forte progression par rapport au reste de la zone euro

En augmentant de 3,9 points de PIB entre 2007 et 2017, la part des recettes publiques dans le PIB a nettement plus progressé en France que dans l'Union européenne (où elle a progressé de 1,1 point de PIB). Au sein de l'Union, seuls deux pays ont davantage accru leurs recettes en points de PIB que la France : la Grèce et la Slovaquie (la Lettonie ayant vu la part de ses recettes publiques dans le PIB augmenter dans les mêmes proportions que la France). L'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas ont également accru la part de leurs recettes publiques dans le PIB mais dans des proportions moindres que la France. L'Espagne a diminué la part de ses recettes de 3 points de PIB entre 2007 et 2017.

²⁴ En dehors de l'Irlande, la Hongrie et Malte.

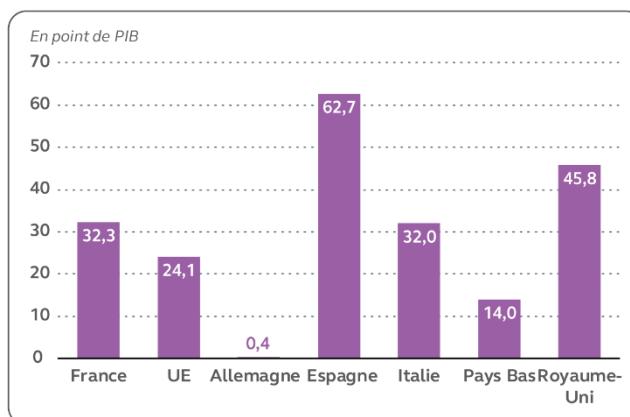
²⁵ La part des plus de 60 ans a augmenté dans chaque pays de l'Union européenne au cours de cette décennie.

Graphique n° 17 : variation des recettes publiques entre 2007 et 2017

Source : Cour des comptes à partir des données de la comptabilité nationale, Eurostat

4 - Une dette publique accrue

L'augmentation de plus de 32 points de PIB du ratio de dette publique de la France entre 2007 et 2017 est supérieure à celle observée pour la zone euro dans son ensemble (24 points de PIB). Si la dette rapportée au PIB de l'Italie a augmenté autant que celle de la France, l'Allemagne l'a, quant à elle, ramenée à son niveau de 2007.

Graphique n° 18 : variation du ratio de dette publique sur PIB entre 2007 et 2017

Source : Cour des comptes à partir des données de la comptabilité nationale, Eurostat

**

Après cet examen des résultats d'ensemble des finances publiques, les deux parties qui suivent s'attachent à analyser la contribution des dépenses et des recettes aux évolutions du déficit public.

II - Des efforts de maîtrise des dépenses insuffisants au regard de l'affaiblissement de la croissance potentielle

Les dépenses publiques, y compris crédits d'impôt²⁶, ont augmenté de 272 Md€ sur les dix dernières années. Cet accroissement représente 3,8 points de PIB et 2,2 points de PIB potentiel. Hors crédits d'impôt, elles ont augmenté de 250 Md€ et de 3,0 points de PIB.

Cet accroissement des dépenses des administrations publiques est à rapprocher des performances macro-économiques du pays. En effet, la croissance moyenne du PIB ayant diminué au cours des dix dernières années par rapport aux dix années précédentes, il aurait fallu réduire d'autant la croissance des dépenses pour maintenir constant les dépenses publiques rapportées au PIB, ce qui n'a pas été le cas.

Tableau n° 8 : variation des dépenses publiques hors crédits d'impôt (moyenne annuelle sur chaque période considérée)

	2011 / 2007	2013 / 2011	2017 / 2013	Total cumulé
En Md€courants	32,8	27,0	16,2	250
En Md€constants (IPCHT)	15,4	11,0	10,2	125
En points de PIB	0,9	0,5	-0,4	3,0
En points de PIB potentiel	0,4	0,3	-0,2	1,3

Note de lecture : sur la période 2011-2013, les dépenses publiques ont en moyenne augmenté de 27,0 Md€ par an et de 11,0 Md€ par an en € constants. Les dépenses publiques rapportées au PIB ont augmenté de 0,5 point par an et les dépenses publiques rapportées au PIB potentiel ont augmenté de 0,3 point par an.

Source : Cour des comptes à partir de données Insee

²⁶ Les crédits d'impôt sont considérés comme des dépenses en comptabilité nationale (SEC 2010). Dans le reste de cette partie, ils sont systématiquement exclus des dépenses publiques, de manière cohérente avec les présentations successives des gouvernements sur cette période.

L'appréciation de l'accroissement de la dépense publique

L'augmentation de la dépense publique peut être appréciée en euros courants, en euros constants, en points de PIB ou en points de PIB potentiel. Ces quatre méthodes présentent chacune des avantages et des inconvénients pour apprécier l'évolution de la dépense publique.

La variation des dépenses en euros courants correspond à la manière la plus simple d'appréhender l'accroissement des dépenses publiques mais elle ne tient compte ni de l'inflation, qui pousse naturellement à la hausse la plupart des dépenses, ni de la croissance économique, qui permet d'accroître les dépenses sans altérer la soutenabilité des finances publiques.

La variation des dépenses en euros constants permet de corriger ces variations des effets de l'inflation, mais pas de la croissance économique. La variation des dépenses publiques en points de PIB permet de mesurer la contribution des dépenses à la variation du déficit public en points de PIB, variable-clé dans le cadre de nos engagements européens. Dans la mesure où les prélèvements obligatoires sont largement assis sur l'activité, elle est également un indicateur des mesures – de hausse ou de baisse – nécessaires pour maintenir le déficit sur une trajectoire soutenable : cet indicateur correspond donc à une mesure de la soutenabilité de la trajectoire de dépenses.

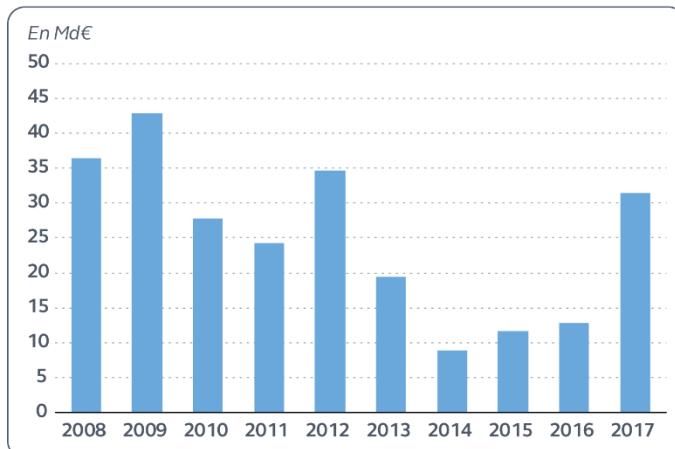
Cette mesure peut toutefois être biaisée par les fluctuations conjoncturelles de l'activité : dans la mesure où, contrairement aux prélèvements obligatoires, les dépenses sont largement indépendantes à court terme de l'activité économique, une phase de basse conjoncture, et *a fortiori* une récession, font monter les dépenses rapportées au PIB et à l'inverse une phase de conjoncture favorable, qui se traduit par une croissance temporairement élevée, les fait baisser.

La variation des dépenses en points de PIB potentiel vise à corriger de ce biais et à donner ainsi une image plus juste de la contribution des dépenses à la soutenabilité de la trajectoire de finances publiques. Les évaluations de croissance potentielle sont toutefois entachées d'incertitude. Celles-ci sont relativement modestes à l'aune d'une année, et très inférieures aux fluctuations de la croissance, ce qui justifie pleinement d'apprécier la variation d'une année sur l'autre des dépenses publiques rapportées au PIB potentiel. Sur plusieurs années, ces incertitudes ont toutefois tendance à se cumuler, si bien que la variation des dépenses en part de PIB potentiel mesurée sur une dizaine d'années est plus fragile.

L'analyse globale de l'évolution des dépenses publiques est construite sur des données consolidées, c'est-à-dire neutralisant les flux financiers croisés entre administrations publiques, avec pour conséquence que les dépenses correspondantes sont inférieures à la somme des dépenses de chaque catégorie d'administrations publiques, qui, elles, comprennent ces transferts. Afin de pouvoir décomposer l'évolution des dépenses de l'ensemble des administrations publiques entre celle des catégories d'administrations publiques, le choix fait dans ce chapitre pour analyser les dépenses par catégorie d'administrations publiques a consisté à s'appuyer sur les dépenses hors transferts financiers.

La période 2007-2017 est marquée par un profil heurté des dépenses. À la suite de la crise financière, elles augmentent tout d'abord nettement en 2008 et 2009, du fait du plan de relance et du premier volet des programmes d'investissements d'avenir (PIA). Le contrecoup de ces dépenses exceptionnelles apparaît en 2010 et 2011, avec un fort ralentissement des dépenses publiques, momentanément interrompu en 2012. S'ensuivent alors, entre 2013 et 2016, quatre années où les efforts de maîtrise de la dépense publique sont plus prononcés, avant que l'année 2017 ne marque le retour à une forte croissance des dépenses.

Graphique n° 19 : variation des dépenses publiques hors crédits d'impôt (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir des données de la comptabilité nationale

L'analyse présentée dans cette partie repose sur l'évolution des dépenses par catégorie d'administrations publiques. L'augmentation des dépenses publiques en France provient pour plus de 2,4 points de PIB des dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO). La contribution des ASSO à l'accroissement de la dépense publique dépasse ainsi largement leur part dans les dépenses de l'ensemble des administrations publiques (47 %)²⁷. Les administrations publiques centrales (APUC) contribuent pour 0,2 point de PIB à l'accroissement des dépenses publiques²⁸ et les administrations publiques locales (APUL) pour près de 0,3 point.

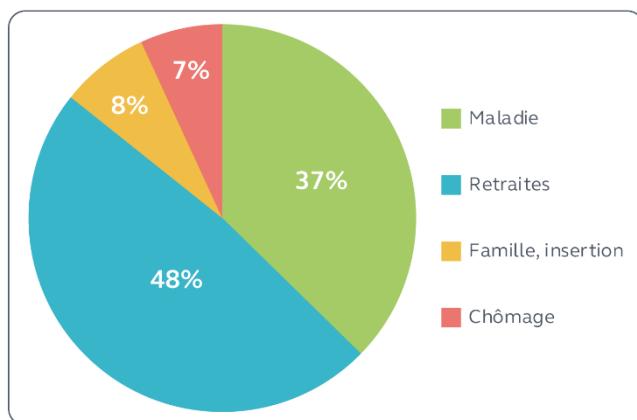
²⁷ Les administrations publiques centrales (APUC) représentent 34 % des dépenses hors transferts tandis que les administrations publiques locales (APUL) 20 %.

²⁸ Lorsque l'effet des transferts versés à d'autres catégories d'administrations publiques est neutralisé.

A - Des dépenses des ASSO toujours dynamiques en dépit d'efforts récents de maîtrise

Les dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) sont composées pour près de la moitié de dépenses de pensions et pour plus d'un tiers de dépenses d'assurance maladie. L'assurance chômage et les dépenses relatives à la famille ne représentent que de l'ordre de 7 à 8 % chacune.

Graphique n° 20 : dépenses des ASSO par catégorie (2016, en %)

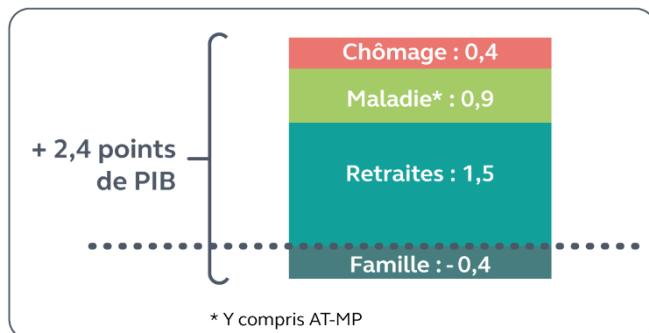


Source : Cour des comptes à partir des données de la comptabilité nationale, COFOG

Sur la décennie passée, les dépenses des ASSO ont augmenté de 135 Md€ environ. Près des deux tiers de cet accroissement est imputable à l'augmentation des dépenses de retraite, le reste provient principalement des dépenses d'assurance maladie. Les dépenses d'assurance chômage ont aussi contribué à cette augmentation, mais de manière plus marginale. À l'inverse, les dépenses liées à la famille ont diminué sur la période, essentiellement du fait de transferts de dépenses vers l'État (cf. graphique n° 21).

Des réformes ont été engagées pour infléchir la progression des dépenses sociales, mais elles se sont révélées insuffisantes pour empêcher l'augmentation de leur poids dans le PIB.

**Graphique n° 21 : accroissement des dépenses des différentes catégories de dépenses des ASSO²⁹ entre 2007 et 2017
(en point de PIB)**



Source : Cour des comptes à partir des données de la comptabilité générale (Commission des comptes de la sécurité sociale et comptes de l'Unédic)

Les dépenses de retraite, qui représentent la part la plus substantielle des dépenses de sécurité sociale, ont augmenté de l'ordre de 75 Md€ sur les dix dernières années³⁰, soit 1,5 point de PIB.

L'évolution des dépenses de retraite provient de trois facteurs principaux : la revalorisation générale des pensions, les changements de structure des populations dans les régimes et l'accroissement des effectifs de retraités.

La contribution du premier facteur correspond approximativement aux effets d'indexation sur l'inflation. Globalement, sur la période, les pensions ont crû à un rythme légèrement inférieur à celui de l'inflation. Cet écart d'un point, soit de l'ordre de 0,1 point de PIB, est principalement lié aux modifications successives des modalités d'indexation³¹. Par ailleurs, l'effet de structure tenant à l'arrivée à l'âge de la retraite de personnes ayant travaillé plus longtemps et avec des salaires plus élevés a accru le montant total des retraites servies³².

²⁹ Dépenses y compris transferts versés aux autres catégories d'administrations publiques dans ce graphique.

³⁰ Régimes de base et complémentaires.

³¹ En particulier, les pensions sont depuis 2014 indexées en octobre et non plus en avril. Le décalage de la date de revalorisation, désormais plus tardive dans l'année, a conduit à modérer en 2017 les prestations servies.

³² La Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) estime que ces effets représentent en moyenne 0,6 point par an sur la période 2007-2017 pour les droits propres des pensionnés du régime général.

L'évolution des effectifs de pensionnés constitue néanmoins le principal facteur de variation de la dépense en volume au cours de la période 2007-2017. Les réformes mises en place à partir de 2010 ont permis de limiter la croissance des départs en retraite par rapport à ce que les seules évolutions démographiques auraient impliqué.

Les économies sur l'ensemble des régimes de retraite ont ainsi représenté en moyenne 0,12 point de PIB par an – soit près de 3 Md€(en € de 2017) chaque année – entre 2011 et 2017³³. Ces réformes ont essentiellement porté sur l'âge de départ à la retraite et la durée d'assurance requise pour une liquidation à taux plein³⁴ ainsi que sur le niveau des pensions servies³⁵. En pratique, ces réformes ont permis de limiter l'accroissement des dépenses de retraite rapportées au PIB, pas de stabiliser leur poids.

Depuis 2007, les dépenses d'assurance maladie dans le champ de l'Ondam ont augmenté de 28 % en valeur à champ constant, soit 42 Md€ et de 17 % en volume, de l'ordre de 10 points de plus que la croissance du PIB sur la même période. L'essentiel de cet accroissement provient des soins de ville (de l'ordre de 18 Md€) et des établissements de santé (pour environ 16 Md€). La hausse des dépenses imputable aux établissements et services médico-sociaux s'élève à 8 Md€

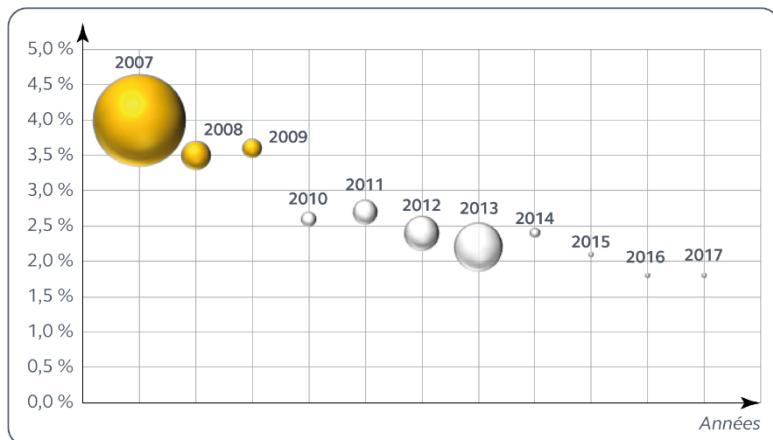
Le rythme d'évolution de l'Ondam a été divisé par près de deux depuis 10 ans, en passant de 4,0 % en 2007 aux alentours de 2 % au cours des dernières années (cf. graphique n° 22). Cette baisse s'est produite essentiellement au cours des années 2013 à 2015 et a concerné tous les sous-objectifs de l'Ondam. En particulier, la composante relative aux établissements et services médico-sociaux a vu son rythme d'évolution passer de près de 7 % en 2007 à de l'ordre de 1 % en 2016 et 2017. Cette évolution à la baisse a été interrompue pour les dépenses de soins de ville : elles ont accéléré entre 2013 et 2014 et croissent depuis lors significativement au-dessus de l'Ondam global.

³³ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Les réformes des retraites de 2010 à 2015, une analyse détaillée de l'impact pour les affiliés et pour les régimes, décembre 2016.

³⁴ Avec notamment la loi du 9 novembre 2010 portant sur la réforme des retraites.

³⁵ Avec notamment l'accord national interprofessionnel relatif aux retraites complémentaires Agirc-Arrco-Agff du 30 octobre 2015.

**Graphique n° 22 : évolution de l’Ondam réalisé entre 2007 et 2017
(en %)**



Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de la CCSS

Note de lecture : la taille des bulles représente l'écart entre la réalisation et l'objectif.
Lorsque les bulles sont de couleur orange, l'objectif a été dépassé. Lorsque les bulles sont blanches, l'objectif a été respecté.

L’Ondam a enregistré des dépassements significatifs jusqu’en 2009, du fait essentiellement des soins de ville. Depuis 2010, l’Ondam est systématiquement respecté. Ce respect a été facilité entre 2011 et 2013 par l’absence de prise en compte dans la définition des objectifs de la sous-exécution enregistrée l’année précédente³⁶, ce qui a été corrigé en 2014. Par ailleurs, des mesures de facilitation de la tenue des objectifs y ont contribué. Depuis 2015, les dépassements constatés sur les soins de ville sont compensés par une réduction des concours aux établissements publics de santé.

La croissance des dépenses d’assurance maladie a été nettement infléchie à partir de la fin des années 2000. Cet infléchissement provient essentiellement de la mise en œuvre de mesures d’économie et d’une modération des augmentations salariales dans la fonction publique hospitalière³⁷ et des hausses d’honoraires accordées dans le cadre de la renégociation des conventions médicales. Elle a par ailleurs été facilitée par la mise en œuvre de mesures de régulation en cours d’année efficaces, sans toutefois comprendre de véritables changements d’organisation permettant un infléchissement durable de la dépense.

³⁶ À noter toutefois que les premières années ont bénéficié d’un rebasage favorable à la tenue des objectifs.

³⁷ Notamment, le point fonction publique a été gelé entre le 1^{er} juillet 2010 et le 1^{er} juillet 2016.

En dépit de la tenue des objectifs, l’Ondam rapporté au PIB comme au PIB potentiel n’a cessé d’augmenter au cours de la décennie passée (+0,9 point de PIB et +0,6 point de PIB potentiel à périmètre constant). La tendance à la hausse des dépenses d’assurance-maladie a donc été seulement réduite³⁸.

Si on neutralise l’impact des changements de périmètre³⁹, les dépenses de la branche famille ont été globalement stables en part de PIB sur la période 2007-2017. Cette stabilité masque des évolutions de sens contraire au cours de cette période : certaines mesures, comme la mise en place de la prestation d’accueil du jeune enfant (PAJE), ont conduit à accroître les dépenses de près de 1 Md€ entre 2007 et 2010⁴⁰ ; dans le sens contraire, les dépenses de la branche ont été réduites par des mesures d’économie à partir de 2014-2015, en particulier celles consistant à moduler les allocations familiales en fonction du revenu⁴¹ et à rendre plus sélective l’attribution de la PAJE. Au-delà de ces économies, la croissance des revenus des familles liée à la conjoncture redevenue plus favorable depuis fin 2015 a conduit à modérer la croissance des prestations familiales en réduisant le nombre de bénéficiaires d’allocations sous condition de ressources.

³⁸ Ainsi que le recommandent régulièrement les rapports sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale (en particulier, Cour des comptes, *Rapport sur l’application des lois de financement de la Sécurité sociale*, chap. II : L’exécution de l’Ondam 2016 : un respect apparent de l’objectif, une vive dynamique des dépenses de soins de ville, une hausse des dépenses hospitalières tarifées à l’activité, p. 102-119. La Documentation française, septembre 2017, 729 p., disponible sur www.cccomptes.fr), un renforcement des efforts ciblés d’économies, portant par exemple sur l’organisation et la tarification des soins aurait été nécessaire. Il serait également préférable ne pas céder à la facilité de la « sortie de certaines dépenses du périmètre de l’Ondam ou une augmentation de son taux de progression, affichée ou masquée ».

³⁹ L’État a pris en charge l’intégralité des dépenses relatives aux allocations logement dans le cadre de la compensation des baisses de recettes du Pacte de stabilité. Ces dépenses représentaient 9,1 Md€ en 2014.

⁴⁰ Source : Prestations Familiales et Sociales 2012, statistique nationale, direction des statistiques, des études et de la recherche de la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ; depuis lors, plusieurs mesures ont contribué à faire augmenter les prestations familiales, comme la majoration de 25 % du montant de l’allocation de rentrée scolaire (ARS) en 2012 et celles, étaillées entre 2014 et 2018, de 50 % du montant du complément familial et de 25 % de celui de l’allocation de soutien familial (ASF), et l’unification des majorations pour âge des allocations familiales.

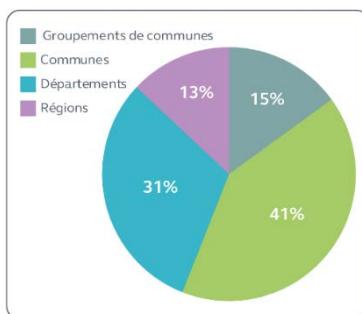
⁴¹ Certaines mesures ponctuelles, comme l’absence de revalorisation de la BMAF (base mensuelle de calcul des allocations familiales) en 2010 et le décalage, à compter de 2015, du versement de la prime à la naissance à la fin du second mois suivant la naissance et non plus au septième mois de grossesse, ont également conduit à modérer l’évolution des prestations familiales.

Les dépenses d'assurance chômage de l'Unédic, par nature très dépendantes du cycle économique, ont fortement augmenté entre 2007 et 2017, du fait essentiellement de l'évolution du nombre de chômeurs : + 11,3 Md€(soit + 54 %) alors que, dans le même temps, le nombre de chômeurs indemnisés a augmenté de 46 % sur la période⁴². Les dépenses de chômage en points de PIB et en points de PIB potentiel ont crû sur la période de 0,3 à 0,4 point, une part significative de cette hausse étant toutefois de nature conjoncturelle.

B - Des efforts récents de la part des APUL sous l'effet d'une réduction des dotations

Les dépenses des administrations publiques locales (APUL), qui représentent 254 Md€ en 2017, correspondent aux dépenses des collectivités locales et plus marginalement des organismes divers d'administration locale (ODAL ; 38 Md€en 2017).

Graphique n° 23 : dépenses des collectivités locales par strate (2016, en %)

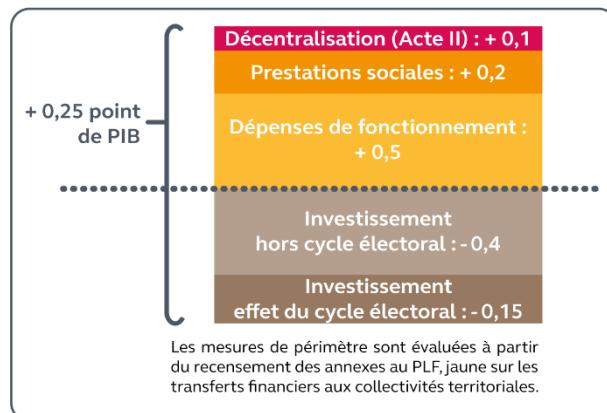


Source : Cour des comptes à partir de l'observatoire des finances locales 2017

⁴² Ce chiffre s'inscrit entre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) des catégories A, B, C, de 69 % (calcul à partir de données de Pôle emploi), et l'évolution du nombre de chômeurs au sens du BIT (Insee), de 32 %. Les écarts entre le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) et le nombre de chômeurs au sens du BIT sont nombreux (cf. notamment : Les chiffres du chômage, maîtriser les notions de nombre d'inscrits à Pôle emploi et de taux de chômage, co-rédigé par l'Insee et Pôle emploi, décembre 2016).

Corrigées de l'impact de la suppression en 2010-2011, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, de frais d'assiette et de recouvrement qui constituaient des dépenses des APUL en comptabilité nationale, les dépenses des administrations publiques locales rapportées au PIB ont augmenté de 0,25 point entre 2007 et 2017. Cet accroissement tient pour partie aux transferts de compétences intervenus au cours de cette période, en particulier au titre de l'acte II de la décentralisation⁴³, à hauteur de 0,1 point de PIB environ⁴⁴.

Graphique n° 24 : accroissement des dépenses des administrations publiques locales rapportées au PIB entre 2007 et 2017 (en point de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee et du jaune transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexé au PLF 2018⁴⁵

En faisant abstraction de ces transferts de compétences, les dépenses des APUL rapportées au PIB ont augmenté de 0,15 point de PIB. Cet accroissement des dépenses des APUL masque cependant une divergence très nette d'évolution entre prestations sociales, dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

⁴³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁴⁴ Estimation à partir de la fiscalité transférée et des dotations pour les années concernées telles que recensées dans l'annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 2018 relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Les transferts de compétences les plus importants en termes de montant l'ont été avant 2008.

⁴⁵ Estimation de l'effet du cycle électoral à partir de l'équation économétrique présentée dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2016.

Les prestations sociales versées par les APUL rapportées au PIB ont augmenté de 0,2 point de PIB, en particulier au titre du revenu de solidarité active (RSA ; + 4,1 Md€ sur la période)⁴⁶, dont le financement est assuré par les départements⁴⁷.

À périmètre constant et hors prestations sociales versées, les dépenses de fonctionnement rapportées au PIB augmentent de plus de 0,5 point de PIB tandis que les dépenses d'investissement diminuent de plus de 0,4 point.

Sur la base des données de comptabilité publique locale⁴⁸, l'accroissement des dépenses de fonctionnement hors décentralisation provient essentiellement du bloc communal et des régions. La diminution des dépenses d'investissement porte essentiellement sur le bloc communal et les départements.

Au cours de la période 2007-2017, la diminution de l'investissement local, rapporté au PIB, est de 0,55 point. La diminution observée des dépenses d'investissement est imputable, pour partie, au cycle électoral communal. Les communes investissent en effet davantage en fin de mandat municipal qu'au début. Or 2007 correspond à une année de fin de mandat électoral, tandis que 2017 se situe en milieu de mandat. D'après l'estimation de la Cour, l'impact du cycle électoral sur la dynamique de l'investissement local peut être évalué à environ 0,15 point de PIB sur cette période⁴⁹. Hors impact du cycle électoral, la baisse de l'investissement s'élève à 0,4 point de PIB. Elle est concentrée sur les années 2014 à 2016 et correspond à la période de baisse de la dotation globale de fonctionnement.

De même, si les dépenses de fonctionnement rapportées au PIB ont augmenté globalement sur la période, elles ont commencé à baisser en 2015 (-0,4 point de PIB en 2017 par rapport à 2015), vraisemblablement en réponse à la baisse de la dotation globale de fonctionnement.

⁴⁶ Et plus marginalement à la poursuite de la montée en charge de l'allocation personnelle d'autonomie (APA ; +0,9 Md€) et de la prestation de compensation du handicap (PCH ; +1,5 Md€).

⁴⁷ Ces prestations sociales ont été transférées aux départements ou mises en place avant 2007.

⁴⁸ Ces données apparaissent globalement en ligne avec les données de la comptabilité nationale sur la période de recouplement possible entre les deux sources de données (entre 2009 et 2015).

⁴⁹ Cette analyse est basée sur l'estimation des facteurs explicatifs de l'investissement local présentée dans l'annexe 6 du rapport de la Cour intitulé *La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2017, 249 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

C - Des dépenses des APUC contenues en raison de facteurs exogènes favorables

Les dépenses des administrations publiques centrales (APUC), soit 497 Md€en 2017 hors crédits d'impôt, sont essentiellement le fait de l'État et, plus marginalement, des organismes d'administration centrale (ODAC). Ces derniers correspondent dans une large mesure aux organismes publics et opérateurs non marchands de l'État et représentent 77 Md€de dépenses en 2017.

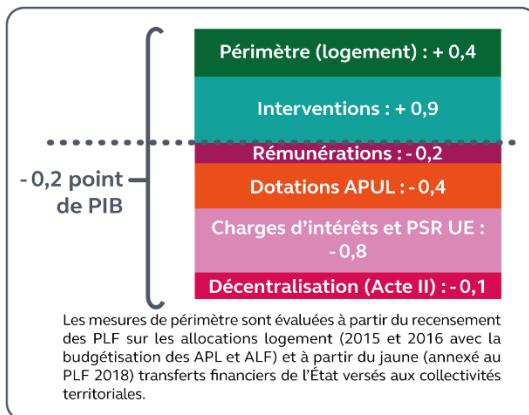
Hors crédits d'impôt⁵⁰, les dépenses des administrations publiques centrales (APUC) rapportées au PIB entre 2007 et 2017 ont baissé de 0,2 point de PIB. Cette diminution trouve son origine dans de multiples facteurs. Certains résultent de transferts de charges entre les APUC et les deux autres catégories d'administrations publiques, d'autres de la dynamique propre des dépenses de l'État.

Les mesures de périmètre avec les administrations de sécurité sociale (ASSO) accroissent de 0,4 point de PIB les dépenses des APUC. Elles trouvent essentiellement leur origine dans la budgétisation des aides au logement (essentiellement aides personnelles au logement, ou APL, en 2016 et allocations de logement familiale, ou ALF, en 2017).

Dans le sens contraire, les mesures de périmètre concernant les administrations publiques locales (APUL) liées à l'acte II de la décentralisation (lycée, collège, SDIS, etc.) diminuent les dépenses de l'État de 0,1 point de PIB (essentiellement en termes de masse salariale et plus marginalement de dépenses de fonctionnement et d'investissement).

⁵⁰ Entre 2007 et 2017, seul l'État porte des crédits d'impôt. En prenant en compte les crédits d'impôt, l'augmentation des dépenses des administrations publiques centrales représente 0,8 point de PIB entre 2007 et 2017. Cet accroissement trouve principalement son origine dans la mise en place des crédits d'impôt (+0,9 point de PIB). La montée en charge du crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) d'une part et la mise en place du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) correspondent à l'essentiel de l'accroissement du poids des crédits d'impôt dans la dépense de l'État et des APUC en comptabilité nationale.

Graphique n° 25 : accroissement des dépenses des administrations publiques centrales⁵¹ entre 2007 et 2017 (en point de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données de l'Insee, des mesures de périmètre présentées dans les projets de loi de finances

Une fois neutralisées des mesures de périmètre, la variation entre 2007 et 2017 des dépenses d'intervention⁵² (+0,9 point de PIB) est partiellement contrebalancée par la variation des autres dépenses⁵³, et en particulier de masse salariale (-0,2 point).

L'accroissement des dépenses d'intervention provient principalement de la hausse des dépenses de pensions de l'État (+ 0,15 point de PIB), des charges de service public de l'énergie (+0,2 point de PIB), des prestations sociales portées par l'État et en particulier de l'allocation aux adultes handicapés (+ 0,2 point de PIB) et de la mise en place des programmes d'investissements d'avenir (+ 0,1 point de PIB). Ces dépenses nouvelles correspondent donc soit à des dépenses dont le dynamisme se retrouve par ailleurs chez les ASSO (retraite, insertion), soit à des dépenses nouvelles correspondant à des besoins nouveaux (transition énergétique, investissements d'avenir) qui ne sont pas pris en charge par d'autres catégories d'administrations publiques.

⁵¹ Dépenses hors crédits d'impôt et y compris transferts versés aux autres catégories d'administrations publiques dans ce graphique.

⁵² En dehors des crédits d'impôt et des dotations aux autres secteurs des administrations publiques et des mesures de périmètre recensées sur la période.

⁵³ Ces autres dépenses comprennent l'ensemble des dépenses hors dépenses d'intervention. Elles comprennent notamment les dépenses de fonctionnement courant, l'investissement (ces deux dernières étant stables lorsqu'elles sont rapportées au PIB) et la masse salariale.

La légère réduction de la masse salariale de l'État rapportée au PIB résulte des mesures de limitation des recrutements au cours de la première partie de la décennie (avec notamment le non-remplement d'une partie des départs à la retraite) et de la modération salariale au cours de la deuxième partie de la décennie (avec notamment le gel du point d'indice). Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement courant rapportées au PIB sont stables. Comme le mentionnent les rapports sur le budget de l'État de ces dernières années, ces résultats proviennent notamment d'une compression transversale des crédits des ministères et non pas d'économies structurelles ciblées.

La dynamique des dépenses de l'État a été fortement freinée par la réduction de la charge d'intérêts (près de -0,7 point entre 2007 et 2017) et par l'évolution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne qui a été moins rapide que celle du PIB (-0,15 point). Ces diminutions de dépenses ne sont cependant pas le fait d'une maîtrise accrue des dépenses de l'État mais correspondent plutôt à des économies de constatation indépendantes de l'action des gouvernements successifs.

Par ailleurs, les dotations de l'État aux autres secteurs des administrations publiques ont diminué entre 2007 et 2017. Cette diminution provient principalement de la réduction des dotations aux collectivités locales⁵⁴.

La stabilité des dépenses des administrations publiques centrales (APUC) est donc essentiellement liée à des économies de constatation (charge d'intérêts et prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne) et à la mise sous tension financière des administrations publiques locales (APUL). Ces facteurs ont permis d'absorber la forte augmentation des dépenses d'intervention, les dépenses de rémunérations ayant, quant à elles, été stabilisées.

**

La dépense publique a nettement augmenté au cours de la décennie passée, tant en points de PIB qu'en points de PIB potentiel. Des efforts ont notamment été réalisés en matière de retraites, de santé et, dans la période récente, sur la dépense des collectivités territoriales. L'effort n'en reste pas moins insuffisant compte tenu de l'affaiblissement de la croissance depuis

⁵⁴ Les transferts de l'État à la Sécurité sociale rapportés au PIB ont été stables sur la période, mais leur composition a changé. La non-reconduction d'une opération exceptionnelle et ponctuelle d'apurement de dette de l'État au régime général de la sécurité sociale effectuée en 2007 a été compensée en 2017 par des compensations supplémentaires d'exonérations de charges sociales.

la crise financière. L'insuffisance aurait été plus manifeste encore si les administrations publiques n'avaient pas bénéficié de la diminution de la charge d'intérêts et du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, à hauteur de 0,8 point de PIB au total entre 2007 et 2017.

Faute d'avoir su maîtriser l'augmentation des dépenses publiques sur la décennie, les pouvoirs publics ont eu recours à une augmentation des prélèvements obligatoires afin de parvenir à la réduction des déficits publics depuis 2009.

III - Une hausse des recettes fiscales qui a bénéficié aux APUL et aux ASSO

Les recettes des administrations publiques nettes des crédits d'impôt et éléments dits « imputés »⁵⁵, dépendent assez directement de l'activité. C'est le cas de la plupart des prélèvements obligatoires (IRPP *via* le revenu des ménages, IS *via* les résultats des entreprises, TVA *via* la consommation des ménages par exemple). De fait, si on neutralise les mesures de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, la croissance des prélèvements obligatoires évolue largement en phase avec celle du PIB. Tel est aussi le cas des dividendes reçus des entreprises publiques, même si le lien avec le PIB est moins fort.

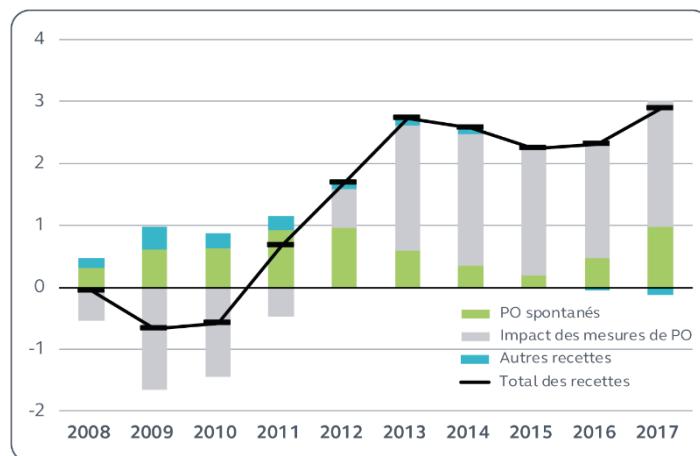
Par conséquent, c'est l'évolution des recettes, nettes des crédits d'impôt et des éléments imputés, en points de PIB, qui est examiné dans la suite de ce chapitre, en commençant par l'ensemble des administrations publiques, puis en examinant successivement les administrations de sécurité sociale, les administrations publiques locales et enfin les administrations publiques centrales (champ regroupant l'État et ses opérateurs).

⁵⁵ En comptabilité nationale, les recettes des administrations publiques sont avant déduction des crédits d'impôt et comprennent des éléments dits « imputés », qui ne tracent aucun flux monétaire mais sont nécessaires pour assurer la cohérence des comptes des administrations publiques avec ceux des autres secteurs suivis en comptabilité nationale (cf. annexe n° 3). Par la suite, on raisonnera sur les recettes nettes des crédits d'impôt et des ces éléments imputés, qui peuvent affecter, de manière artificielle, l'évolution des recettes.

A - Une augmentation des recettes rapportées au PIB due à des mesures de hausse des prélèvements obligatoires

L'évolution des recettes depuis 2007 peut être décomposée entre celle des recettes hors prélèvements obligatoires, l'impact des mesures de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires prises sur la période et l'évolution « spontanée », c'est-à-dire à législation constante, du taux de prélèvements obligatoires. Les documents présentés conjointement aux projets de loi de finances⁵⁶ fournissent en effet chaque année une évaluation de l'impact, sur les prélèvements obligatoires de l'année écoulée, des mesures prises l'année considérée et les années antérieures⁵⁷.

Graphique n° 26 : évolution cumulée depuis 2007 des recettes publiques (en point de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee, des rapports sur les prélèvements obligatoires des années 2008 à 2011, des rapports économiques, sociaux et financiers de 2012 à 2017 et du programme de stabilité 2018-2022

Lecture : en 2017, le ratio des recettes des administrations publiques au PIB est supérieur de 2,9 points de PIB à son niveau de 2007 (courbe noire) ; cette hausse résulte d'une hausse du taux de prélèvements obligatoires spontané, c'est-à-dire à législation constante, d'un point (barre verte), de mesures de hausse des prélèvements obligatoires de deux points de PIB (barre grise), légèrement compensées par une baisse des autres recettes rapportée au PIB (barre bleue).

⁵⁶ Rapport sur les prélèvements obligatoires jusqu'en 2011, Rapport économique, social et financier depuis 2012.

⁵⁷ Pour l'année 2017, cette évaluation n'est pas disponible ; c'est donc l'évaluation associée au programme de stabilité d'avril 2018 qui est utilisée ici.

Entre 2007 et 2017, les recettes publiques, hors crédits d'impôt et éléments imputés, ont augmenté de 2,9 points de PIB. La part des recettes hors prélèvements obligatoires fluctue très peu sur la période et l'évolution de la part des recettes dans le PIB depuis 2007 traduit donc presque exclusivement celle du taux de prélèvements obligatoires.

L'essentiel de la hausse du taux de prélèvements obligatoires a eu lieu entre 2010 et 2013 et traduit des mesures prises alors pour réduire le déficit public qui s'était très fortement creusé lors de la récession de 2008-2009. Après une légère baisse entre 2013 et 2016, le taux de prélèvements obligatoires est remonté nettement en 2017, du fait d'une croissance spontanée très supérieure à celle du PIB.

Mesurée entre 2007 et 2017, la hausse du taux de prélèvements obligatoires est imputable aux deux tiers aux changements de leur législation (2,0 points de PIB au total). Après les mesures de la loi TEPA⁵⁸, puis les baisses décidées en 2009 pour lutter contre la crise de 2008-2009 (-1,8 point de PIB au total), le taux de prélèvements obligatoires entame un mouvement de hausse à partir de 2010 (+3,4 points de PIB sur les années 2010 à 2013), destiné à réduire le déficit public : les mesures prises entre 2007 et 2013 auront au total contribué à accroître les prélèvements obligatoires de 1,8 point de PIB par rapport à 2007. Les mesures de baisse prises en 2015 et 2016 n'ont permis qu'une réduction modeste du taux de prélèvements obligatoires (un peu moins de 0,3 point de PIB), en grande partie compensée par la hausse de 2017 : alors que le PLF pour 2017 visait un impact presque neutre, la surtaxe à l'IS, votée en loi de finances rectificative, accroît les prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB.

L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires a également contribué sur la période à accroître le taux de prélèvements obligatoires de 1,0 point. Les prélèvements obligatoires ont ainsi crû plus vite que le PIB sur la période. Ceci traduit le fait que le PIB n'est qu'un indicateur approché de la base taxable de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Ainsi, certains impôts dépendent de la valeur des actifs plutôt que des revenus (impôt de solidarité sur la fortune jusqu'en 2017, droits de mutation à titre gratuit et à titre onéreux notamment) et celle-ci a crû plus vite que les revenus. Par ailleurs, le taux de taxation total des salaires (au travers des cotisations sociales, la CSG et l'impôt sur le revenu) est supérieur à celui qui pèse sur les revenus des entreprises. Or, entre 2007 et 2017, la part des salaires dans la valeur ajoutée des entreprises a augmenté. Enfin, la progressivité de certains impôts, comme l'impôt sur le revenu et l'impôt de solidarité sur la fortune, conduit ces impôts à augmenter spontanément plus vite que leur base taxable lorsque celle-ci croît, ce qui est généralement le cas.

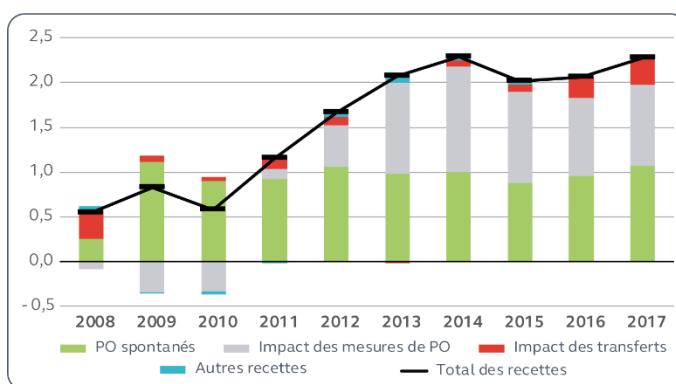
⁵⁸ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

L'évolution des recettes publiques est maintenant présentée par grande catégorie d'administrations publiques. On y analyse successivement les origines de la forte hausse du poids dans le PIB des recettes des administrations de sécurité sociale, de la hausse plus modérée de celui des administrations publiques locales et de la baisse de celui des administrations publiques centrales⁵⁹.

B - Une forte hausse des recettes des ASSO rapportées au PIB

Entre 2007 et 2017, les administrations de sécurité sociale (ASSO) ont bénéficié d'une hausse importante de leurs recettes rapportées au PIB (+2,3 points).

Graphique n° 27 : évolution cumulée depuis 2007 des recettes des administrations de sécurité sociale (en point de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee, des rapports sur les prélevements obligatoires des années 2008 à 2011, des rapports économiques, sociaux et financiers de 2012 à 2017 et du programme de stabilité 2018-2020

Lecture : en 2017, le ratio des recettes des administrations de sécurité sociale dans le PIB est supérieur de 2,3 points de PIB à son niveau de 2007 (courbe noire) ; cette hausse résulte d'une hausse du taux de prélevements obligatoires spontané, c'est-à-dire à législation constante, d'un peu plus d'un point (1,1 point, barre verte), de mesures de hausse des prélevements obligatoires de près d'un point de PIB (0,9 point, barre grise) et de transferts de recettes, fiscales ou directes, des autres administrations publiques (État ou ODAC en pratique ; 0,3 point, barre rouge), les autres recettes ayant un impact négligeable (barre bleue).

⁵⁹ L'examen des recettes par grande catégorie d'APU s'appuie sur une décomposition analogue à celle utilisée pour analyser les recettes de l'ensemble des APU. Aux trois facteurs utilisés pour décomposer l'évolution des recettes de l'ensemble des APU (recettes hors PO, taux de PO spontané, mesures de hausse des prélevements obligatoires), s'ajoute toutefois un quatrième, neutre au niveau global, mais pas au niveau de chaque catégorie d'APU : les transferts reçus des autres administrations publiques. Il s'agit à la fois des transferts directs (tels que le prélevement sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales) et l'affectation d'impôts ou de taxes (comme par exemple les transferts de la fiscalité sur le tabac au profit de la Sécurité sociale).

La nette hausse des recettes des ASSO, rapportées au PIB, est due à la relative stabilité de la masse salariale, à des mesures de hausse de prélèvements et à des transferts de recettes dont elles ont bénéficié sur la période.

Le taux de prélèvements obligatoires spontané, c'est-à-dire à législation constante, a augmenté de 1,2 point de PIB entre 2007 et 2017. Cette hausse se produit pour l'essentiel en 2009. En effet, cette année-là, alors que le PIB chute fortement, la masse salariale, sur laquelle est assise une part majoritaire des recettes des ASSO, est à peu près stable, si bien que la part des recettes des ASSO dans un PIB en forte baisse augmente nettement. Depuis 2009, la rémunération des salariés a crû à peu près au même rythme que le PIB et le taux de prélèvements obligatoires spontanés est ainsi globalement stable depuis lors à son niveau de 2009.

Les mesures de hausse des prélèvements obligatoires entre 2010 et 2014⁶⁰ ont contribué à accroître le taux de prélèvements obligatoires des ASSO de près de 1,2 point de PIB, avant une baisse de l'ordre de 0,3 point de PIB entre 2014 et 2017, pour une hausse s'élevant donc *in fine* à 0,9 point de PIB par rapport à 2007.

Enfin, les transferts de recettes en provenance de l'État (TVA et droits d'accise notamment) s'établissent à 0,3 point de PIB.

Ainsi, sur la période, les ASSO ont bénéficié, par rapport aux autres catégories d'APU, d'une structure de recettes plus favorable, car majoritairement assise sur la masse salariale, de hausses de prélèvements obligatoires et de transferts de recettes eux aussi positifs. Ces derniers ont en partie été accompagnés de transferts de dépenses équivalents, mais, comme l'a montré la Cour⁶¹, le régime général, majoritairement concerné au sein des ASSO par ces hausses de recettes, a été globalement bénéficiaire de ces mouvements, à hauteur de 0,3 point de PIB sur la période.

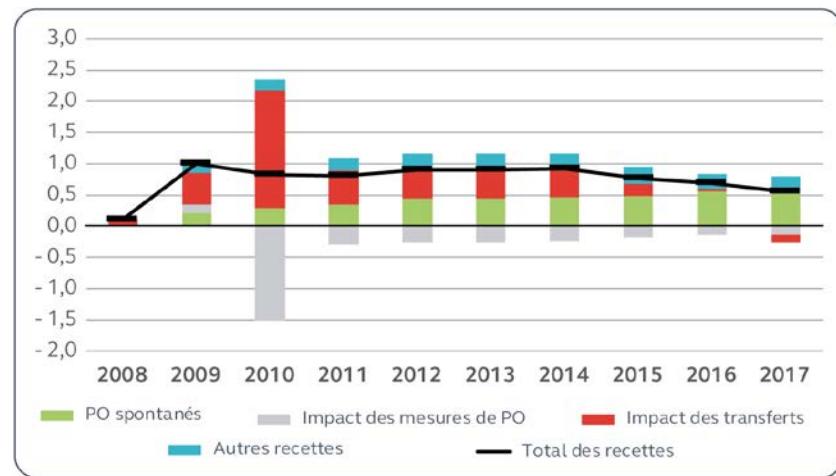
⁶⁰ En particulier la taxation au fil de l'eau des contrats d'assurance-vie, la taxation à l'exit tax de la réserve de capitalisation des assurances, l'annualisation des allégements généraux de charges et la prise en compte des heures supplémentaires dans le barème des allégements généraux de charges sociales, la hausse du taux des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, du forfait social, des cotisations vieillesse des régimes de base et de l'Agirc-Arrco et de la CNRACL.

⁶¹ *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, chap. IV : Le pilotage de la trajectoire financière de la Sécurité sociale : créer les conditions d'un équilibre durable p. 163-210. La Documentation française, septembre 2017, 729 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

C - Une hausse des recettes des APUL provenant de la croissance spontanée de leurs prélèvements

Entre 2007 et 2017, les recettes des administrations publiques locales (APUL) ont augmenté de 0,5 point de PIB, mais avec des évolutions assez heurtées, du fait d'une part de la suppression de la taxe professionnelle en début de période et d'autre part de la baisse de la dotation globale de fonctionnement en fin de période⁶².

Graphique n° 28 : évolution cumulée depuis 2007 des recettes des administrations publiques locales (en point de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee, des rapports sur les prélèvements obligatoires des années 2008 à 2011, des rapports économiques, sociaux et financiers de 2012 à 2017 et du programme de stabilité 2018-2020

Lecture : en 2017, le ratio des recettes des administrations publiques locales dans le PIB est supérieur de 0,5 point de PIB à son niveau de 2007 (courbe noire) ; cette hausse résulte d'une hausse du taux de prélèvements obligatoires spontané, c'est-à-dire à législation constante, d'un peu plus de 0,5 point (barre verte) et des autres recettes (0,2 point de PIB, barre bleue), en partie compensées par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires (-0,1 point de PIB, barre grise) et, très marginalement, par les transferts de recettes, fiscales ou directes, des autres administrations publiques (barre rouge).

La composition des recettes des administrations publiques locales est affectée entre 2009 et 2012 par l'impact du plan de relance de 2009 et la réforme de la taxe professionnelle en 2010 et 2011 (cf. encadré).

⁶² Par ailleurs, le plan de relance conduit à augmenter temporairement, en 2009, les autres recettes non fiscales au travers des avances du fonds de compensation de la TVA, avec un retour à la normale dès 2010.

En 2012, une fois le nouveau dispositif stabilisé, les administrations publiques locales ont vu leurs recettes accrues de près d'un point de PIB, la baisse de prélèvements obligatoires due au remplacement de la taxe professionnelle par la cotisation à la valeur ajoutée étant plus que compensée par l'attribution de nouveaux prélèvements obligatoires l'accroissement des transferts de l'État sous forme d'un prélèvement sur recettes et la hausse spontanée des autres assiettes taxables.

Les conséquences sur les recettes des administrations publiques locales de la réforme de la taxe professionnelle

En 2010, la suppression de la taxe professionnelle se traduit par une forte baisse des prélèvements obligatoires des collectivités locales, compensée par un transfert temporaire de l'État de plus de 32 Md€

En 2011, le régime de croisière à la suite de cette réforme est atteint. En contrepartie de la suppression de la taxe professionnelle, les collectivités territoriales ont en effet reçu un bouquet de nouvelles recettes (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, cotisation foncière des entreprises, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, frais d'assiette et de recouvrement de taxe d'habitation et de taxe foncière principalement), dont le montant ne couvre toutefois pas intégralement la perte de la taxe professionnelle. La réforme de la taxe professionnelle contribue ainsi *in fine* à une baisse de l'ordre de 3 Md€ des prélèvements obligatoires des APUL, compensée par un accroissement du prélèvement sur les recettes de l'État. Au total, cette réforme a conduit à diminuer les prélèvements obligatoires des APUL et à accroître les transferts en provenance de l'État versés aux APUL, qui ont nettement augmenté entre 2007 et 2011 (de +0,5 point de PIB, en prenant en compte la dynamique propre sur cette période de ces prélèvements sur recettes).

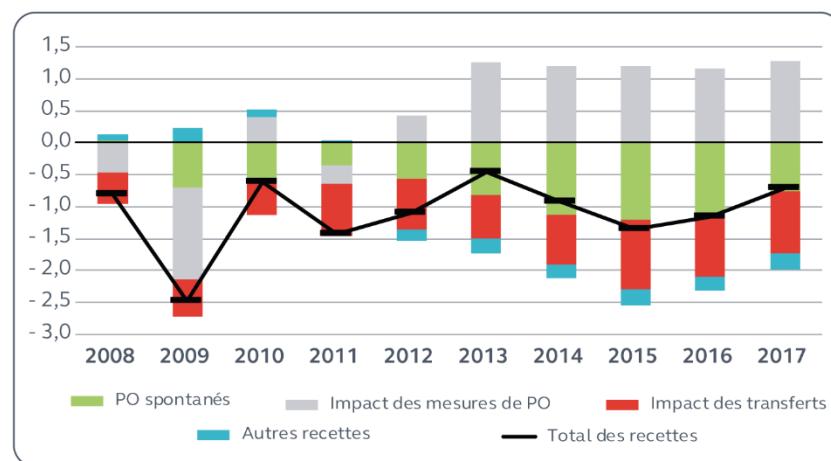
La structure des recettes reste pratiquement stable jusqu'en 2015, année à partir de laquelle la baisse de la DGF réduit fortement la part des transferts de l'État dans les recettes des APUL, qui revient presque à son niveau de 2008. Les recettes rapportées au PIB baissent alors de 0,4 point par rapport à 2014, ce ratio ne se situant plus en 2017 que 0,5 point de PIB au-dessus de son niveau de 2007.

En définitive, si les recettes des APUL rapportées au PIB croissent entre 2007 et 2017, c'est du fait de la seule dynamique spontanée des prélèvements obligatoires, régulièrement supérieure à celle du PIB du fait notamment du dynamisme des bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière. Les hausses de taux de la fiscalité locale, opérées sur l'ensemble de la période, permettent *in fine* de compenser presque intégralement la baisse des prélèvements obligatoires induite par la réforme de la taxe professionnelle et celle des concours de l'État aux collectivités locales.

D - Des recettes des APUC affectées par un moindre dynamisme de leurs prélèvements et par des transferts à la Sécurité sociale

Entre 2007 et 2017, la part des recettes publiques qui revient aux administrations publiques centrales (ou APUC, comprenant l'État et ses opérateurs) a baissé d'un point de PIB.

Graphique n° 29 : évolution cumulée depuis 2007 des recettes des administrations publiques centrales (en point de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee, des rapports sur les prélèvements obligatoires des années 2008 à 2011, des rapports économiques, sociaux et financiers de 2012 à 2017 et du programme de stabilité 2018-2020

Lecture : en 2017, le ratio des recettes des administrations publiques centrales dans le PIB est inférieur de 0,7 point de PIB à son niveau de 2007 (courbe noire) ; cette baisse résulte de celles du taux de prélèvements obligatoires spontané, c'est-à-dire à législation constante, de 0,8 point (barre verte), des transferts des autres administrations publiques, de 0,8 point de PIB (barre rouge) et des autres recettes, de 0,3 point de PIB (barre bleue), et en partie compensées par des mesures de hausse des prélèvements obligatoires, de 1,3 point de PIB (barre grise).

Les mesures de hausse des prélèvements obligatoires, opérées principalement en 2012 et 2013, ont contribué à accroître les recettes des APUC plus d'un point sur la période (+ 1,3 point). Les mesures prises entre 2013 et 2016 ont contribué à faire très légèrement baisser le taux de prélèvements obligatoires des APUC (- 0,1 point de PIB), baisse effacée en 2017, en raison de la surtaxe à l'IS destinée à compenser l'impact du contentieux sur la taxe de 3 % sur les dividendes.

Les autres recettes contribuent à la baisse des recettes des APUC à hauteur de 0,3 point de PIB, du fait notamment de la baisse des dividendes versés par les entreprises publiques, que ce soit en numéraire ou en titres⁶³. Sur la période, les transferts de recettes fiscales aux autres administrations publiques font également baisser le poids des recettes de 0,8 point de PIB. Enfin, le taux de prélèvements obligatoires spontané enregistre une baisse sensible (- 0,7 point sur la période).

La baisse du taux de prélèvements obligatoires spontané distingue nettement les APUC des autres catégories d'administrations publiques. Elle provient essentiellement de l'impôt sur les sociétés (IS) : l'IS à législation constante baisse en effet de 1,0 point de PIB de 2007 à 2017. Les résultats des entreprises ont été durablement affectés par la faiblesse de la croissance économique depuis 2008 et par la déformation du partage de la valeur ajoutée en faveur des salariés survenue en 2009 et qui ne s'est pas inversée depuis lors. L'amélioration de la conjoncture en 2017 n'a permis de corriger qu'une petite partie de cette baisse.

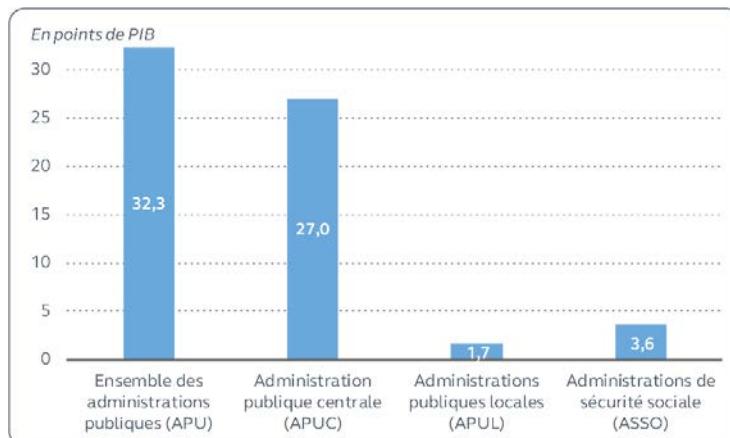
De plus, alors même que les APUC pâtissaient de cette composition défavorable des prélèvements obligatoires, les recettes des APUC ont été amputées par des transferts importants en faveur des autres catégories d'administrations.

IV - Des trajectoires différentes selon les catégories d'administrations publiques

Le déficit public rapporté au PIB est revenu en 2017 à son niveau de 2007, soit 2,6 points de PIB. Le déficit des APUC s'est toutefois accru de près d'un demi-point de PIB au cours de la période (de 2,4 à 2,9 points de PIB), l'excédent des administrations de sécurité sociale (ASSO) est revenu à son niveau de 2007 (0,2 point de PIB) tandis que les administrations publiques locales, dont le besoin de financement représentait 0,4 point de PIB en 2007, sont à l'équilibre en 2017.

En raison du creusement général des déficits au moment de la crise financière, toutes les catégories d'administrations publiques ont toutefois contribué à l'accroissement de la dette publique rapportée au PIB (32 points de PIB en 10 ans). Les administrations publiques centrales (APUC), et notamment l'État, ont contribué à accroître la dette de 27 points de PIB sur la décennie, les administrations publiques locales (APUL) de près de 2 points et les administrations de sécurité sociale (ASSO) de près de 4 points.

⁶³ En comptabilité nationale et contrairement à la comptabilité budgétaire, les dividendes reçus en titres sont enregistrés comme les dividendes en numéraire, en recettes publiques.

Graphique n° 30 : variation de la dette publique entre 2007 et 2017

Source : Cour des comptes à partir des données de la comptabilité nationale

Les évolutions des soldes par grande catégorie d'administrations publiques sont maintenant analysées, en tirant les enseignements de l'analyse des dépenses et des recettes faites dans les deux parties précédentes.

A - Des ASSO revenues à l'équilibre grâce à des efforts d'inflexion de la dépense, mais surtout à une nette hausse de leurs recettes

Le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) est revenu en 2017 à son niveau de 2007 (0,2 point de PIB), mais après être resté constamment négatif entre 2009 et 2016, à la suite de la crise financière.

La dette des ASSO a dans le même temps augmenté de 3,6 points. L'essentiel de cet accroissement de la dette est porté par la CADES et par l'Unédic, pour près de 30 Md€ chacun, du fait des transferts successifs à la CADES des déficits cumulés des régimes de base et du FSV et de l'impact de l'aggravation du chômage sur la situation financière de l'Unédic.

Le redressement de la situation financière des ASSO résulte essentiellement de la dynamique des recettes, due tant à des hausses de prélèvements obligatoires (en particulier de cotisations sociales) qu'à une dynamique spontanée de prélèvements obligatoires favorable comparativement aux autres catégories d'administrations publiques. De surcroît, les ASSO ont bénéficié sur la période de transferts de recettes de l'État.

Ces recettes supplémentaires ont à peine suffi à compenser, sur la période, l'accroissement des dépenses. Cela est marginalement dû à la conjoncture, qui a contribué à accroître les dépenses d'assurance chômage, mais traduit pour l'essentiel des hausses structurelles des dépenses de retraite et d'assurance maladie, malgré les mesures qui ont permis d'en infléchir la croissance.

Au total, faute d'empêcher l'accroissement de la part des dépenses des ASSO dans le PIB, les pouvoirs publics ont choisi d'accroître, de manière importante, leurs recettes pour permettre le retour à l'équilibre.

B - Des APUL structurellement proches de l'équilibre, des efforts récents sur les dépenses

Le solde des administrations publiques locales (APUL) est passé de -0,4 point de PIB en 2007 à l'équilibre en 2017, après s'être creusé jusqu'à -0,5 point de PIB en 2008 puis redressé à 0,1 point de PIB en 2016. La dette des administrations publiques locales (APUL) a augmenté de 1,7 point de PIB sur la période 2007-2017.

Compte tenu de la composition de leurs recettes, le solde des collectivités locales ne s'est toutefois que peu dégradé au moment de la crise financière comparativement aux autres catégories d'administrations publiques. De surcroît, le code général des collectivités territoriales impose que la section de fonctionnement soit votée en équilibre, ce qui contribue structurellement à limiter l'ampleur des déficits.

L'amélioration progressive des comptes locaux sur la période considérée tient en grande partie à la dynamique favorable des ressources des collectivités locales comparativement aux autres catégories d'administrations publiques, en particulier au cours de la crise financière des années 2008 et 2009.

Cette amélioration tient aussi à la diminution de la part des dépenses d'investissement, due pour près de 30 % aux effets du cycle électoral communal.

Sur l'ensemble de la période, les dépenses de fonctionnement, rapportées au PIB ont en revanche nettement crû. Cet accroissement des dépenses de fonctionnement s'est infléchi au cours des dernières années, en réponse à la diminution des concours aux collectivités locales intervenue depuis 2014, mais cette inflexion n'a qu'en partie compensé la hausse enregistrée les années précédentes.

C - Des APUC encore en déficit élevé, ce qui traduit une maîtrise des dépenses plus apparente que réelle et un faible dynamisme de leurs recettes

Le déficit des administrations publiques centrales (APUC), essentiellement imputable à l'État, est passé de 2,4 points de PIB en 2007 à 2,9 points de PIB en 2017, avec un maximum de 6,1 points de PIB en 2009, en raison notamment de l'impact sur les recettes de la crise financière et de la mise en œuvre d'un plan de relance pour en amortir l'impact macroéconomique. Le solde des APUC s'est significativement amélioré entre 2010 et 2013, notamment sous l'effet des hausses de prélèvements obligatoires. Par la suite, leur solde est resté pratiquement stable, autour de -3,4 points de PIB, entre 2013 et 2016, dans un contexte de relative maîtrise de ses dépenses. En 2017, le solde des APUC s'est de nouveau amélioré (de 0,6 point de PIB), grâce à l'apport d'un surcroît de recettes lié à la nette accélération de l'activité.

La dégradation du solde des APUC sur l'ensemble de la période est à rapprocher de la faible dynamique de leurs recettes. Les ressources des APUC ont en effet connu une croissance spontanée plus limitée que celles des autres catégories d'administrations publiques. En outre, sur l'ensemble de la période considérée, l'État a accru les transferts de ressources au bénéfice de ces autres catégories d'administrations publiques.

Les dépenses rapportées au PIB ont, de leur côté, connu une augmentation modérée. Celle-ci masque cependant des évolutions divergentes en fonction des catégories de dépenses considérées. Au-delà des changements de périmètre, l'accroissement important des dépenses d'intervention a été compensé par la diminution de dépenses dont les variations sont indépendantes de l'action des pouvoirs publics (charge d'intérêts et prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne), par la diminution des dotations versées aux collectivités territoriales et, de façon plus marginale, par la maîtrise de la masse salariale.

Les APUC, et principalement l'État, portent les quatre cinquièmes de la dette publique. Cette dette a crû de 26 points de PIB, au rythme des déficits de l'État.

CONCLUSION

En 2017, le déficit public est revenu en dessous de 3 points de PIB, pour la première fois depuis 2007. Dans l'intervalle, il est resté constamment supérieur à ce seuil, après avoir atteint un point haut de 7,2 points de PIB en 2009, et la dette publique a augmenté de 32 points de PIB.

Ce retour au niveau de déficit de 2007 s'est effectué avec des dépenses et un taux de prélèvements obligatoires (PO) supérieurs de 3,0 points de PIB à leur niveau de départ.

La situation de la France s'est détériorée par rapport à celle de ses partenaires européens, qui n'ont augmenté le poids de leurs recettes et de leurs dépenses dans le PIB que de 1,1 point et celui de leur dette de 25,6 points. La France (avec le Luxembourg dont la dette n'est que d'à peine plus de 20 points de PIB) est le seul pays de la zone euro dans lequel la dette publique a encore crû en 2017, près de 10 ans après la crise financière de 2008-2009.

En dépit des réformes mises en œuvre, les dépenses des administrations publiques n'ont pas été suffisamment contenues pour s'ajuster à une croissance durablement moins forte qu'avant la crise. En outre, une large part des économies dégagées sur des dépenses que les pouvoirs publics ne maîtrisent pas (à l'instar des économies constatées sur la charge d'intérêts) a été recyclée en de nouvelles dépenses, en particulier de l'État.

Pour autant, la décennie passée montre que les démarches d'économies entreprises ont donné de premiers résultats : les dépenses des APUL, rapportées au PIB, ont diminué au cours des dernières années ; les dépenses de fonctionnement des APUC ont connu une évolution modérée ; les dépenses de retraites ont été freinées par les réformes visant à décaler l'âge de départ en retraite ; et les dépenses dans le périmètre de l'Ondam ont fait l'objet d'une gestion plus rigoureuse, même si les dépenses de santé ont continué à croître plus vite que l'activité économique.

Ces efforts doivent cependant être intensifiés pour réduire le poids des dépenses publiques dans le PIB, comme de nombreux exemples étrangers ont montré que cela est possible.

L'évolution des prélèvements obligatoires a pénalisé relativement l'État depuis 2007. Il a bénéficié, avec les ASSO, des mesures de hausse prises entre 2011 et 2013. En revanche, il a été affecté, dans le contexte économique marqué par la crise économique de 2008-2009, à la fois par la structure de ses prélèvements obligatoires et par des transferts d'impôts et taxes affectés aux ASSO sur la période. À l'inverse, l'évolution favorable de leurs recettes a joué un rôle important dans l'apparition d'excédents pour les administrations publiques locales (en 2016) et les administrations de sécurité sociale (en 2017).

Chapitre III

La situation en 2018

Destiné à nourrir les débats du Parlement sur les orientations des finances publiques en application de la loi organique relative aux lois de finances, ce rapport analyse comme chaque année la situation des finances publiques pour l'exercice en cours. Il s'attache notamment à mettre en évidence les risques pesant sur la réalisation des prévisions retenues par le Gouvernement pour l'ensemble des administrations publiques dans le programme de stabilité transmis en avril 2018 à la Commission européenne. Celui-ci constitue en effet la plus récente prévision officielle des comptes publics de 2018.

Dans le programme de stabilité, le Gouvernement a révisé en baisse sa prévision de déficit public, fixée désormais à 2,3 points de PIB, un niveau inférieur de 0,5 point à la prévision associée à la loi de finances initiale pour 2018. Cette révision résulte à la fois de l'annonce, par l'Insee, d'un déficit public des administrations publiques de 2,6 points de PIB en 2017, inférieur de 0,3 point de PIB à la prévision actualisée par le Gouvernement lors de la LFI pour 2018, d'un relèvement de la prévision de croissance (2,0 % au lieu de 1,7 %) et d'une révision en hausse de l'élasticité prévue des prélèvements obligatoires à la croissance (1,1 au lieu de 1,0). La réduction du déficit, tant effectif (- 0,3 point de PIB) que structurel (-0,1 point de PIB) resterait cependant modeste en 2018.

La Cour a examiné les risques pesant sur les évolutions des recettes et dépenses prévues dans le programme de stabilité d'avril 2018, par catégorie d'administrations publiques, pour en tirer les conséquences sur le déficit et la dette publics. Cette analyse s'appuie sur le programme de stabilité, mais aussi sur les documents budgétaires, ainsi que sur les informations fournies au 19 juin à la Cour par les services du ministère des finances, notamment la direction générale du Trésor et la direction du budget, ainsi que par les services des autres ministères.

I - Une prévision de recettes plausible, quoiqu'un peu élevée

La prévision de prélèvements obligatoires⁶⁴ (PO) pour 2018 s'établit à 1 062 Md€, soit 24 Md€ au-dessus du niveau enregistré en 2017 et 38 Md€au-dessus du niveau qui figurait pour 2017 dans la LFI pour 2018. Cet accroissement des prélèvements obligatoires par rapport au niveau prévu pour 2017 dans la LFI pour 2018 provient pour 12 Md€du surcroît de prélèvements obligatoires enregistré par l'Insee en 2017 par rapport à la prévision de la LFI pour 2018, qui se répercute presque mécaniquement sur le niveau prévu pour 2018, pour 33 Md€par une prévision de croissance en valeur s'élevant à 3,1 % en 2018 et par une prévision d'élasticité un peu supérieure à 1 des prélèvements obligatoires au PIB. Ces évolutions sont compensées, à hauteur de près de 11 Md€, par les mesures nouvelles destinées à réduire les prélèvements obligatoires, votées notamment dans les lois de finances pour 2017 et 2018 (cf. tableau n° 9).

L'examen de chacun de ces facteurs montre que la prévision du programme de stabilité est atteignable, mais que des risques, modérés, pèsent sur les prévisions de croissance et d'élasticité.

Tableau n° 9 : décomposition de l'évolution des prélèvements obligatoires en 2018 par rapport à leur valeur pour 2017 dans la LFI pour 2018 (en Md€)

Effet de la base 2017	+ 12
Impact des mesures	- 11
Impact de la croissance du PIB	+ 33
Impact de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB	+ 4
Total	+ 38

Source : Insee, loi de finances pour 2018, programme de stabilité d'avril 2018, calculs Cour des comptes

⁶⁴ Y compris les impôts prélevés directement par l'Union européenne.

A - Une base 2017 très supérieure au montant attendu dans la LFI pour 2018

Dans les comptes publiés par l'Insee, les prélèvements obligatoires pour 2017 s'élèvent à 1 038 Md€, soit 12 Md€ au-dessus de la prévision pour 2017 associée à la loi de finances pour 2018.

Une partie de cet écart traduit le changement de périmètre opéré cette année par l'Insee sur le champ des prélèvements obligatoires, en y intégrant désormais la redevance audiovisuelle. Une autre partie de cet écart provient du relèvement de 2 Md€ par rapport à la prévision initiale des impôts prélevés directement par l'Union européenne, sans impact sur le solde des administrations publiques françaises, du fait de la prise en compte de la contribution des banques au Fonds de résolution unique⁶⁵.

Hors ces deux effets, l'écart à la prévision associée à la LFI pour 2018 s'élève toutefois encore à 6 Md€ et tient essentiellement aux administrations de sécurité sociale (pour 1,6 Md€), en raison notamment du dynamisme plus fort qu'attendu en LFI pour 2018 de la masse salariale du secteur privé, et à l'État (pour 3,2 Md€), du fait principalement des recettes d'impôt sur les sociétés et de TVA. Une partie de ces plus-values provient de l'amélioration plus forte que prévu en LFI de la conjoncture de 2017, mais celles enregistrées sur la TVA et sur l'impôt sur les sociétés (IS) demeurent pour partie inexpliquées⁶⁶.

La prévision de prélèvements obligatoires pour 2018 du programme de stabilité reprend en base ces plus-values enregistrées en 2017. Cette hypothèse paraît justifiée, dans la mesure où les recettes de TVA et d'IS du début d'année 2018 ne marquent pas de correction qui indiquerait que le niveau de recettes de 2017 aurait été soutenu par des facteurs temporaires.

⁶⁵ Le Fonds de résolution unique est un organisme européen, créé dans le cadre de la mise en place de l'Union bancaire et destiné à traiter des éventuelles défaillances des établissements bancaires de grande taille de la zone euro. Il est alimenté depuis 2016 par une contribution de ces établissements, qui constitue un prélèvement obligatoire prélevé par l'Union européenne. L'Insee l'a pris en compte dans les comptes nationaux publiés en 2018.

⁶⁶ Comme relevé par le rapport de la Cour intitulé *Rapport sur le budget de l'État en 2017*, La Documentation française, mai 2018, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

B - Des mesures d'allégement des prélevements obligatoires de 0,5 point de PIB en 2018

Selon la direction générale du Trésor (DGT) les mesures prises dans la LFI pour 2018 et les textes de loi antérieurs devraient réduire les prélevements obligatoires de 10,7 Md€ en 2018. Lorsqu'on y ajoute les effets de l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), non prise en compte par la DGT, le montant total des mesures s'élève à 11,8 Md€ contribuant à faire baisser le taux de prélevements obligatoires de 0,5 point.

Ce montant comprend le contrecoup de la surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés, qui a rapporté 4,9 Md€ et ne devrait plus rapporter que 0,4 Md€ en 2018, montant résiduel correspondant aux entreprises qui ont un exercice décalé par rapport à l'année civile : par rapport à 2017, le montant collecté à ce titre est donc réduit de 4,5 Md€.

Hors cet élément exceptionnel, les changements de législation se traduirait par une baisse de 7,3 Md€ des prélevements obligatoires. Elle résulterait d'une baisse de la fiscalité directe pesant sur les entreprises d'un peu plus de 8 Md€ et de la fiscalité directe sur les ménages d'un peu plus de 5 Md€ en partie compensées par une hausse de l'ordre de 6,5 Md€ de la fiscalité indirecte.

Des incertitudes affectent notamment le rendement de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) qui remplace l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et celui du prélevement forfaitaire unique. Néanmoins, l'évaluation par le Gouvernement de l'impact des changements de législation affectant les prélevements obligatoires ne paraît pas entachée de biais.

Tableau n° 10 : principales mesures affectant les prélèvements obligatoires en 2018

Mesure	Rendement (+) ou coût (-)
Prélèvements directs sur les ménages	
Transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière	- 3,2 Md€
Instauration d'un prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux	- 1,3 Md€
Élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	- 1,0 Md€
Impact en 2018 de la hausse de 1,7 % du taux de la CSG et de la baisse du taux de cotisations salariales maladie et chômage	+ 4,5 Md€
Première tranche de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	- 3,2 Md€
Prélèvements directs sur les entreprises	
Baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS)	- 1,2 Md€
Suppression de la contribution de 3 % sur les revenus distribués	- 1,7 Md€
Impact en 2018 de la hausse de 6 à 7 % du taux du crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité (CICE) sur les salaires de 2017	- 1,6 Md€
Suppression de la taxe additionnelle de l'IS votée en LFRI pour 2017	- 4,5 Md€
Fiscalité indirecte	
Hausse de la fiscalité énergétique	+ 3,4 Md€
Hausse de la fiscalité sur le tabac	+ 2,3 Md€
Hausse du taux de TVA sur les bailleurs sociaux	+0,8 Md€

Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires

Notes : les rendements présentés dans ce tableau sont estimés avant tout ajustement du comportement des ménages ou des entreprises en réaction à ces mesures ; la hausse de 1,7 point de la CSG rapporte 22,4 Md€ en 2018, tandis que les baisses de cotisations salariales, effectuées en deux fois (janvier et octobre 2018) coûtent 17,9 Md€, pour un solde net de 4,5 Md€.

C - Un scénario macroéconomique affecté d'aléas plutôt défavorables au vu des informations récentes

Le programme de stabilité retient, pour 2018, une prévision de croissance du PIB de 2,0 %, de la masse salariale du secteur privé de 3,9 % et des prix à la consommation de 1,4 % en moyenne annuelle. Ces prévisions sont plus élevées que celles associée à la LFI pour 2018, qui retenait une prévision de croissance du PIB de 1,7 %, de masse salariale du secteur privé de 3,1 % et d'inflation de 1,1 %.

Le Haut Conseil des finances publiques, dans son avis du 13 avril 2018, avait jugé réaliste la prévision de croissance, mais noté la présence de facteurs d'incertitude importants.

Les informations conjoncturelles parues depuis lors font état d'une légère dégradation de la conjoncture : la croissance du PIB au premier trimestre se révèle plus faible que dans la prévision sous-jacente au programme de stabilité et l'indicateur de climat des affaires publié par l'Insee a continué de s'effriter. Par conséquent, même si les conditions macroéconomiques continuent de laisser attendre une croissance relativement soutenue sur le reste de l'année 2018, la prévision de croissance du programme de stabilité suppose désormais une nette amélioration de la conjoncture au second semestre de 2018. En conséquence, la prévision du programme de stabilité reste atteignable, mais les éléments nouveaux depuis l'avis du Haut Conseil jouent plutôt à la baisse. La note de conjoncture de juin 2018 de l'Insee table ainsi sur une croissance de 1,7 % en 2018.

Le Haut Conseil des finances publiques avait également jugé plausibles les prévisions d'emploi et de masse salariale. Les données disponibles au premier trimestre, qui font état d'une croissance encore soutenue de la masse salariale du secteur marchand, confortent ce diagnostic. À la suite de l'indicateur de climat des affaires, l'indicateur de climat de l'emploi s'est toutefois lui aussi replié, laissant attendre une croissance moins forte de l'emploi. La prévision de croissance de masse salariale du programme de stabilité est donc, comme la prévision de croissance, entourée d'aléas plutôt défavorables, même si, compte tenu du délai usuel d'ajustement de l'emploi à l'activité, ceux-ci sont de moindre ampleur.

Enfin, le Haut Conseil des finances publiques avait estimé raisonnable la prévision d'inflation pour 2018 du programme de stabilité. Depuis, le pétrole s'est significativement renchéri : le baril de Brent a atteint 60 € en moyenne en avril 2018 et 65 € en mai 2018, alors qu'il avait

été stabilisé à 52,8 € dans la prévision du programme de stabilité. Ceci constitue un facteur de hausse de l'inflation par rapport à la prévision du programme de stabilité. La note de conjoncture de juin 2018 de l'Insee table ainsi sur une hausse de l'indice des prix à la consommation de 1,8 % en 2018. Les conséquences pour les prélèvements obligatoires d'une inflation plus élevée du fait des seuls prix de l'énergie importée sont toutefois nettement moins favorables que si la révision provenait d'autres composantes de l'inflation : si le renchérissement du pétrole est favorable aux rentrées de TVA, cet impact devrait être largement compensé par celui, défavorable, sur les rentrées de TICPE, assises sur son volume et qui devraient pâtir de l'impact de prix pétroliers plus élevés sur les volumes consommés.

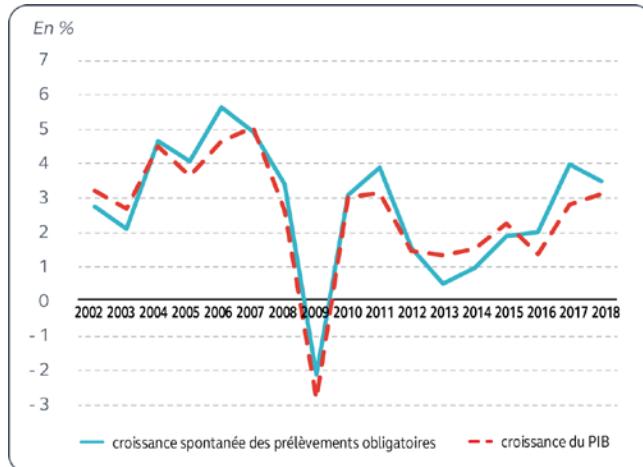
Au total, si les prévisions de croissance, de masse salariale et d'inflation du programme de stabilité demeurent atteignables, elles peuvent être considérées, à la date de la rédaction de ce rapport, comme un peu trop favorables quant à leurs conséquences pour les recettes de prélèvements obligatoires.

D - Une prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires atteignable, mais affectée d'aléas baissiers

La prévision de croissance spontanée, c'est-à-dire à législation constante⁶⁷, des prélèvements obligatoires, retenue dans le programme de stabilité, s'établit à 3,5 %, soit une croissance un peu supérieure à celle du PIB en valeur (+3,1 %), se traduisant par une élasticité au PIB de 1,1, après 1,4 en 2017.

⁶⁷ En comptant, comme indiqué ci-dessus, l'indexation du barème de l'IRPP parmi les changements de législation : cela se traduit par une croissance légèrement plus forte que celle calculée par le Gouvernement (3,5 % contre 3,4 %).

Graphique n° 31 : croissance spontanée des prélèvements obligatoires et croissance du PIB



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Insee, des rapports sur les prélèvements obligatoires des années 2008 à 2011, des rapports économiques, sociaux et financiers de 2012 à 2017 et du programme de stabilité 2018-2022

Bien que légèrement supérieure à 1, l'élasticité prévue peut être atteinte : elle est proche de sa moyenne historique et nettement inférieure à celle constatée en 2017. Elle traduit :

- une croissance spontanée encore forte des prélèvements obligatoires perçus par l'État (+4,8 %), qui suppose le maintien d'une croissance de l'IS à sa valeur de 2017 et celui d'un écart entre la croissance de la TVA et celle de son assiette taxable, qui ne sont pas garantis ;
- une croissance spontanée des prélèvements obligatoires des APUL (+2,2 %) sensiblement plus faible que celle du PIB et que celle de 2017 (+3,4 %), du fait notamment d'une hypothèse de stabilisation du montant des droits de mutation à titre onéreux, qui paraît cohérente avec les évolutions récentes du marché immobilier ;
- une croissance spontanée des prélèvements obligatoires des ASSO, qui redevient très proche de celle du PIB (+3,1 %), et qui paraît cohérente avec d'une part, la croissance prévue de la masse salariale, en légère accélération, et l'impact négatif exercé par les hausses de fiscalité sur le tabac sur les taxes afférentes.

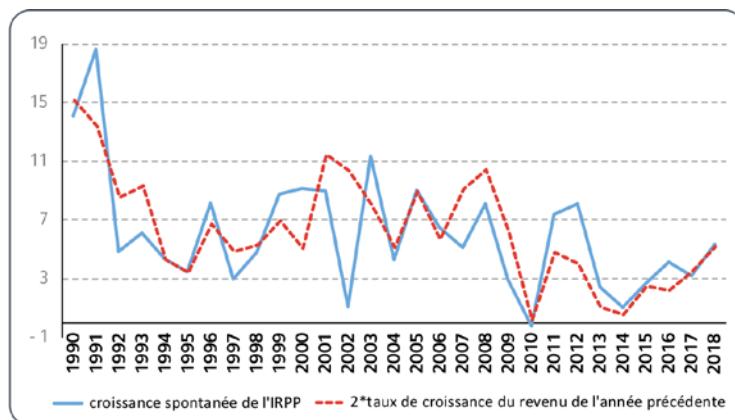
1 - L'État : une croissance spontanée des prélèvements obligatoires atteignable, mais affectée d'aléas baissiers

La croissance spontanée des prélèvements obligatoires perçus par l'État est de 4,8 % en 2018 dans le programme de stabilité. S'agissant des cinq principaux impôts, elle recouvre une croissance spontanée de 4,0 % de l'IRPP, de 13,0 % de l'IS, de 0,5 % de la TICPE, de 3,9 % de la TVA et de 4,1 % des droits de mutations à titre gratuit (DMTG).

L'évolution des DMTG est assez difficile à prévoir : au-delà d'une tendance de fond à son accroissement, du fait de l'augmentation tendancielle des décès, ils fluctuent en effet d'une année sur l'autre en fonction notamment des variations des prix des actifs. La prévision, qui table sur un net ralentissement en 2018 (+4,1 % après 15,8 %), apparaît toutefois raisonnable.

La prévision d'impôt sur le revenu est elle aussi raisonnable : sa croissance prévue est cohérente avec celle de l'évolution macroéconomique des revenus de l'année précédente (cf. graphique n° 32).

Graphique n° 32 : croissance spontanée de l'impôt sur le revenu et croissance du revenu des ménages de l'année précédente



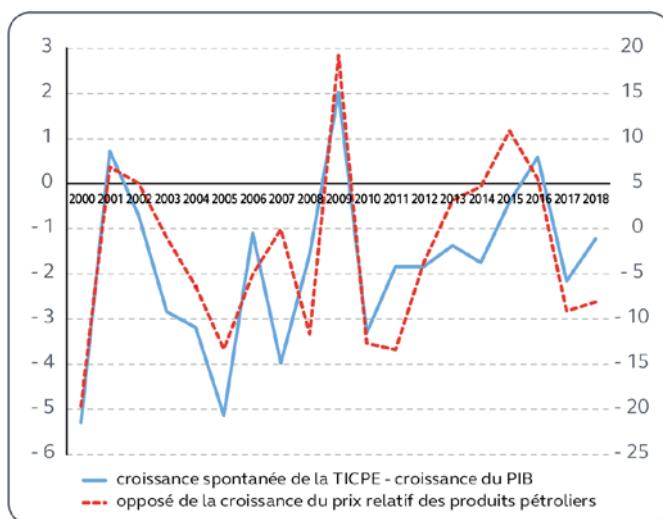
Source : Cour des comptes, à partir du document de travail de l'Insee n° G2015/08⁶⁸ et des « Voies et moyens – tome 1 » associés aux projets de loi de finances

Note : le taux de croissance de l'IR est net à partir de 2005, brut auparavant faute de données disponibles alors sur l'IR net. La croissance spontanée de l'IR est construite en déduisant chaque année l'impact des mesures nouvelles telles qu'il peut être reconstitué à partir des documents budgétaires et du processus de vote des lois de finances. La croissance du revenu a été multipliée par 2, la valeur moyenne de l'élasticité de l'impôt au revenu estimée sur les 25 dernières années, pour faire apparaître directement le lien entre l'impôt d'une année et le revenu de l'année précédente.

⁶⁸ LAFFÉTER, Quentin, PAK Mathilde. Élasticités des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France, Institut national de la statistique et des études économiques, Direction des études et synthèses économiques, document de travail n° G2015/08, 2015.

La faible croissance retenue pour la TICPE apparaît cohérente avec la hausse des prix des produits pétroliers, entraînée à la fois par la hausse de la fiscalité et celle des cours du pétrole sur les marchés mondiaux. Quoiqu'imparfaite, une relation entre la croissance de la TICPE, rapportée au PIB, et le prix relatif des prix des produits pétroliers aux prix à la consommation peut en effet être mise en évidence (cf. graphique n° 33). Au vu de cette relation, une prévision plus faible que dans le programme de stabilité aurait pu être retenue. La remontée du prix du pétrole sur les marchés mondiaux intervenue depuis la réalisation de la prévision du programme de stabilité, si elle se confirmait sur le reste de l'année, pourrait constituer un frein supplémentaire aux rentrées de TICPE.

Graphique n° 33 : croissance spontanée de la TICPE rapportée au PIB et croissance du prix relatif des produits pétroliers



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

La croissance de la TVA inscrite dans la prévision du programme de stabilité marque un ralentissement par rapport à 2017 : + 3,9 % après +4,9 %. Pour autant, la TVA est supposée croître trois quarts de point plus rapidement que l'assiette taxable dans la prévision du Gouvernement, telle qu'elle peut être approchée à l'aide des évolutions macroéconomiques de la consommation, de l'investissement et du PIB. Le Gouvernement reporte ainsi sur 2018 une partie de l'écart de 2 points relevé en 2017 entre la croissance de la base taxable et les recettes de TVA. Cette hypothèse suppose que les facteurs, aujourd'hui inexplicables, qui ont poussé la hausse de TVA au-dessus de celle de l'assiette taxable en 2017 continuent de jouer sur sa croissance en 2018, ce qui n'est pas garanti.

Enfin, la croissance spontanée retenue pour l'IS est équivalente à celle de 2017 : + 13,0 % après + 12,9 %. En phase d'amélioration de la conjoncture, il est habituel que l'IS progresse sensiblement plus vite que l'activité, mais il n'est pas pour autant acquis que le taux de croissance très élevé enregistré en 2017, et qui, comme pour la TVA, a surpris, se retrouve en 2018. En effet, la forte hausse de l'IS de 2017 pourrait être due à des facteurs exceptionnels. De plus, comme le prévoit d'ailleurs le programme de stabilité, l'année 2018 ne paraît pas, contrairement à 2017, devoir enregistrer d'accélération de l'activité, tandis que la hausse des prix pétroliers pourrait affecter les résultats des entreprises. Le rendement du cinquième acompte pourrait ainsi ne pas être aussi dynamique en 2018 qu'en 2017.

Au total, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires prévue pour l'État est atteignable, mais affectée d'aléas baissiers.

2 - Les administrations de sécurité sociale : un ralentissement des recettes spontanées résultant de la baisse attendue de la consommation de tabac

Le programme de stabilité table sur une croissance spontanée des prélèvements obligatoires perçus par les administrations de sécurité sociale de 3,1 % après 3,3 % en 2017. La croissance spontanée des cotisations, de la CSG et de la CRDS devrait être soutenue par la forte progression de la masse salariale : alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 tablait sur une évolution de +3,1 % de la masse salariale du secteur privé, pour l'année 2018, le programme de stabilité révise cette progression à + 3,9 %. Les croissances spontanées retenues pour les cotisations sociales (+ 3,7 %) et pour l'ensemble des prélèvements sociaux, y compris CSG et CRDS, (+3,4 %) apparaissent ainsi cohérentes avec cette forte croissance de la masse salariale.

La croissance spontanée des recettes des administrations sociales devrait en revanche être limitée par l'impact de l'augmentation des droits sur la consommation de tabac. L'évaluation du PLFSS pour 2018 s'est fondée sur une forte baisse de la consommation, résultant d'une élasticité de la consommation de tabac à son prix de -0,75⁶⁹, qui a conduit à réduire de 1,8 Md€ les recettes de la sécurité sociale en 2018 (au total, la hausse de la fiscalité sur le tabac, dont l'impact mécanique, avant réaction des consommateurs, est de 2,3 Md€, ne rapporterait ainsi *in fine* que 0,5 Md€ en 2018). Si on neutralise cet impact sur les prélèvements obligatoires spontanés, la croissance spontanée des recettes hors CSG, CRDS, prélèvements sociaux et cotisations ressort en hausse de 1,4 %, une hausse plus faible que celle de 2017 (+2,8 %) et qui paraît donc raisonnable.

⁶⁹ Signifiant que pour une hausse de 10 % des prix, le volume de consommation baisse de 7,5 %.

Au total, la croissance des recettes des ASSO en 2018 paraît cohérente avec les hypothèses économiques sous-jacentes.

3 - Les administrations publiques locales : un ralentissement spontané, réaliste, des prélèvements obligatoires

Le programme de stabilité prévoit une croissance spontanée des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales nettement plus modérée en 2018 qu'en 2017 (+2,2 % après +3,8 %). La prévision retient notamment l'hypothèse d'une accélération du produit spontané de la taxe d'habitation, plus que compensée par le net ralentissement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), pour lesquels une stabilisation est prévue dans le programme de stabilité, après la très forte hausse de 2017 (+15,5 %).

L'accélération du produit de la taxe d'habitation est justifiée par une revalorisation forfaitaire des valeurs locatives supérieure à celle de 2017 (+1,1 % après +0,4 % en 2017).

La prévision d'une stabilisation des DMTO marque une nette rupture après plusieurs années de forte croissance (11 % en moyenne au cours des trois dernières années) et peut ainsi paraître prudente. Elle est toutefois cohérente avec les évolutions récentes du marché immobilier ancien, qui laissent attendre une poursuite de la hausse des prix, mais une baisse du volume des transactions en 2018.

La croissance spontanée des prélèvements obligatoires perçus par les administrations publiques locales est donc réaliste.

**

L'augmentation prévue des recettes non fiscales (0,5 Md€en 2018), du fait notamment de prélèvements sur l'activité de soutien financier au commerce extérieur, est quant à elle un peu élevée. Elle n'intègre en effet pas de contrecoup en 2018 du gain non reconductible qu'ont constitué en 2017 d'une part le versement en 2017 de l'acompte sur versement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au titre de ses résultats du premier semestre 2017 (0,3 Md€) et d'autre part le versement au titre des résultats de l'ensemble de l'année 2016.

Au total, compte tenu des aléas plutôt défavorables qui pèsent sur le scénario macroéconomique du programme de stabilité et de risques qui pèsent sur les recettes fiscales de l'État, la prévision de recettes du programme de stabilité risque donc de se révéler quelque peu élevée.

II - Des risques modérés sur les dépenses, portant principalement sur les dépenses des collectivités territoriales

Le programme de stabilité d'avril 2018 prévoit, pour 2018, une évolution des dépenses publiques hors crédits d'impôt de 1,8 % (0,6 % en volume), après 2,6 % en 2017 (1,5 % en volume). L'évolution prévue était de 1,5 % (0,5 % en volume) en PLF pour 2018. L'écart s'explique essentiellement par des amendements votés lors des débats parlementaires, par la révision à la hausse de l'investissement des collectivités locales et par celle des dépenses du compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique*.

Cette partie analyse, par rapport au programme de stabilité, les facteurs de hausse des dépenses de l'État, puis des administrations de sécurité sociale et enfin des administrations publiques locales. Des incertitudes demeurent sur la tenue des objectifs à ce stade de l'année, en particulier sur les collectivités locales.

A - L'État : des tensions nettement moindres qu'en 2016 et 2017

La Cour a analysé l'évolution de la dépense entre l'exercice 2017 et la LFI pour 2018 et évalué dans quelle mesure les objectifs de dépenses adoptés en LFI pouvaient être respectés.

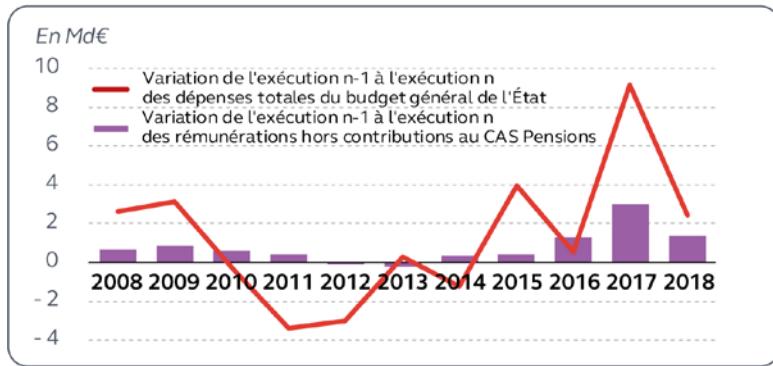
1 - Une LFI qui corrige de nombreuses sous-budgétisations observées en 2017

Les dépenses du budget général de l'État prévues par la LFI pour 2018 s'élèvent à 326,3 Md€en crédits de paiement (CP), soit 7,7 Md€de plus qu'en LFI pour 2017 et 3,6 Md€de plus qu'en exécution 2017. Les crédits des ministères, hors charge de la dette, contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et à la mission *Investissements d'avenir*, représentent 241,3 Md€en LFI pour 2018, soit plus de 5,3 Md€ de plus qu'en LFI pour 2017 (en neutralisant les effets de périmètre) et 2,1 Md€de plus qu'en exécution 2017⁷⁰.

⁷⁰ Hors 1,5 Md€de versement exceptionnel au CAS Participations financières de l'État pour recapitaliser AREVA.

L'accroissement des crédits des ministères d'une année sur l'autre est nettement inférieur à celui observé en 2017 (+10,1 Md€), mais sensiblement supérieur aux augmentations annuelles enregistrées entre 2007 et 2016 (+0,3 Md€ en moyenne). Cet accroissement, essentiellement porté par la masse salariale au cours des 10 dernières années⁷¹, serait de nouveau en grande partie liée à la masse salariale en 2018 (de l'ordre de 1,5 Md€ soit un peu plus de 1,5 %).

Graphique n° 34 : variation, à périmètre constant, des crédits des ministères (hors charge de la dette et hors contributions au CAS Pensions) et des rémunérations (hors contributions au CAS Pensions)



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires

La progression des crédits des ministères en LFI pour 2018 traduit la volonté d'effectuer une budgétisation plus sincère des crédits des ministères. L'augmentation des crédits des missions entre la LFI pour 2017 et la LFI pour 2018 (5,3 Md€) correspond en effet en général à la couverture des sous-budgétisations qu'avait relevées l'audit des finances publiques (4,4 Md€ identifiés *a posteriori* dans le rapport sur le budget de l'État de mai 2018)⁷². En particulier, les sous-budgétisations des missions *Travail et emploi, Solidarité, insertion et égalité des chances, Défense et Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* qui représentaient plus des trois quarts des sous-budgétisations identifiées en 2017 ont été en grande partie résorbées en LFI pour 2018.

⁷¹ La moyenne de l'accroissement à champ constant des dépenses de masse salariale exécutées est de 0,5 Md€ entre 2007 et 2016.

⁷² Certaines missions qui avaient fait l'objet de sous-budgétisations ont cependant vu leurs crédits diminuer compte tenu d'économies de constatation (missions Cohésion des territoires et Administration générale et territoriale de l'État et Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, du fait respectivement de l'absence d'élection en 2018 et d'une diminution attendue des refus d'apurement communautaires) ou structurelles (missions *Travail et emploi* et *Cohésion des territoires*).

2 - Des risques de dépassements moindres en 2018 que lors des deux exercices précédents

a) Des risques modérés

De manière à apprécier les risques de dépassements pesant sur les dépenses budgétaires de l'État, la Cour des comptes a examiné l'ensemble des missions du budget général et des comptes d'affectation spéciale de l'État. Pour ce faire, la Cour s'est appuyée sur des échanges avec les différents ministères, sur les analyses qu'elle a pu réaliser dans le cadre des notes d'exécution budgétaire annexées au rapport sur le budget de l'État de mai 2018⁷³ et sur la consommation des premiers mois de crédits de l'année 2018.

Les normes de dépenses de l'État

L'État se fixe des objectifs de dépenses appelés « normes de dépenses de l'État ». En 2018, le périmètre de ces normes a été modifié pour mieux distinguer d'une part les dépenses pilotables de l'État et d'autre part les dépenses totales de l'État (cf. annexe n° 4 pour le détail de la composition de ces normes).

La « norme de dépenses pilotables » de l'État comprend les dépenses du budget général de l'État hors contributions au CAS *Pensions*, hors charges d'intérêts de la dette et hors mission *Investissements d'avenir*, auxquelles s'ajoutent les dépenses des budgets annexes, les dépenses de quelques programmes des comptes spéciaux du Trésor « pilotables » et les impôts et taxes affectées plafonnées. L'« objectif de dépenses totales de l'État » ajoute aux dépenses pilotables certaines dépenses des comptes spéciaux, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités locales et de l'Union européenne, la charge de la dette et la mission *Investissements d'avenir*.

En particulier, l'élargissement du périmètre de la nouvelle norme des dépenses pilotables réduit les possibilités de contournement de cette norme. Ainsi, sur le champ de la précédente norme « en valeur », l'accroissement de la dépense entre la LFI pour 2016 et la LFI pour 2017 était moins important : +8,2 Md€ au lieu de +10,1 Md€ sur le champ de la nouvelle norme de dépenses pilotables. La différence entre ces deux évolutions traduit notamment l'ampleur des contournements de l'ancienne norme de dépenses consistant à transférer la dépense en dehors du champ de cette norme, que le rapport sur le budget de l'État sur l'exercice 2017 a relevés.

L'analyse qui suit se concentre sur les risques pesant sur le respect de la norme des dépenses pilotables de l'État présentée en LFI pour 2018. Les annexes n° 5 et n° 6 présentent une analyse détaillée par mission. Selon

⁷³ Cet examen est détaillé dans le rapport de la Cour intitulé *Rapport sur le budget de l'État en 2017*. La Documentation française, mai 2018, 224 p., ainsi que dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire pour chaque mission budgétaire. Disponibles sur www.ccomptes.fr.

l'estimation de la Cour, les risques sur les dépenses sont compris dans une fourchette allant de 1,1 Md€ à 2,8 Md€ par rapport à la LFI, soit une moyenne de près de 2 Md€. Ils apparaissent nettement moindres que ceux observés à ce stade de l'année en 2016 et 2017 (5,6 Md€ en moyenne).

**Tableau n° 11 : estimation des dépassements de dépenses
des ministères sur le périmètre de la norme en valeur,
en écart par rapport à la LFI pour 2018 (en Md€)**

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

Source : Cour des comptes

Près des deux tiers des risques de dépassement proviennent de trois missions : *Défense*, *Cohésion des territoires* et *Solidarité, insertion, égalité des chances*. Concernant la mission *Défense*, les risques de dépassement (0,65 Md€) correspondent à ceux usuellement observés ces dernières années sur les opérations extérieures et les missions intérieures de l'État (OPEX et MISSINT). Ceux-ci correspondent à des sous-budgétisations que le Gouvernement a décidé de ne résorber que progressivement à l'horizon 2020⁷⁴.

⁷⁴ Le rapport annexé à la LPFP mentionne notamment que « la provision pour opérations extérieures de la défense sera progressivement rebasée, avec une première marche de + 200 M€ en 2018 ». Le projet de loi de programmation militaire (LPM) prévoit en outre un accroissement progressif de ces crédits jusqu'à 1,1 Md€ à l'horizon 2020.

La mission *Solidarité, insertion, égalité des chances* représente un risque significatif (0,4 Md€), concentré sur la prime d'activité dont les estimations du projet de loi de finances n'ont pas été corrigées au cours du débat parlementaire pour tenir compte des estimations, beaucoup plus élevées, de la Cnaf en octobre 2017. La mission *Cohésion des territoires* présente également un risque à hauteur d'un total de 0,2 Md€ portant sur l'hébergement d'urgence – en dépit du rehaussement des crédits inscrits à ce titre en LFI pour 2018 par rapport à la LFI pour 2017⁷⁵.

Plus marginalement, la mission *Travail et emploi* représente un risque de 0,2 Md€ lié notamment à l'absence de dotation à l'Afpa, alors que sa situation financière toujours dégradée pourrait rendre nécessaire un nouveau soutien de l'État en 2018, et de la révision à la hausse de la compensation de l'exonération de charges sociales de l'aide à la création et à la reprise d'entreprises par des demandeurs d'emploi. De nombreuses autres missions présentent des risques plus limités.

La Cour a réparti ces risques de dépassements en quatre catégories : les sous-budgétisations, les reports de charges de l'année 2017 vers l'année 2018, les aléas intervenus depuis le début de l'année 2018 et les mesures nouvelles annoncées depuis le vote de la loi de finances pour 2018.

Les sous-budgétisations sont d'un montant nettement inférieur à celles identifiées au cours des exercices précédents. La principale sous-budgétisation porte sur la mission *Défense*. Des tensions particulières existent par ailleurs sur des missions pour lesquelles la Cour a constaté des sous-budgétisations ces dernières années. Certaines de ces tensions portent sur la masse salariale de certaines missions (*Défense, Sécurités, Enseignement scolaire* notamment). L'ensemble de ces risques est évalué à 1,5 Md€.

Les reports de charges représentent également une part substantielle des dépassements (0,2 à 0,3 Md€), mais à un niveau nettement inférieur à celui identifié pour l'exercice 2017 (0,9 Md€). Ils sont principalement concentrés sur la mission *Travail et emploi* et concernent la clôture du plan de « 500 000 » formations et des dépenses non apurées en 2017 d'insertion par l'activité économique (IAE).

Les aléas identifiés depuis le début de la gestion 2018 sont relativement limités (0,2 Md€) par rapport aux années précédentes (0,4 Md€ en 2017 et 0,6 Md€ en 2016). Ils portent notamment sur un surcroît de prestations sociales versées par la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances* et de compensation d'exonération de charges sociales de l'aide à la création et à la reprise d'entreprises par des demandeurs d'emploi (ACCRE) de la mission *Travail et emploi*.

⁷⁵ Il y a par ailleurs un risque lié à l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis du FNAL (de l'ordre de 0,2 à 0,3 Md€) concernant les aides personnalisées au logement (APL). Celui-ci n'est pas pris en compte ici, car il est neutre pour l'ensemble des administrations publiques.

Depuis le début de l'année 2018, aucune décision n'est intervenue ayant pour effet d'accroître les dépenses de l'État de manière significative sur 2018, à la différence de 2016 notamment (2,5 Md€).

b) Des économies potentielles vraisemblablement suffisantes

Pour faire face aux dépassements, le Gouvernement a décidé, comme les années précédentes, de mettre en réserve en début d'année une partie des crédits des ministères. Le taux de mise en réserve des crédits hors titre 2 est de 3 %, soit le taux le plus bas depuis la mise en place de la LOLF et très inférieur au taux de 8 % des deux dernières années⁷⁶. Comme le relève le rapport sur le budget de l'État de mai 2018, cette diminution du taux de mise en réserve, qui traduit les orientations nouvelles prises par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et la LFI pour 2018, doit aller de pair avec une couverture plus sincère des dépenses inéluctables.

De plus, aucune mise en réserve des reports n'a, contrairement aux deux dernières années, été effectuée. L'État dispose donc de moins de marges que les années précédentes pour procéder à des annulations de crédits en cours de gestion permettant de compenser une partie des dépassements prévisibles en cours d'année, même si, en pratique, lorsque le taux de mise en réserve est élevé, une part importante des crédits, correspondant à des dépenses inéluctables, doit être débloquée en fin d'année et n'est donc en réalité pas disponible pour des annulations.

Dans ces conditions et faute de repères sur la période récente, il est difficile d'évaluer si le taux de mise en réserve de 3 % sera suffisant pour couvrir l'intégralité des dépassements estimés. On peut toutefois noter que le montant des dépassements, tel qu'il est aujourd'hui évalué par la Cour, est cette année limité à 1,2 % des crédits hors titre 2, ce qui représente la moitié environ de la réserve initiale (1,9 Md€ comparé à 3,8 Md€ de réserve initiale). L'expérience passée montre que ces taux d'annulation, tant par rapport à la LFI que par rapport à la réserve initiale, ont déjà été atteints, notamment en 2013 (avec respectivement 2,9 Md€ de crédits annulés sur un total de crédits gelés de 5,9 Md€ soit 38 %).

⁷⁶ Une analyse détaillée des mises en réserve de crédits est présenté dans le chapitre IV du rapport de la Cour intitulé *Rapport sur le budget de l'État en 2017*. La Documentation française, mai 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

De plus, certaines économies peuvent d'ores et déjà être identifiées, tant sur les missions du budget général que sur certains comptes spéciaux, qui pourraient contribuer à couvrir d'éventuels dépassements.

Certaines missions du budget général ou de comptes spéciaux enregistrent en effet régulièrement des dépenses inférieures aux crédits disponibles. En particulier, les missions *Justice, Écologie, Développement et mobilité durables et Relations avec les collectivités territoriales* qui ont bénéficié, pour les deux premières, de hausses de crédits substantielles en LFI pour 2018 par rapport à la LFI pour 2017 (respectivement de 4 et de 5 %, soit +0,2 et +0,5 Md€ hors contributions au CAS Pensions) font apparaître chaque année des sous-consommations et cette situation pourrait se renouveler en 2018. De même, certains comptes spéciaux sous-exécutent régulièrement leur budget, à l'instar des comptes d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres et Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Ces économies pourraient représenter au total de 0,3 à 0,6 Md€.

En outre, comme tous les ans, des économies, qui ne seront connues qu'en fin d'exercice, seront enregistrées du fait de l'annulation ou du report de certaines dépenses, occasionnées par les difficultés qui peuvent être rencontrées dans la mise au point de projets. La direction du budget estime que ces économies s'élèvent en moyenne à un peu moins de 1 Md€ par an.

En revanche, les économies qui, les années précédentes, avaient été enregistrées sur la charge de la dette et sur le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, apparaissent moins probables cette année.

En ce qui concerne la charge de la dette, les taux d'intérêt nominaux sont restés pour l'instant globalement stables autour de 0,7 à 0,8 % pour le taux à 10 ans et -0,3 à -0,4 % pour l'Euribor à 3 mois alors qu'ils devaient, selon les prévisions sous-jacentes au programme de stabilité d'avril 2018, augmenter jusqu'à respectivement 1,6 % et -0,1 % en fin d'année 2018. Ce décalage dans la remontée des taux pourrait limiter la charge d'intérêts versés sur les OAT et les BTF. Mais, à l'inverse, un surcroît de charge d'intérêts pourrait être enregistré sur les titres indexés sur l'inflation, celle-ci étant poussée à la hausse par le renchérissement des prix du pétrole, sensiblement supérieurs depuis avril 2018 au niveau prévu dans le programme de stabilité.

S'agissant du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne, la montée en charge de l'exécution du budget européen pourrait être plus lente que prévu dans la LFI, mais le montant du PSR-UE pourrait être accru de 1 Md€ en 2018, en comptabilité nationale, du fait de la révision à la hausse du revenu national brut opérée par l'Insee à la suite

de l'intégration de données révisées de la balance des paiements. Si la montée en charge de l'exécution du budget européen se produit comme prévu, un surcroît de dépenses pourrait alors être enregistré et non une économie comme lors des exercices précédents.

Au total, la prévision tant de dépenses sur le champ de la norme de dépenses pilotables que de dépenses totales de l'État paraît réaliste, avec des aléas aussi bien à la hausse qu'à la baisse. L'effort de budgétisation plus sincère des crédits des ministères conduit à de moindres risques comparés à ceux relevés les années précédentes au même stade de l'année. Ce niveau plus faible de sous-budgétisation ne pourra cependant être attesté qu'une fois que la Cour aura analysé l'exécution budgétaire. Les risques de dépassement identifiés par la Cour semblent pouvoir être compensés par des économies déjà identifiables ou qui seront progressivement identifiées en gestion, ainsi que par l'annulation d'une partie des crédits mis en réserve. Le respect des objectifs de dépense nécessite toutefois une gestion rigoureuse des dépenses qui ne laisse que peu de place à la mise en œuvre de décisions nouvelles conduisant à des hausses de dépenses.

B - Les administrations de sécurité sociale : une prévision de dépenses atteignable

Le programme de stabilité présente une progression des dépenses des ASSO limitée à 2,0 %, à champ constant, contre 2,1 % en 2017.

S'agissant des dépenses d'assurance maladie, la progression de l'Ondam était prévue à 2,3 % sur 2018 par la LFSS pour 2018. Selon l'avis n° 2018-2 du comité d'alerte du 30 mai 2018, les risques de dépassement identifiés (estimés désormais entre 280 et 380 M€) pourraient être couverts par les crédits mis en réserve en début d'année (625 M€) et ainsi ne pas remettre en cause le respect de l'Ondam voté pour 2018.

Sur les dépenses de retraite, la progression en valeur prévue pour 2018 dans le programme de stabilité (+2,5 %) semble cohérente avec celle retenue pour l'ensemble des régimes de base par la LFSS pour 2018 (+2,3 %). Elle traduit une accélération des charges de pensions à partir de 2018, liée à l'érosion des effets de la réforme de 2010 sur les flux de départ en retraite.

Le programme de stabilité prévoit un recul de 0,3 % des prestations familiales en 2018, alors que la LFSS pour 2018 est fondée sur une légère hausse (+0,2 %) intégrant l'effet des mesures d'économies sur le barème de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Par ailleurs, la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales au 1^{er} avril

2018 a été conforme à la prévision sous-tendant la LFSS pour 2018 (+1 %). L'évolution des dépenses de la branche dépendra en définitive de la maîtrise des dépenses d'action sociale du FNAS, qui ont augmenté plus que prévu en 2017.

Par ailleurs, les prévisions du programme de stabilité relative aux dépenses l'Unédic apparaissent proches voire légèrement supérieures à celles réalisées par cet organisme, à hypothèses économiques équivalentes. La prévision des dépenses de l'Unédic dans le programme de stabilité apparaît donc prudente sur ce point. Les prévisions du programme de stabilité concernant l'Agirc-Arcco sont quant à elles cohérentes avec celles effectuées par ces organismes.

Au total, sous réserve que les facteurs de dépassement de l'Ondam relevés ne s'amplifient pas d'ici la fin de l'année, la prévision de dépenses des administrations de sécurité sociale du programme de stabilité est atteignable.

C - Les administrations publiques locales : un fort ralentissement des dépenses de fonctionnement à la réalisation incertaine

Le programme de stabilité prévoit un net ralentissement des dépenses des administrations publiques locales (+1,4 % en 2018 après +2,5 %). Les dépenses d'investissement sont prévues en nette hausse (+6,3 %), proche de celle de 2017 (+7,2 %), et le ralentissement prévu de l'ensemble des dépenses provient ainsi presque exclusivement des dépenses hors investissements (+0,4 % après +1,6 % en 2017).

La hausse prévue de l'investissement des APUL est justifiée au vu de ses déterminants que sont la conjoncture économique, l'épargne des collectivités territoriales et la position dans le cycle électoral communal.

Cependant, il existe une incertitude quant au ralentissement des dépenses de fonctionnement prévu dans le programme de stabilité. Si l'introduction d'un mécanisme de contractualisation entre l'État et les 322 principales collectivités territoriales, en application de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, est de nature à permettre un infléchissement du rythme de croissance de la dépense de fonctionnement, son ampleur est incertaine⁷⁷.

⁷⁷ À titre d'illustration, si la croissance des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des administrations publiques locales était de 1,2 %, au lieu de 0,5 %, ces dépenses seraient supérieures de 1,5 Md€ à la prévision du programme de stabilité.

En effet, l'article de la loi de programmation prévoit notamment, pour chacune de ces 322 collectivités, la fixation d'un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, modulé autour d'une valeur moyenne de 1,2 % selon la situation de la collectivité, et sur lequel les collectivités sont invitées à s'engager par contrat avec l'État. Dans le cas où un dépassement par la collectivité de son objectif serait constaté *ex post*, il est prévu une « reprise financière » par l'État, correspondant à l'intégralité de ce dépassement pour les collectivités qui n'auraient pas signé de contrat et à 75 % de celui-ci pour celles qui en auraient signé un.

Toutefois, les contrats ne portent que sur les budgets principaux des seules collectivités concernées et ne couvrent ainsi qu'à peine plus de la moitié de la dépense de fonctionnement des APUL : les dépassements de l'objectif pour les autres collectivités comme pour les budgets annexes des 322 collectivités concernées par la contractualisation ne peuvent pas faire l'objet d'une reprise financière. Si un effet d'entraînement de cette contractualisation auprès des collectivités locales ou des composantes qui ne sont pas englobées dans le périmètre de contractualisation est vraisemblable, son ampleur est incertaine.

Une incertitude pèse de plus sur le comportement des collectivités qui ne signeront pas de contrat avec l'État en 2018 : l'absence de signature avec l'État peut traduire simplement un refus de principe de s'engager dans une démarche contraignante avec l'État, alors que, compte tenu des sanctions prévues en cas de dépassement, les collectivités concernées s'attacheront à respecter l'objectif de dépenses qui leur est assigné ; mais elle peut aussi signifier que les collectivités concernées estiment qu'elles obtiendront *in fine* que les sanctions, pourtant prévues par la loi, ne s'appliqueront pas si elles dépassent leur objectif.

Pour autant, la prévision du programme de stabilité n'apparaît pas hors de portée comme tend à l'indiquer l'analyse par la Cour des budgets primitifs d'un large échantillon de collectivités territoriales.

Celle-ci passe notamment par un effort plus vigoureux que celui effectué ces dernières années sur la masse salariale : le programme de stabilité repose sur une hypothèse de stabilisation de la masse salariale en 2018. Si les années 2016 et 2017 ont montré qu'un infléchissement des dépenses de masse salariale (hors effet des mesures prises par l'État) était possible, le respect de cette prévision nécessite la mise en œuvre d'efforts

complémentaires par rapport à celui réalisé au cours des deux dernières années⁷⁸.

Au total, la mise en œuvre d'un processus de contractualisation entre l'État et les principales collectivités territoriales, assorti d'un mécanisme de sanction en cas de dépassement des objectifs fixés par l'État, devrait amener les collectivités territoriales à intensifier l'effort de maîtrise de leurs dépenses, qui s'était quelque peu relâché en 2017. Compte tenu du caractère nouveau de la démarche de contractualisation et de l'ampleur du ralentissement des dépenses de fonctionnement inscrit dans le programme de stabilité, sa réalisation est incertaine.

III - Une réduction très faible des déficits, effectif et structurel

Compte tenu des risques qu'a relevés la Cour sur la prévision de dépenses et de recettes, la prévision de déficit est atteignable, mais affectée d'un risque de dépassement modéré, du fait des recettes de l'État et des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales. En tout état de cause, la réduction du déficit effectif et, plus encore, celle du déficit structurel seraient limitées. Compte tenu de l'élévation du rythme de croissance, le ratio de la dette publique au PIB devrait toutefois baisser en 2018.

A - La prévision de déficit est atteignable, mais affectée d'un risque de dépassement modéré

L'objectif d'un déficit à 2,3 points du PIB pour 2018 est atteignable sur la base des informations disponibles et des décisions prises entre la loi de finances initiale pour 2018 et la date de rédaction de ce rapport, mais avec un risque de dépassement modéré. S'agissant de l'État, les prévisions n'apparaissent pas exemptes de risques dans la mesure où, si les objectifs de dépenses sont atteignables, les prévisions de prélèvements obligatoires

⁷⁸ La masse salariale n'avait progressé en 2016 que de 0,7 point, dont 0,3 point dû à l'accroissement de 0,6 point du point fonction publique en juillet 2016. L'accroissement de la masse salariale a atteint 2,3 % 2017, dont plus d'un point imputable à la hausse du point fonction publique et la mise en œuvre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), qui ne devraient presque plus le faire en 2018, mais, même une fois neutralisé l'impact de ces deux facteurs, la prévision du programme de stabilité suppose un ralentissement sensible de la masse salariale, légèrement supérieur à un point.

semblent un peu élevées. Le redressement prévu du solde des administrations de sécurité sociale (ASSO), grâce aux effets d'une conjoncture favorable aux recettes et en dépit du dynamisme de dépenses, paraît raisonnable. L'augmentation de la capacité de financement des administrations publiques locales (APUL) apparaît en revanche plus incertaine au regard de l'ampleur de l'effort sur les dépenses de fonctionnement qu'elle suppose.

1 - Le solde budgétaire de l'État

Selon les prévisions du programme de stabilité d'avril 2018, le déficit budgétaire de l'État se creuserait de 10 Md€ entre 2017 et 2018 (en passant de 68 Md€ à 78 Md€⁷⁹, mais serait moins dégradé que prévu en LFI pour 2018 (86 Md€).

Le solde budgétaire de l'État risque toutefois de se dégrader plus fortement que prévu compte tenu des aléas défavorables qui entourent le scénario économique et certains postes de recettes (en particulier si les facteurs exceptionnels qui ont poussé en 2017 la croissance de l'IS et la TVA au-delà de ce que les seules évolutions macroéconomiques auraient conduit ne se renouvèlent pas en 2018).

2 - Le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO)

L'excédent des administrations de sécurité sociale passerait de 0,2 point de PIB en 2018 à 0,7 point de PIB en 2018. Cette prévision est plausible. Compte tenu des aléas qui pèsent sur le scénario de croissance, la prévision de recettes est entourée d'aléas plutôt défavorables. Ils sont toutefois de moindre ampleur que ceux affectant les recettes de l'État.

3 - Le solde des administrations publiques locales (APUL)

Le solde des APUL se redresserait à 2,7 Md€ après 0,8 Md€ en 2017, selon le programme de stabilité d'avril 2018. Ce redressement du solde des APUL, qui suppose une maîtrise de la dépense locale plus exigeante que celle inscrite dans le mécanisme de contractualisation entre l'État et les 322 principales collectivités, apparaît possible bien qu'incertain.

⁷⁹ Le creusement du déficit de l'État serait un peu plus faible en comptabilité nationale (+ 7 Md€ de 64 Md€ à 71 Md€), du fait principalement de la non-reconduction en 2018 de l'impact de l'intégration des opérations d'assurance export au sein des comptes spéciaux, qui réduisait le déficit budgétaire en 2017 mais pas celui en comptabilité nationale car neutre patrimonialement.

B - Les déficits, effectif et structurel, ne se réduisent que très peu dans la prévision du Gouvernement

Selon le programme de stabilité d'avril 2018, le déficit public de 2018 (2,3 points de PIB) se décomposeraient en un déficit conjoncturel très limité (de 0,1 point de PIB), des mesures ponctuelles et temporaires (« one off » selon la terminologie de la Commission européenne) de 0,3 point de PIB et un déficit structurel de 1,9 point de PIB.

Tableau n° 12 : décomposition du solde public en 2017 et 2018

En % du PIB	2017	2018
Solde effectif	-2,6	-2,3
= Composante conjoncturelle	-0,5	-0,1
+ Mesures ponctuelles et temporaires	-0,1	-0,3
+ Solde structurel	-2,0	-1,9

Source : programme de stabilité d'avril 2018⁸⁰

Entre 2017 et 2018, la réduction du déficit (0,3 point de PIB) résulterait, selon le Gouvernement, d'une réduction structurelle très limitée (0,1 point de PIB) et d'une réduction conjoncturelle de 0,4 point de PIB, en partie compensée par une contribution défavorable des mesures exceptionnelles (-0,2 point de PIB).

La réduction de la composante conjoncturelle du déficit s'explique par la diminution notable de l'écart de production en 2018, la prévision de croissance du PIB (2,0 %) étant nettement supérieure à l'hypothèse de croissance potentielle retenue par le Gouvernement (1,25 %).

Cette faible baisse du déficit structurel résulte d'un « effort en recettes » négatif (du fait des mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires) : d'après le programme de stabilité, l'effort en prélèvements obligatoires représenterait -0,3 point de PIB, qui serait quasiment compensé par un « effort en dépense »⁸¹ de 0,3 point de PIB. L'effort en dépense

⁸⁰ L'analyse présentée ici repose sur les informations présentées dans le programme de stabilité d'avril 2018. Elle ne tient donc pas compte de la révision apportée par l'Insee le 22 mai 2018 à la chronique de PIB : ces révisions, n'ont pas modifié le ratio du déficit public au PIB, mais elles ont modifié le partage entre solde structurel et solde conjoncturel. Le solde structurel en 2017 est ainsi de -2,2 points de PIB d'après la loi de règlement.

⁸¹ L'effort en dépense correspond à la différence entre la croissance des dépenses publiques en volume et la croissance potentielle : il mesure la contribution des dépenses à la variation du solde structurel.

programmé pour 2018 n'est donc pas suffisant pour engager une diminution marquée du déficit structurel. Au total, l'effort structurel s'établirait à 0,1 point de PIB, du même ordre de grandeur que l'ajustement structurel.

La réduction du déficit structurel inscrite pour 2018 dans le programme de stabilité (0,1 point de PIB) ne respecte les engagements européens de la France qu'en exploitant au maximum les souplesses permises par les traités européens. Pour un pays qui, comme la France, est revenu dans le volet préventif du Pacte de stabilité et a encore un déficit structurel supérieur à son objectif de moyen terme (OMT), les règles européennes demandent en effet une réduction du déficit structurel strictement supérieure à 0,5 point de PIB (soit, selon l'interprétation qu'en ont donné la Commission et le Conseil européen, au moins 0,6 point de PIB). Cependant, la règle permet une déviation sur une année de 0,5 point de PIB ou de 0,25 point de PIB en moyenne sur deux ans. C'est en utilisant cette dernière souplesse que le Gouvernement estime qu'il respecte en 2018 les règles européennes avec un ajustement de seulement 0,1 point de PIB.

Le programme de stabilité ne respecte toutefois pas les règles européennes sur l'ensemble des deux années 2018 et 2019. L'amélioration prévue du solde structurel de 0,1, puis 0,3 point de PIB en 2018 et 2019 marque une déviation de 0,4 point de PIB en moyenne sur ces deux années⁸², soit un montant supérieur à la déviation maximale autorisée. Cependant, d'autres éléments pourront être pris en compte par le Conseil européen pour apprécier le respect de ces règles par la France.

Les mesures exceptionnelles en dépense en 2018 retenues par la Gouvernement s'élèvent à 6,6 Md€ et correspondent essentiellement au remboursement du contentieux sur la taxe de 3 % sur les dividendes, qui s'élève à 5,0 Md€, et à l'impact du changement d'enregistrement en comptabilité nationale des cessions de licences hertziennes en mesures temporaires, pour un montant de 1 Md€(*cf. encadré*).

Le Gouvernement a en effet décidé de comptabiliser en mesure exceptionnelle l'impact du changement de comptabilisation des licences hertziennes opéré par l'Insee à l'occasion de la publication des comptes annuels de mai 2018 : sans cette comptabilisation discutable (*cf. encadré*), le solde structurel présenté dans le programme de stabilité serait stable en 2018 et n'afficherait pas d'amélioration.

L'amélioration du solde structurel présentée par le Gouvernement est ainsi très fragile. Dans son évaluation du programme de stabilité publiée le 24 mai, la Commission européenne rappelle que le Conseil avait

⁸² 0,6-0,1=0,5 point en 2018 et 0,6-0,3=0,3 point en 2019, soit 0,4 point de PIB en moyenne sur les deux années.

recommandé à la France en juillet 2017 de réaliser un ajustement structurel de 0,6 point de PIB en 2018. Elle considère que « sur la base de ses prévisions du printemps 2018⁸³, il existe pour l'année 2018 un risque de déviation significative par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandé vers son objectif de moyen terme »⁸⁴. Par ailleurs, à politiques inchangées, la Commission estime qu'« il existe un risque de déviation significative pour 2019 et pour les années 2018 et 2019 prises ensemble ».⁸⁵

L'impact des licences hertziennes sur les soldes effectif et structurel

Dans les comptes nationaux publiés jusqu'en 2017, le produit de la vente par l'État de licences d'utilisation des fréquences hertziennes était enregistré l'année de la vente, alors qu'il est maintenant étalé sur la durée d'utilisation des fréquences.

Avec l'ancien mode de comptabilisation, le Gouvernement considérait que le produit de la cession de licences hertziennes devait être enregistré comme mesure permanente et non comme une « mesure exceptionnelle », considérant que ces opérations relevaient de la gestion habituelle du patrimoine non financier de l'État.

Avec le nouveau mode de comptabilisation, le produit des licences perçues en 2018 sera ainsi réduit en comptabilité nationale, de 1 Md€, par rapport à ce qu'escomptait le Gouvernement au moment du vote de la loi de finances. Le Gouvernement considère ce changement de comptabilisation comme une mesure exceptionnelle, car il n'était pas prévisible au moment où le Gouvernement a établi sa programmation budgétaire pour 2018.

Cela conduit en pratique à comptabiliser, et de manière paradoxale, une mesure exceptionnelle au moment même où les licences hertziennes ne modifient plus le profil des soldes publics quelque année que ce soit : le nouveau mode d'enregistrement en comptabilité nationale consiste en effet à lisser les versements au titre des licences hertziennes et donc à neutraliser très largement l'impact de leur calendrier de vente sur le solde public.

⁸³ L'ajustement structurel estimé par la Commission européenne pour la France dans ses prévisions du printemps 2018 est de 0,0 point de PIB pour l'année 2018.

⁸⁴ « *Based on the Commission 2018 spring forecast, there is a risk of a significant deviation from the recommended adjustment path towards the medium-term budgetary objective in 2018* ».

⁸⁵ « *According to the Commission 2018 spring forecast at unchanged policies, there is a risk of a significant deviation from that requirement in 2019 and over 2018 and 2019 taken together* ».

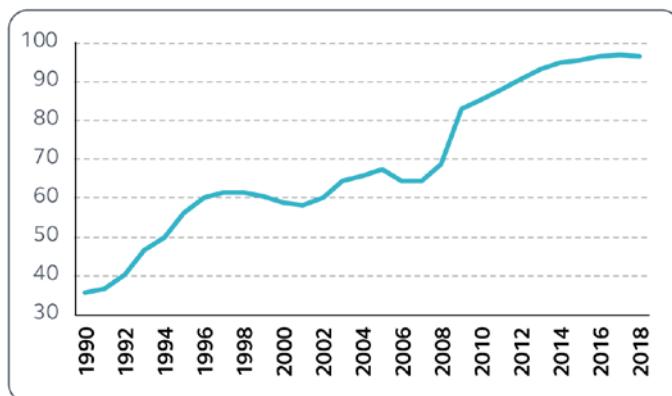
C - La dette publique, rapportée au PIB, pourrait baisser légèrement

Dans la prévision du programme de stabilité, la dette publique, rapportée au PIB, baisserait de 0,5 point en 2018. L'élévation du rythme de croissance prévue du PIB en valeur (de +2,8 % à +3,1 %), aurait pour effet de réduire mécaniquement, à déficit donné, le poids de la dette héritée de l'année précédente dans le PIB, ce qui ferait plus que compenser l'impact du déficit de 2017⁸⁶.

Par ailleurs, la prévision suppose que les autres facteurs que le solde public, mesuré en comptabilité nationale, contribuant à la variation de la dette publique ne joueront plus qu'à hauteur de 0,1 point de PIB, après 0,3 point en 2017 : l'impact des primes et décotes passées continuera d'accroître la dette publique plus que ce que le seul déficit en comptabilité nationale impliquerait, mais la prévision du programme de stabilité suppose que ce sera en partie compensé par une baisse de trésorerie de la Caisse nationale des autoroutes.

Si elle se produit, la baisse de la dette publique interviendrait après 10 ans de hausse ininterrompue : de 2007 à 2017, la dette publique rapportée au PIB a augmenté de plus de 32 points.

Graphique n° 35 : dette publique en points de PIB



Source : Insee et programme de stabilité d'avril 2018

⁸⁶ Le déficit stabilisant la dette rapportée au PIB augmenterait ainsi, passant de 2,7 points en 2017 à 2,9 points de PIB en 2018. Le déficit prévu pour 2018, de 2,3 points de PIB, serait ainsi inférieur de 0,6 point au déficit stabilisant la dette (contre 0,1 point en 2017).

CONCLUSION

Le programme de stabilité d'avril 2018 retient une prévision de déficit public de 2,3 points de PIB pour 2018, en amélioration de seulement 0,3 point de PIB par rapport au résultat de 2017.

Cette prévision est atteignable, même si les aléas défavorables ont eu tendance à se renforcer depuis la publication du programme de stabilité.

En effet, la prévision de recettes de l'État est affectée par les aléas plutôt défavorables qui entourent le scénario macroéconomique ; elle suppose de plus le maintien d'une croissance spontanée de ses prélèvements obligatoires sensiblement supérieure à celle de l'activité. Cette prévision pourrait ainsi se révéler un peu élevée.

La prévision de dépenses est en revanche atteignable. En particulier, la volonté d'effectuer une budgétisation plus sincère des crédits des missions du budget général de l'État en loi de finances initiale se traduit par des risques de dépassement d'un montant nettement plus faible que les deux dernières années : sous réserve d'une gestion très stricte d'ici la fin de l'année, ces dépassements devraient pouvoir être compensés par les économies déjà identifiables ou celles qui seront, comme chaque année, progressivement identifiées au cours de la gestion, ainsi que par l'annulation d'une partie des crédits mis en réserve.

La prévision de dépenses des administrations de sécurité sociale est de son côté réaliste. Le principal aléa en matière de dépenses tient aux collectivités locales. En effet, si la prévision de dépenses des administrations publiques locales est atteignable, elle reste soumise aux incertitudes fortes qui entourent la mise en œuvre et l'impact du nouveau mécanisme de contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités locales.

La réduction du déficit serait cependant presque exclusivement imputable à la conjoncture. Le Gouvernement table ainsi sur une réduction limitée à 0,1 point de PIB du solde structurel, qui s'écarte des règles européennes.

Le Gouvernement a fait le choix, fréquent en début de législature, de baisser immédiatement les prélèvements obligatoires, tout en réservant l'essentiel des économies sur les dépenses pour la suite. Ce choix, qui caractérise l'année 2018, n'est pas sans risque dans la mesure où il suppose de réaliser l'essentiel de l'effort de maîtrise de la dépense ultérieurement et sur peu d'années.

Chapitre IV

Les perspectives pour les années 2019 à 2022

Le programme de stabilité transmis à la Commission européenne par le gouvernement français en avril 2018 présente un scénario de réduction progressive du déficit public, pour aboutir à un excédent de 0,3 point de PIB en 2022. L'amélioration du solde public résulterait du maintien, tout au long de l'horizon de prévision, d'une croissance supérieure à la croissance potentielle, conduisant à une augmentation continue de l'excédent conjoncturel entre 2019 et 2022, et d'un effort en dépense important à partir de 2020, permettant une réduction du déficit structurel.

En 2022, le déficit structurel reviendrait ainsi à 0,6 point de PIB et l'objectif « d'équilibre structurel à moyen terme », tel qu'il a été défini par la loi de programmation des finances publiques en application de la loi organique de décembre 2012, c'est-à-dire un déficit structurel ne dépassant pas 0,4 point de PIB, serait presque atteint.

Le scénario présenté s'inscrit en rupture avec les évolutions enregistrées au cours des 10 dernières années, qui ont été analysées dans le chapitre II : baisse d'un point du taux de prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022 (contre une hausse de 3,0 points entre 2007 et 2017), de trois points des dépenses publiques rapportées au PIB (contre une hausse de 3,4 points sur les dix années antérieures) et de près de 8 points la dette publique rapportée au PIB (après la hausse de plus de 30 points enregistrée entre 2007 et 2017).

Le programme de stabilité actualise la loi de programmation des finances publiques pour tenir compte des résultats de finances publiques de 2017 et des nouvelles prévisions macroéconomiques pour les années 2018 et suivantes. Le présent chapitre commence donc par analyser le contenu de la loi de programmation et montre qu'elle ne contient pas d'avancées significatives en matière de gouvernance (I). Il examine ensuite la trajectoire du programme de stabilité et relève qu'elle repose sur une hypothèse de croissance optimiste, qu'elle ne laisse guère de marges pour les baisses supplémentaires de prélèvements obligatoires annoncées ou évoquées, et enfin qu'elle suppose une inflexion très nette de la croissance des dépenses à partir de 2020, peu documentée (II).

**Tableau n° 13 : trajectoire du programme de stabilité
(en points de PIB)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<u>Solde public, dont :</u>	-2,6	-2,3	-2,4	-0,9	-0,3	0,3
- Dépenses (hors crédits d'impôt)	55,1	54,4	53,5	52,6	51,9	51,1
- Prélèvements obligatoires	45,4	45,0	44,0	44,3	44,3	44,3
<u>Solde structurel</u>	-2,0	-1,9	-1,6	-1,4	-1,0	-0,6
<u>Effort en dépense</u>	-0,1	0,3	0,3	0,5	0,5	0,6

Source : programme de stabilité d'avril 2018

I - Une loi de programmation dont la portée reste réduite

Le Parlement a adopté une nouvelle loi de programmation des finances publiques (LPFP) en janvier 2018. Comme chacune avant elle, cette LPFP présente des objectifs pluriannuels de finances publiques (jusqu'en 2022 pour celle-ci) et, conjointement, modifie la gouvernance des finances publiques. Depuis, le Gouvernement a présenté un programme de stabilité en avril 2018 qui a été transmis à la Commission européenne, présentant des objectifs légèrement actualisés en fonction des dernières informations disponibles.

Alors que les précédentes lois de programmation n'ont jamais atteint leurs objectifs de dépenses ou de solde structurel, l'actuelle loi de programmation ne comprend pas d'innovations significatives en matière de gouvernance, qui permettraient de mieux sécuriser la trajectoire prévue.

A - Malgré leur ambition limitée, des objectifs des LPFP rarement atteints

La mise en place, à la suite de la révision constitutionnelle de juillet 2008, des lois de programmation des finances publiques (LPFP) à portée pluriannuelle constitue une réelle avancée en matière de pilotage des finances publiques. L'article 34 de la Constitution intègre ainsi désormais la notion d'« orientations pluriannuelles des finances publiques » qui s'inscrivent dans « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Depuis lors, cinq LPFP ont été adoptées, dont la dernière pour les années 2018-2022. Depuis la loi organique de 2012, c'est dans les lois de programmation que sont définis l'objectif de moyen terme d'équilibre structurel et le mécanisme de correction des déviations significatives par rapport à la trajectoire de solde structurel répondant aux nouvelles règles européennes.

Ces lois de programmation ont effectivement permis de définir des objectifs pluriannuels de finances publiques, mais les précédentes lois de programmation n'ont toutefois jamais atteint leurs objectifs, pourtant peu ambitieux.

1 - Une ambition des lois de programmation des finances publiques (LPFP) en retrait par rapport aux engagements européens de la France

Comme l'a régulièrement souligné la Cour, les LPFP n'ont généralement pas été cohérentes avec les engagements européens de la France en termes d'ajustement structurel (correspondant à la variation d'une année sur l'autre du solde structurel).

Les règles européennes demandent en effet de faire baisser le déficit structurel des administrations publiques à un rythme strictement supérieur à 0,5 point de PIB par an tant que le déficit structurel n'est pas revenu à l'objectif de moyen terme (OMT) d'équilibre structurel. Celui-ci ne peut correspondre à une déficit structurel supérieur à 0,5 point de PIB et le

France l'a fixé à 0,4 point dans les deux dernières lois de programmation⁸⁷. La France a notamment réaffirmé son adhésion à ces règles en ratifiant le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire⁸⁸ de mars 2012.

Or les LPFP n'ont jamais été cohérentes avec l'application de ces règles. La LPFP 2009-2012 ne prévoyait qu'une seule année d'ajustement structurel supérieur à 0,5 point de PIB et celle pour 2011-2014, trois années (2011, 2012 et 2013). La LPFP 2012-2017 était la seule à prévoir un respect des engagements sur l'ensemble des années de la programmation (hormis 2017). Pour sa part, la LPFP 2014-2019 ne prévoyait un respect des engagements européens de la France qu'en fin de période (2017-2019).

De la même manière, la LPFP pour la période 2018-2022 continue de s'écarte de ces engagements européens. En effet, le déficit structurel visé dans la LPFP reste sur toute la période au-dessus de l'objectif de moyen terme, et la réduction du solde structurel ne dépasse jamais 0,4 point de PIB. Dans un contexte économique pourtant plus favorable, cette loi de programmation des finances publiques ne vise ainsi de nouveau qu'une réduction lente du déficit structurel.

2 - Des objectifs LPFP en pratique non respectés

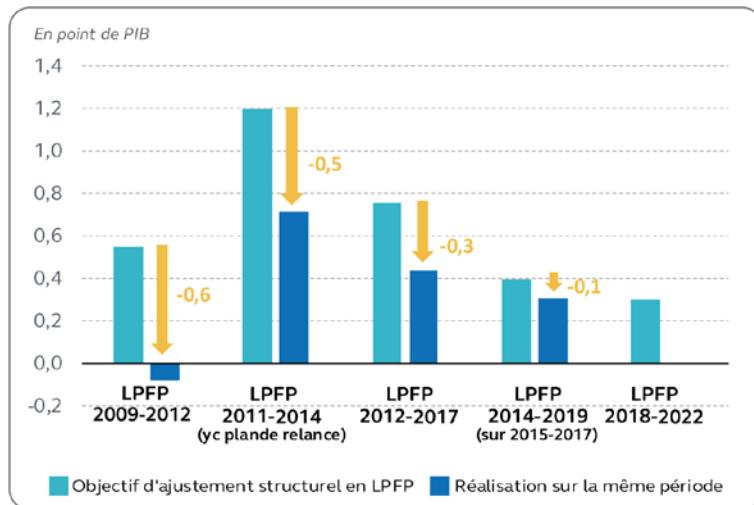
Déjà peu ambitieux, les objectifs des lois de programmations n'ont pour autant pas été respectés, quel que soit l'indicateur macro-budgétaire utilisé.

Les objectifs d'ajustement structurel des LPFP n'ont que rarement été tenus au cours de la décennie passée. Si l'écart entre les ajustements structurels annuels moyens prévus et effectués s'est graduellement réduit, en passant de 0,6 point de PIB par an pour la première LPFP à 0,1 point de PIB pour la période 2015-2017 couverte par la LPFP 2014-2019, cette réduction résulte intégralement de la diminution des ambitions présentées dans les LPFP, l'ajustement structurel lui-même s'étant réduit sur la période.

⁸⁷ La règle qui prévoit un ajustement structurel supérieur à 0,5 point de PIB par an trouve son origine dans le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques : « Lorsqu'il évalue la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil examine si l'État membre concerné procède à l'amélioration annuelle de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de 0,5 % du PIB en tant que référence, requise pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. »

⁸⁸ Extrait de l'article 3 : « Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. »

Graphique n° 36 : écart entre l'ajustement structurel annuel moyen prévu et l'ajustement structurel réalisé⁸⁹



Source : Cour des comptes à partir des données de la Commission européenne (AMECO) et des LPFP
Lecture : la LPFP 2009-2012 prévoyait un ajustement structurel de 0,6 point de PIB en moyenne entre 2009-2012 ; il aura été en réalité nul, soit un écart de 0,6 point entre l'objectif et la réalisation.

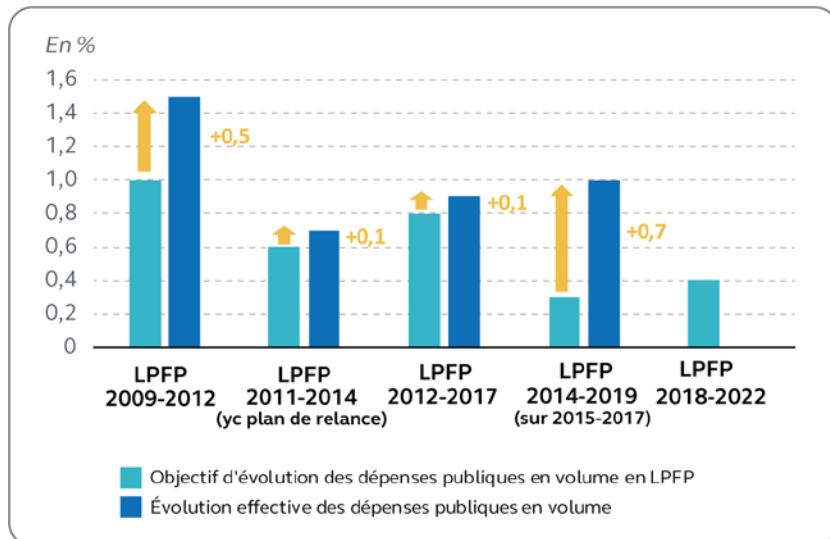
Le respect des objectifs de solde structurel aurait pourtant dû être assuré à partir de 2012, sous l'effet du mécanisme de correction automatique inscrit dans la loi organique de décembre 2012⁹⁰ qui impose la mise en place de mesures correctives s'ils sont dépassés. Cependant, même s'il est formellement respecté, ce mécanisme n'a en pratique pas fonctionné : ainsi, en 2014, alors que les cibles de déficit structurel de la LPFP 2012-2017 n'avaient pas été atteintes, le Gouvernement a choisi de faire voter une nouvelle loi de programmation (LPFP 2014-2019), moins ambitieuse que la précédente, plutôt que de prendre les mesures correctives de redressement du solde structurel.

De la même manière, les objectifs d'évolution des dépenses publiques n'ont été qu'occasionnellement respectés et jamais sur l'ensemble de la période de programmation d'une LPFP (cf. graphique n° 37). De surcroît, sur les périodes considérées, la dynamique des dépenses observées a bénéficié de la faible évolution de la charge d'intérêts et du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne.

⁸⁹ Sur la LPFP 2014-2019, seules les années passées ont été prises en compte.

⁹⁰ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Graphique n° 37 : évolution annuelle moyenne des dépenses publiques (hors crédits d'impôt) et évolutions moyennes de chaque LPFP



Source : Cour des comptes à partir des données de la comptabilité nationale (Insee) et des LPFP

Les plafonds de dépenses par ministère définis en LPFP ont été régulièrement ignorés. Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010 avait déjà noté que la gestion triennale des crédits budgétaires de l'État avait donné lieu à des redéploiements importants en provenance des économies constatées sur la charge de la dette en faveur d'autres politiques publiques. La deuxième LPFP (2011-2014) avait par ailleurs repris en base les écarts constatés (14 Md€⁹¹) au cours de la première LPFP (2009-2012). Ainsi, le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011 a mentionné que les « crédits votés et les dépenses exécutées ont été supérieurs de plus de 5 % aux montants inscrits dans le budget triennal pour un tiers des missions ».

Plus récemment, le rapport sur le budget de l'État de mai 2017 notait un écart de plus de 5 Md€ sur le seul budget de l'État à l'issue des deux premières années de la programmation triennale 2014-2017, essentiellement concentré sur deux missions (*Défense* et *Travail et emploi*).

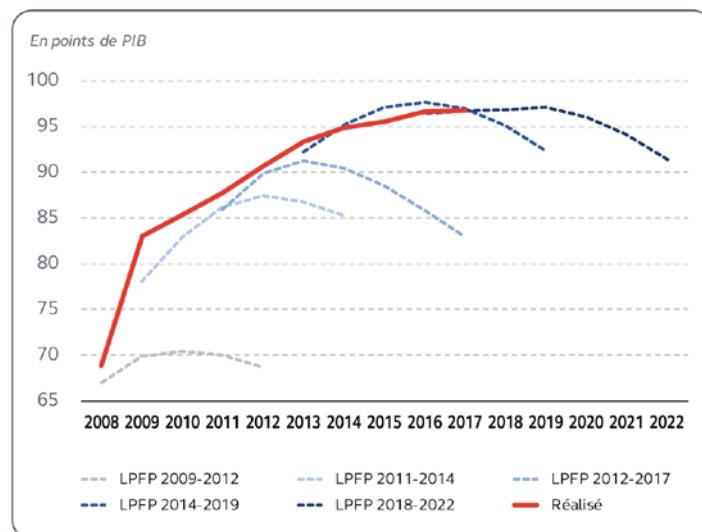
⁹¹ Cf. Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. La Documentation française, juin 2011, disponible sur www.ccomptes.fr.

L'écart entre les objectifs et les réalisations en matière de dépenses ne se sont pas réduits : de 0,5 point en moyenne par an pour la première LPFP, ils ont été de 0,6 point sur la période 2014-2017 de la LPFP 2014-2019⁹².

Ces écarts sont observables sur les trois catégories d'administrations publiques (administrations centrales, locales et de sécurité sociale).

De la même manière, la dette publique n'a cessé d'augmenter plus rapidement qu'anticipé dans les LPFP. En particulier, les prévisions de la dette publique ont toujours présenté des trajectoires diminuant en fin de période de programmation en LPFP, alors que, dans les faits, la dette publique a systématiquement poursuivi son augmentation.

Graphique n° 38 : dette publique observée et prévue par les LPFP successives



Source : Cour des comptes à partir des données de la Commission européenne (AMECO) et des LPFP

Au total, l'expérience des lois de programmation précédentes montre qu'elles n'ont guère eu de valeur prescriptive pour la trajectoire ultérieure des finances publiques, et ce notamment parce qu'elles ne s'imposent pas aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

⁹² La LPFP 2014-2019 ne présentait par ailleurs pas d'objectif sur la fin de la période de programmation 2018-2019.

B - Une gouvernance des finances publiques peu améliorée par la LPFP 2018-2022

Les lois de programmation peuvent prévoir des modifications de la gouvernance des finances publiques. La LPFP pour les années 2018 à 2022 apparaît toutefois peu ambitieuse sur ce point et ne comporte que peu d'innovations en dehors du mécanisme de contractualisation entre l'État et les principales collectivités locales, qui ne porte que sur une partie des APU et n'est pas exempt de difficultés de mise en œuvre (cf. chapitre précédent). La mise en place d'une règle de non-recyclage des excédents éventuels par rapport à la trajectoire de la loi de programmation n'est vertueuse qu'en apparence. Pourtant, compte tenu des enjeux auxquels les finances publiques ont à faire face, la gouvernance gagnerait à être renforcée de nombreuses manières, comme l'a proposé la Cour dans ses derniers rapports.

1 - Des innovations limitées en LPFP 2018-2022

À l'exception du dispositif de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, la LPFP 2018-2022 comporte peu d'innovations en matière de gouvernance, et même quelques reculs.

L'article 7, qui dispose que les diminutions supplémentaires de prélèvements obligatoires ne peuvent dépasser la moitié des améliorations supplémentaires du solde structurel, constitue *a priori* une nouveauté importante par rapport aux précédentes LPFP, mais cet article n'est vertueux qu'en apparence. Il précise, d'une part, que toute amélioration du déficit conjoncturel par rapport à la trajectoire de la LPFP doit se traduire par une amélioration équivalente du déficit effectif et, d'autre part, que toute amélioration du déficit structurel par rapport à cette trajectoire doit se traduire par une amélioration durable d'au moins 50 % du déficit effectif, le reste de cette amélioration ne pouvant être « recyclée » que sous la forme de baisse de prélèvements obligatoires ou de nouveaux investissements.

Le fait que toute amélioration du déficit conjoncturel par rapport à la trajectoire doit se traduire par une amélioration équivalente du déficit revient à dire qu'en cas d'amélioration de la conjoncture, la trajectoire de solde structurel de la LPFP doit être respectée : s'il a l'avantage de réaffirmer, dans des termes différents, l'importance de respecter la trajectoire de solde structurel fixé par la LPFP, cet article n'est accompagné d'aucun mécanisme visant à en faciliter le respect et est donc redondant avec l'article 3 de la LPFP qui fixe l'objectif de solde structurel.

La deuxième partie de l'article 7 n'est vertueuse qu'en apparence. Une amélioration du solde structurel par rapport à la trajectoire peut en effet avoir plusieurs origines différentes, qui ne justifient pas la même réaction : soit l'effort réellement réalisé par le Gouvernement est supérieur à ce qu'il a été (programme de réforme plus ambitieux que celui sous-jacent à la LPFP), soit l'amélioration du solde structurel provient de facteurs sur lesquels le Gouvernement n'a pas la maîtrise (élasticité des recettes supérieure à 1, économies sur la charge d'intérêts, etc.).

Ce n'est vraiment que dans le premier cas qu'il peut être justifié de restituer en baisse de prélèvements obligatoires ou hausse des investissements une amélioration du solde structurel des administrations publiques, puisqu'une telle restitution ne remet alors pas en cause l'objectif de moyen terme des finances publiques.

Dans les autres cas, l'amélioration enregistrée, qu'elle provienne des postes de dépenses que le Gouvernement ne contrôle pas ou de l'élasticité des prélèvements obligatoires, a une probabilité élevée de ne pas être durable. Restituer pour partie en baisse de prélèvements obligatoires ou hausse des investissements une amélioration temporaire du solde structurel des administrations publiques risque ainsi de remettre en cause la réalisation de l'objectif de moyen terme des finances publiques. La prudence devrait alors conduire à ne pas considérer cette amélioration comme nécessairement pérenne et à maintenir l'avance ainsi prise sur la trajectoire de la LPFP.

De nombreux articles de la LPFP portent sur la transmission de rapports ou d'informations, au Parlement principalement (articles 22, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 33, 34 et 35), qui, pour utiles qu'ils soient, n'auront pas d'effet direct sur la maîtrise des finances publiques. Plusieurs autres articles définissent de nouveaux plafonds ou objectifs de dépense ou de mesures de prélèvements obligatoires (articles 10, 14, 15, 16, 19 et 20) qui, s'ils sont effectivement respectés, peuvent concourir au respect de la trajectoire de finances publiques de la LPFP, mais ne peuvent suffire à eux seuls à assurer le respect de cette trajectoire et ne sont, en tout état de cause, assortis d'aucun mécanisme en garantissant le respect.

L'article 9 de la LPFP redéfinit le périmètre des « normes » de dépenses de l'État, qui servent d'ancre à la programmation des dépenses de l'État, en loi de finances comme en loi de programmation des finances publiques. L'article définit ainsi une nouvelle norme de dépenses pilotables et un objectif de dépenses totales. Cette redéfinition va dans le sens des recommandations qu'avait formulées la Cour dans de nombreux rapports, même si le périmètre retenu pour la norme de dépenses pilotables s'écarte quelque peu de ces recommandations. Pour autant, cette innovation reste modeste et ne s'accompagne notamment pas de la création des instruments

permettant d'assurer le respect de la norme de dépenses pilotables, tel que la mise en place d'un dispositif de suivi infra-annuel de la norme en rendant publique une prévision d'exécution de celle-ci à trois reprises en cours de gestion, comme le recommande la Cour⁹³.

L'article 17 introduit un plafonnement des restes à payer retracés dans le compte général de l'État à son niveau de 2017. Cet article vise à éviter l'accumulation d'engagements pesant sur les exercices futurs. Mais la principale mission concernée, la *Défense*, pourrait en être exonérée, selon les dispositions du projet de loi de programmation militaire 2019-2025⁹⁴.

Des reculs sont par ailleurs enregistrés. C'est le cas notamment sur les dépenses fiscales. L'article 20 de la LPFP 2018-2022 supprime toute référence à l'évaluation nécessaire des dispositifs et elle met en place un seuil de plafonnement non opérant, supérieur de près de 20 Md€au niveau actuel des dépenses fiscales. Ce niveau apparaît si élevé qu'il ne sera pas contraignant à l'horizon de la LPFP, compte tenu notamment de la suppression du CICE à partir de 2019. En outre, toute référence à leur évaluation a disparu de la LPFP (les articles 22 et 23 de la LPFP 2014-2019 ont été abrogés).

Contrairement à la précédente, l'actuelle LPFP se limite à maintenir le périmètre existant du plafonnement des impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale, sans chercher, comme le recommande la Cour, à l'étendre.

⁹³ Cf. notamment Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2017*. La Documentation française, mai 2018, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹⁴ Le rapport annexé au projet de loi de programmation militaire 2019-2025 énonce ainsi : « La loi de programmation des finances publiques (LPFP) prévoit, en son article 17, une disposition visant à permettre un suivi par le Parlement des restes à payer de l'État. Compte tenu de l'augmentation des engagements prévue sur la période de la LPM, l'évolution du reste à payer du ministère des armées augmente mécaniquement. Pour cette raison, cette disposition programmatique de la LPFP ne contraindra pas les investissements du ministère des armées. »

2 - Des améliorations encore nécessaires

La gouvernance des finances publiques a connu deux évolutions majeures au cours de la décennie passée : la modification constitutionnelle de juillet 2008⁹⁵, introduisant notamment la notion de loi de programmation des finances publiques, et l'entrée en vigueur de la loi organique de décembre 2012⁹⁶. Cette dernière évolution correspond notamment à la mise en place d'une institution budgétaire indépendante, dont certains pays s'étaient dotés avant la France (Pays-Bas, Royaume-Uni notamment).

Si ces deux événements ont été porteurs de changements profonds dans la gouvernance des finances publiques, la Cour a mis en lumière dans ses différents rapports de nombreuses voies de réforme qui n'ont été qu'imparfaitement mises en œuvre ou qui ont manqué d'ambition. Or, la LPFP 2018-2022 n'a pas été l'occasion de mettre en œuvre les réformes en profondeur nécessaires à la gouvernance des finances publiques.

En particulier, si la pluriannualité avait été identifiée dès la conception de la LOLF⁹⁷ comme étant une étape essentielle de la rénovation du cadre budgétaire⁹⁸, sa mise en place demeure incomplète car les lois de finances et de financement de la sécurité sociale peuvent revenir sur ses orientations pluriannuelles.

La Cour a par ailleurs recommandé dans ses rapports précédents⁹⁹ la mise en place de lois de financement couvrant, au-delà de la déclinaison des objectifs pluriannuels de finances publiques, chacune des composantes des administrations publiques. La loi de financement de la sécurité sociale n'intègre notamment pas les régimes complémentaires de retraite obligatoires et l'Unédic, alors même que ces deux catégories d'administrations publiques représentent une part significative des administrations de sécurité sociale. Les réformes en cours du financement de l'Unédic conduisent *de facto* à faire entrer en partie l'Unédic dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, mais sans que la démarche soit poussée à son terme.

⁹⁵ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République.

⁹⁶ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

⁹⁷ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁹⁸ Cf. rapport au Gouvernement : La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme, de A. Lambert et D. Migaud.

⁹⁹ En particulier dans le chapitre IV du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, de septembre 2017 et rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2017.

De même, comme le recommande la Cour dans son rapport sur les finances locales de 2016 ou dans le précédent rapport « Situation et perspectives des finances publiques », la gouvernance d'ensemble des finances publiques pourrait être renforcée par la création d'une loi de financement des collectivités territoriales qui retracerait l'ensemble de leurs relations financières avec l'État et fixerait pour l'année à venir, par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre global correspondant à la déclinaison de la loi de programmation des finances publiques.

La Cour recommande aussi de renforcer l'appropriation par les différents acteurs des finances publiques des objectifs globaux de finances publiques, par exemple en réactivant la Conférence nationale des finances publiques, réunissant Gouvernement, parlementaires, associations d'élus locaux, partenaires sociaux et représentants des organismes de protection sociale obligatoire et de l'administration¹⁰⁰. Une telle instance permettrait de préparer les projections pluriannuelles et de fixer des objectifs cohérents avec nos engagements européens impliquant l'ensemble des acteurs concernés.

S'agissant du Haut Conseil des finances publiques, la France a fait le choix d'une transposition *a minima* du Traité, notamment par rapport à d'autres pays européens (Pays-Bas, Royaume-Uni notamment). Le Haut Conseil des finances publiques n'a ainsi été doté que d'un nombre limité de compétences, comme le notent le premier rapport d'activité de cette institution et le rapport « Situation et perspectives des finances publiques » de juin 2016.

Par ailleurs, l'encadrement des dépenses publiques demeure insuffisant. Ainsi, dans son rapport de 2017, la Cour avait proposé de compléter l'objectif de solde structurel par un objectif de dépenses portant sur le montant des dépenses en valeur de l'ensemble des administrations publiques, défini en loi de programmation et décliné dans l'article liminaire des lois financières annuelles. Elle avait proposé également que le respect de cet objectif en dépense soit apprécié en loi de règlement.

La LPFP 2018-2022 n'apporte aucun progrès en ce sens. Quant aux règles existantes, elles ne prévoient pas, dans la plupart des cas, les mécanismes nécessaires pour en assurer le respect : des bases juridiques solides, un pilote identifié, un dispositif d'alerte et un dispositif de correction.

¹⁰⁰ Qui a été créée par le décret n° 2006-515 du 5 mai 2006, mais ne se réunit plus depuis plusieurs années.

II - Des risques importants qui pèsent sur la réalisation de la trajectoire du programme de stabilité

Alors que le respect de la trajectoire du programme de stabilité n'est pas assuré par des outils de gouvernance forts, sa construction repose sur des hypothèses fragiles, conduisant à s'interroger sur la plausibilité de sa trajectoire : un scénario de croissance optimiste ; des mesures de baisse des prélèvements obligatoires limitées à partir de 2020, qui ne laissent que peu de marge pour les mesures supplémentaires qui ont été depuis lors annoncées ou évoquées ; une trajectoire de maîtrise de la dépense ambitieuse, peu documentée et qui devra en outre faire face à des facteurs de dérapage d'ores et déjà identifiés.

A - Un scénario de croissance optimiste

Le programme de stabilité suppose que la croissance s'établira à 1,9 % en 2019, soit un niveau légèrement inférieur à celui prévu pour 2018 (2,0 %). Au vu des évolutions conjoncturelles intervenues depuis la publication du programme de stabilité, la prévision pour 2019 pourrait être considérée comme un peu élevée.

Pour les années 2020 à 2022, le Gouvernement conserve l'hypothèse de la LPFP d'une croissance qui serait continûment supérieure à la croissance potentielle (cf. tableau n° 14). L'économie française croîtrait à un rythme de 1,7 % alors que la croissance potentielle estimée par le Gouvernement se situerait entre 1,25 % et 1,35 %. Le scénario retenu dans le programme de stabilité conduisait ainsi à prévoir que l'écart de production redeviendrait positif en 2019 et augmenterait chaque année pour atteindre 1,6 point de PIB en 2022.

Tableau n° 14 : hypothèses de croissance et de croissance potentielle du programme de stabilité

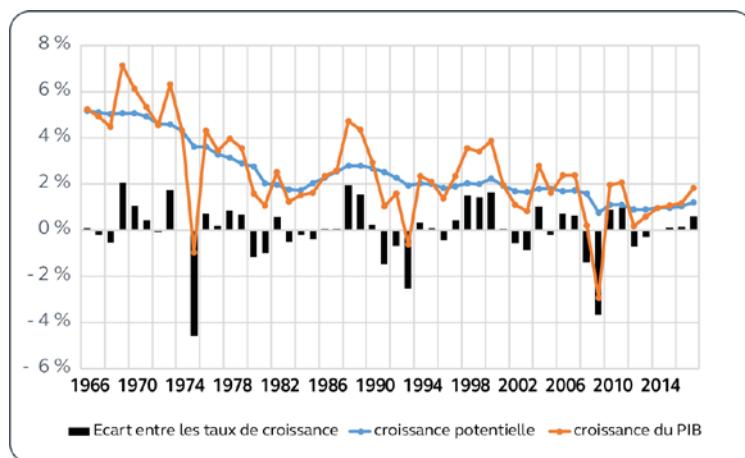
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Croissance du PIB</i>	1,8	2,0	1,9	1,7	1,7	1,7
<i>Croissance potentielle</i>	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,35
<i>Écart de production</i>	-0,9	-0,2	0,4	0,9	1,3	1,6
<i>Écart entre croissance du PIB et croissance potentielle</i>	0,55	0,75	0,65	0,65	0,4	0,35

Source : programme de stabilité d'avril 2018

Dans son avis du 13 avril 2018 le Haut Conseil des finances publiques a jugé optimiste l'hypothèse d'une croissance effective continument supérieure à la croissance potentielle entre 2020 et 2022. Selon le Haut Conseil, « des écarts de production de cette ampleur sont possibles mais supposent un environnement macroéconomique particulièrement porteur, du fait soit de l'environnement international, soit du *policy mix*¹⁰¹ ». Le scénario présenté par le Gouvernement repose implicitement sur l'hypothèse que l'environnement international de l'économie française serait porteur à l'horizon 2022, mais ne tient pas compte de la possibilité d'un retournement conjoncturel des partenaires économiques de la France. De plus, la trajectoire de croissance du PIB entre 2020 et 2022 est peu cohérente avec l'orientation plus restrictive de la politique budgétaire¹⁰² à partir de 2020 ni avec la remontée progressive des taux d'intérêt retenue par le Gouvernement.

Il convient aussi de relever que le scénario retenu par le Gouvernement repose sur l'hypothèse d'un écart entre croissance effective et croissance potentielle qui resterait durablement positif pendant six années consécutives. Une analyse rétrospective à partir de l'évaluation de la croissance potentielle estimée par la Commission européenne montre qu'il s'agirait d'une première : au cours des quatre dernières décennies, la croissance n'est ainsi demeurée supérieure à la croissance potentielle qu'au plus pendant quatre années consécutives, entre 1997 et 2000 (cf. graphique n° 39).

Graphique n° 39 : croissance du PIB et croissance potentielle



Source : Commission européenne ; base de données Ameco.

¹⁰¹ Orientation des politiques monétaire et budgétaire.

¹⁰² L'effort structurel présenté dans le programme de stabilité s'établirait à 0,3 point de PIB en 2019, 0,4 point en 2020 puis 0,5 point pour 2021 et pour 2022.

B - Une trajectoire de recettes qui n'incorpore pas certaines mesures annoncées d'allégement des prélèvements obligatoires

La prévision de prélèvements obligatoires du programme de stabilité intègre plusieurs mesures importantes qui modifient significativement l'architecture des prélèvements obligatoires. Il s'agit notamment de l'introduction du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de charges sociales et de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages.

Parmi les principales mesures intégrées à la prévision figurent aussi la poursuite de la baisse du taux de l'IS (-10,3 Md€ par rapport à 2018), la mise en œuvre de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires (pour un coût estimé à 3,5 Md€), le choix laissé sur l'individualisation de l'impôt sur le revenu (pour un coût estimé à 1,5 Md€) et la poursuite de la hausse de la fiscalité énergétique (pour un rendement estimé à 10,7 Md€ par rapport à 2018).

L'introduction du prélèvement à la source vise une adaptation plus rapide de l'impôt payé par les ménages aux fluctuations de leur revenu. L'évaluation préalable de l'introduction du prélèvement à la source a conclu à sa quasi-neutralité sur les recettes d'impôt sur le revenu lors de son introduction. Toutefois, des incertitudes sur l'impact en 2019 de cette réforme sur le rendement de l'impôt sur le revenu subsistent, de 2 Md€ environ à la hausse ou à la baisse (cf. annexe n° 7).

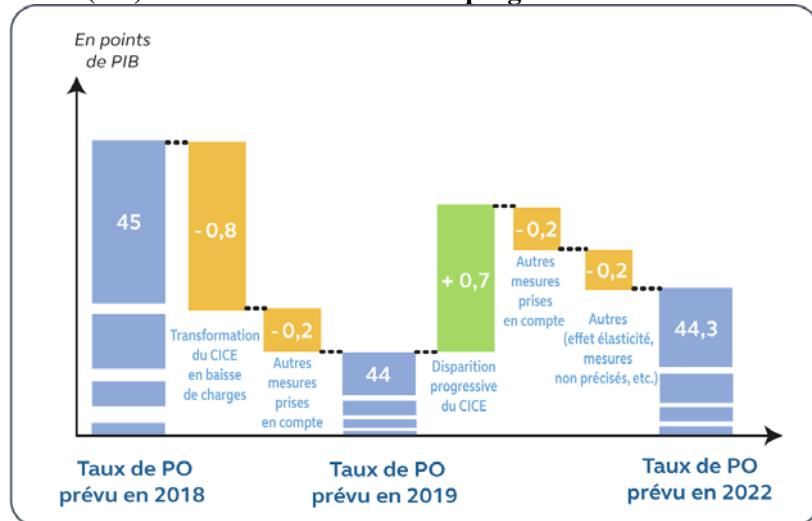
Les autres mesures ont en revanche un impact direct sur la prévision de prélèvements obligatoires du programme de stabilité conduisant à une baisse de 0,7 point du taux de prélèvements obligatoires en 2022 par rapport à son niveau de 2018 : celui-ci passerait de 45,0 points de PIB en 2018 à 44,3 points de PIB en 2022. Le taux de prélèvements obligatoires marquerait toutefois un creux en 2019, à 44,0 points de PIB, avant de remonter de 0,3 point de PIB en 2020, à 44,3 points de PIB, niveau qu'il conserverait jusqu'en 2022.

La transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de charges sociales contribuerait en effet à diminuer le taux de prélèvements obligatoires d'un peu plus de 0,8 point de PIB en 2019, puis à le faire remonter de 0,7 point de PIB entre 2019 et 2022 : les entreprises bénéficieront en 2019 de la baisse des charges sociales sur les salaires de l'année en cours, pour un montant estimé à 26 Md€ tout en bénéficiant du remboursement de créances de CICE sur la masse salariale de 2018 et d'années antérieures. L'opération se traduirait par une réduction temporaire de 19 Md€ des prélèvements obligatoires en 2019 par rapport à

2018. À partir de 2020, le montant des remboursements de CICE au titre des années antérieures à 2019 se réduirait régulièrement¹⁰³, ce qui ferait remonter, toutes choses égales d'ailleurs, le taux de prélèvements obligatoires de 0,7 point de PIB entre 2019 et 2022.

L'ensemble des autres mesures prises en compte dans le programme de stabilité contribuerait à baisser de 0,2 point de PIB le taux de prélèvements obligatoires en 2018 et de 0,2 point de PIB supplémentaires entre 2019 et 2022. Si on suppose que la croissance spontanée des prélèvements obligatoires sera égale à celle du PIB¹⁰⁴, la prévision laisse donc 0,2 point de PIB de marge¹⁰⁵ pour procéder à de nouvelles baisses de prélèvements obligatoires (cf. graphique n° 40).

Graphique n° 40 : évolution du taux de prélèvements obligatoires (PO) entre 2018 et 2022 dans le programme de stabilité



Source : Cour des comptes à partir des données du programme de stabilité d'avril 2018

¹⁰³ Il est appelé à disparaître en 2024.

¹⁰⁴ La prévision du programme de stabilité suppose une croissance spontanée des PO légèrement inférieure à celle du PIB (une élasticité des PO au PIB légèrement inférieure à 1), qui explique l'écart entre la hausse du taux de PO et l'impact des mesures portant sur les PO, mais cette hypothèse paraît trop prudente au vu de l'expérience des 30 dernières années et l'hypothèse d'une croissance spontanée équivalente à celle du PIB (soit une élasticité des PO au PIB égale à 1) paraît plus pertinente.

¹⁰⁵ Soit 0,7 point lié à la disparition du CICE moins 0,3 point de hausse totale et 0,2 point de mesures, autres que celles portant sur le CICE, déjà prises en compte (cf. graphique).

La baisse de 0,7 point de PIB du taux de prélèvements obligatoires sur la période 2019-2022, intégrée dans le programme de stabilité, apparaît incompatible avec la prise en compte à la fois des mesures déjà intégrées dans la trajectoire (baisse de l'impôt sur les sociétés, suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, etc.) et de celles actuellement annoncées comme la suppression intégrale de la taxe d'habitation, qui représente à elle seule un coût de 10,5 Md€¹⁰⁶, soit 0,4 point de PIB, ou évoquées, comme la baisse des impôts à la production pesant sur les entreprises et la suppression des taxes à faible rendement.

Au-delà d'une amplification des mesures d'économie en dépense déjà intégrées à la loi LPFP, le financement de ces mesures nouvelles, si elles étaient confirmées, pourrait être réalisé par le report ou l'abandon de certaines des mesures de baisse des prélèvements aujourd'hui prévues à partir de 2020 (exonération de cotisations sur les heures supplémentaires, choix laissé sur l'individualisation de l'impôt sur le revenu, baisse du taux de l'IS), la remise en cause de dépenses fiscales existantes ou le maintien de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

C - Un effort en dépense accru à partir de 2020, mais à ce jour peu documenté

La trajectoire de la loi de programmation des finances publiques en dépense apparaît ambitieuse, d'autant plus que les mesures d'économie nécessaires pour atteindre cet objectif sont à ce stade peu documentées et que des facteurs de hausse des dépenses sont d'ores et déjà identifiés.

1 - Des objectifs ambitieux de maîtrise de la dépense publique

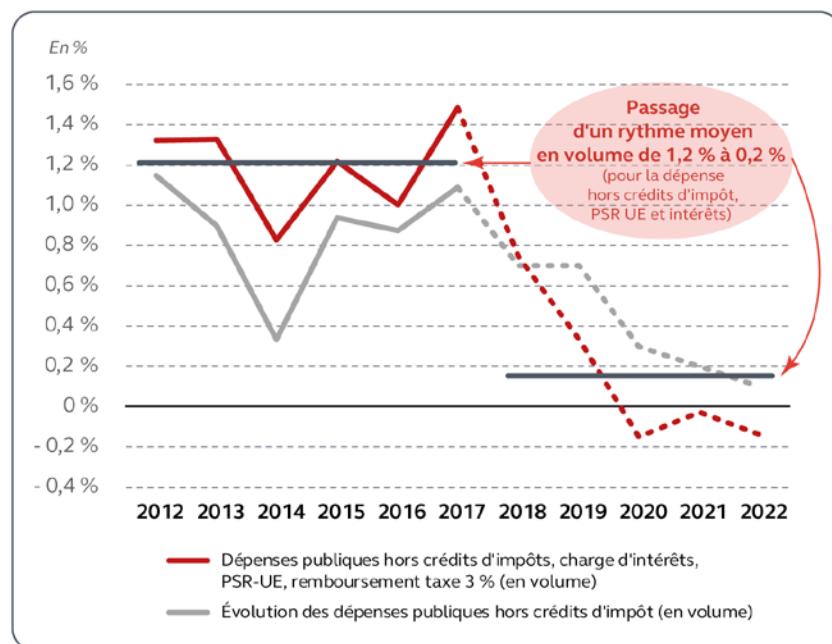
La trajectoire de dépenses présentée dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 est ambitieuse. Alors que la croissance des dépenses en volume hors crédits d'impôt a été de 0,9 % entre 2012 et 2017, sa croissance prévue dans la loi de programmation est de 0,4 % entre 2018 et 2022. Si l'on exclut de ce périmètre le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) et la charge d'intérêts¹⁰⁷, les dépenses ont augmenté de 1,2 % en volume entre 2012 et 2017 tandis que la loi de programmation prévoit une évolution moyenne de 0,1 % sur la période 2018-2022. Compte tenu d'une croissance attendue des dépenses de l'ordre de 0,4 à 0,5 point en 2018 et 2019, cela suppose une légère baisse des dépenses en moyenne sur la période 2020-2022.

¹⁰⁶ Estimation de la mission « Finances locales », co-présidée par MM. Alain Richard et Dominique Bur.

¹⁰⁷ Et hors remboursement de la taxe à 3 % en 2017.

Comme lors des précédentes lois de programmation, les principales économies sont repoussées sur les dernières années de la programmation : la trajectoire des finances publiques se caractérise par la faiblesse de l'effort structurel entre 2017 et 2019 et, au contraire, par un effort structurel important à partir de 2020.

Graphique n° 41 : évolution des dépenses publiques hors crédits d'impôt, hors PSR UE¹⁰⁸ et hors charge d'intérêts sur les cinq dernières années et à l'horizon de la LPFP (en %, en volume)



Source : Cour des comptes à partir des données de l'Insee et de la LPFP de janvier 2018

Contrairement aux dernières années, ni la charge d'intérêts, ni le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne ne devraient venir alléger la croissance des dépenses. Au contraire, comme inscrit dans la trajectoire du programme de stabilité, ces deux postes devraient croître assez fortement au cours des prochaines années.

¹⁰⁸ Le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR UE) est supposé stable en euros courant à partir de 2020.

Selon le programme de stabilité d'avril 2018, le poids des charges d'intérêts devrait passer de 1,8 point de PIB en 2017 et 2018 à 2,1 points en 2022, en lien avec l'hypothèse d'une hausse sensible des taux d'intérêt¹⁰⁹. Le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne devrait augmenter d'ici 2020 (de 18,7 Md€en LFI pour 2017 à 24,1 Md€en 2020 selon la LPFP de janvier 2018, prévision à ce stade crédible) en raison des engagements pris en début du cadre financier pluriannuel 2014-2020. De plus, le Royaume-Uni étant contributeur net au budget de l'Union européenne, le *Brexit* pourrait, à partir de 2021, alourdir les charges de la France en faveur de l'Union européenne par rapport au montant atteint en 2020.

Si l'hypothèse de hausse des taux d'intérêt retenue dans le programme de stabilité est légèrement élevée, les aléas qui pèsent sur la contribution de la France au budget européen sont en revanche plutôt à la hausse.

Au total, la prévision de charges d'intérêts et de prélèvements sur recettes paraissant globalement justifiée, le respect des objectifs retenu dans le programme de stabilité nécessitera une quasi-stabilisation des autres dépenses.

2 - Des mesures d'économie qui restent largement à documenter

a) Une maîtrise des dépenses des collectivités territoriales s'appuyant sur un dispositif nouveau de contractualisation

Le respect de la trajectoire de dépense de l'ensemble des administrations publiques passe aussi par un effort supposé croissant des administrations publiques locales (APUL), et en particulier des collectivités locales, sur l'ensemble de la période de programmation. La loi de programmation table ainsi sur une croissance limitée à 1,2 % en valeur des dépenses de fonctionnement des APUL entre 2019 et 2022, ce qui, compte tenu de la prévision d'inflation retenue, suppose une baisse en volume, atteignant 0,5 % en 2022. La loi de programmation table également sur une baisse moyenne de l'ordre de 3 % de l'investissement des APUL entre 2019 et 2022. Cette baisse est cohérente avec le calendrier des élections municipales : en moyenne, l'investissement a en effet baissé de 4,5 % sur les années correspondantes des six cycles électoraux communaux précédents.

¹⁰⁹ Les taux longs (10 ans) progresseraient de 1,1 % à fin 2017 à 4,0 % à fin 2022 selon la LPFP de janvier 2018.

La stratégie pour parvenir à cet objectif est définie par la loi de programmation : elle repose sur la mise en œuvre d'un dispositif de contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités territoriales, assorti de sanctions financières en cas de dépassement de l'objectif. Le succès de cette stratégie repose toutefois sur la capacité des collectivités territoriales à générer les économies nécessaires à la réalisation de cet objectif et sur l'absence de report des économies qui seraient ainsi réalisées sur les dépenses d'investissement ou de compensation sous forme de baisse de la fiscalité locale, alors même que les évolutions prévues visent à un excédent croissant des APUL, atteignant selon la loi de programmation 0,7 point de PIB en 2022.

b) Des économies attendues sur les administrations de sécurité sociale

Des économies importantes sont aussi attendues des administrations de sécurité sociale. Elles portent en particulier sur le champ de l'assurance maladie.

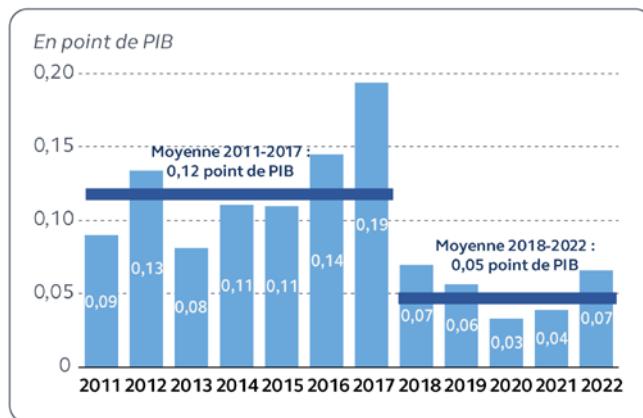
Le rythme d'évolution de l'Ondam, à 2,3 % par an sur l'ensemble de la période pluriannuelle, correspond à un effort significatif dans un contexte attendu de remontée progressive de l'inflation. Si l'évolution moyenne de l'Ondam sur la période 2012-2017 a été également de 2,3 %, l'inflation (mesurée à partir de l'indice des prix à la consommation hors tabac) était de 0,7 %, soit une évolution de l'Ondam en volume de 1,6 %. Or l'inflation moyenne prévue dans les années 2018-2020 se situe autour de 1,2 %, ce qui conduit à une évolution moyenne de l'Ondam en volume de 1,1 %. S'il n'y a pas de lien fort à court terme entre l'inflation globale et les prix des dépenses de santé¹¹⁰, le maintien d'une croissance de l'Ondam en valeur face à une inflation plus forte n'en est pas moins plus exigeant, car une partie des dépenses sur ce champ est, à moyen terme, liée à l'inflation. Les moyens pour atteindre un tel objectif restent par ailleurs à définir. Le respect de l'Ondam sera également rendu plus exigeant par les mesures annoncées d'amélioration du remboursement des dépenses d'optique et des soins dentaires et les moyens supplémentaires accordés aux Ehpad.

La dynamique des dépenses de retraite devrait être plus forte qu'au cours des dernières années en raison du plus faible impact des réformes à partir de 2018 (cf. graphique n° 42). Les économies observées ou prévues sur l'ensemble des régimes de retraite ont représenté en moyenne 0,12 point de PIB par an – soit près de 3 Md€(en euros de 2017) chaque

¹¹⁰ Les comptes de la sécurité sociale, résultats 2014, prévisions 2015, rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS) de juin 2015.

année – entre 2011 et 2017. Comme l'avait estimé précédemment la Cour¹¹¹, les effets des réformes des retraites passées seront moins importants sur les cinq prochaines années que par le passé. Ils seraient ainsi, selon les dernières évaluations produites par la DREES, divisés par deux ou trois, soit de l'ordre de 0,05 point de PIB par an d'économies. De surcroît, le Gouvernement a exclu le recours à des réformes paramétriques dans l'attente de la nouvelle architecture des régimes de retraite.

Graphique n° 42 : économies en dépense (par rapport à l'année précédente) générées par les réformes des retraites entre 2010 et 2015



Source : Cour des comptes à partir des données de la DREES

Concernant l'assurance chômage, la poursuite, telle que prévue par le Gouvernement, d'une croissance plus forte que la croissance potentielle devrait continuer à réduire les dépenses d'assurance chômage, mais cette hypothèse est optimiste. À l'inverse, l'extension des droits du régime d'assurance chômage aux travailleurs indépendants et aux démissionnaires conduira à accroître les dépenses de l'assurance chômage. L'impact de cette réforme, dont le coût estimé est de l'ordre de 0,5 Md€¹¹², n'est pas pris en compte dans la LPFP.

¹¹¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* de septembre 2016, chapitre IX : Les réformes des retraites des salariés du secteur privé : un redressement financier significatif, une méthode à redéfinir dans la perspective de nouveaux ajustements, p. 365-420, La Documentation française, septembre 2017, 729 p., disponible sur www.cccomptes.fr.

¹¹² La DARES a estimé le coût de la mesure d'extension du droit à indemnisation des salariés démissionnaires entre 230 et 345 M€ par an. L'IGF et l'IGAS ont estimé le coût de la mesure d'indemnisation des travailleurs indépendants à 140 M€ pour un peu moins de 30 000 bénéficiaires par an. De son côté, l'Unédic estime le surcroît total de dépenses pour le régime résultant du projet de loi à environ un demi-milliard d'euros par an.

Avec des dépenses dans le champ de l’Ondam en hausse moyenne de 0,6 % en volume sur les années 2020 à 2022 et des dépenses de retraite augmentant en moyenne de 1,7 % en volume en l’absence de nouvelle réforme, ces dépenses représentant au total un peu plus de trois quarts des dépenses des ASSO, le respect de la trajectoire de dépenses des administrations de sécurité sociale inscrite dans la LPFP (croissance en volume limitée à 0,4 % en moyenne sur les années 2020 à 2022) paraît peu vraisemblable.

c) Des économies importantes prévues sur le budget de l’État mais peu documentées

Le rythme prévu d’évolution des dépenses de l’État apparaît exigeant. Selon la trajectoire de la LPFP, le taux d’évolution des dépenses pilotables de l’État doit ralentir progressivement de 2018 à 2020 pour atteindre -1 % en volume à compter de 2020.

La LPFP prévoit pour les années 2019 et 2020 des évolutions à la baisse pour les crédits de certaines missions, sans pour autant que les modalités précises de mise en œuvre de ces économies ne soient pleinement définies.

C’est le cas en particulier des baisses de crédits prévues sur la mission *Travail et emploi* : 2,5 Md€ dont 2,2 Md€ en 2019 et 0,3 Md€ supplémentaires en 2020. La diminution des contrats aidés (0,7 Md€ entre 2018 et 2019) ainsi que la fin de la prime à l’embauche pour les PME¹¹³ (-1,1 Md€ par rapport à 2018) ne couvrent en effet qu’une partie de la diminution prévue des crédits de la mission *Travail et emploi*. De surcroît, la montée en charge à venir du plan d’investissement dans les compétences (PIC) devraient accroître sensiblement les dépenses de la mission.

De la même manière, les économies de 2,1 Md€ (dont 1,6 Md€ en 2019 et 0,5 Md€ supplémentaires en 2020) prévues sur la mission *Cohésion des territoires*¹¹⁴ ne sont également pas totalement identifiées à ce stade : les économies déjà engagées fin 2017 sur les aides personnalisées au logement (APL), qui représentent environ 14,5 Md€ sur les 17,2 Md€ de crédits de la mission¹¹⁵, ne suffisent pas à expliquer la diminution du plafond total de la mission. Des économies complémentaires sont nécessaires, soit, comme en 2018, en diminuant les revenus des organismes publics HLM, soit en réduisant le montant des APL directement versées aux ménages.

¹¹³ Mise en place dans le cadre du plan d’urgence pour l’emploi en janvier 2016.

¹¹⁴ Gel de l’indexation des seuils à partir desquels l’évolution de la prestation en fonction de l’inflation est effective et attribution de celles-ci sur la base des revenus contemporains et non pas des revenus de l’antépénultième année.

¹¹⁵Pour mémoire, les dépenses relatives à l’hébergement d’urgence représentent en LFI pour 2018 de l’ordre de 2 Md€

À partir de 2020, la tenue de la trajectoire de dépense de l'État nécessitera des économies supplémentaires, non documentées à ce stade. Elles s'élèveraient à 4,1 Md€ en 2020, soit environ 15 % des dépenses de fonctionnement hors charges de service public du budget général de l'État. Ces économies doivent permettre de limiter l'effet sur la dépense globale de l'État des hausses programmées des dépenses de certaines missions (*Défense, Justice*) ou de la dynamique naturelle des prestations portées par certaines missions (*Solidarité, insertion et égalité des chances* notamment).

Par ailleurs, la LPFP prévoit, pour l'État, une baisse de 50 000 emplois sur l'ensemble de la période de programmation, alors même que des créations de postes sont prévues sur plusieurs missions.

Ainsi, le projet de loi de programmation militaire (LPM) prévoit la création de 6 000 postes à l'horizon 2025, dont 3 000 sur la période 2019-2023. De même, le projet de loi de programmation pour la justice prévoit la création de 6 500 postes en équivalent temps plein sur la période 2018-2022. Enfin, les effectifs de la mission *Sécurités* s'accroîtront de 1 870 en 2018 et de 10 000 d'ici 2022¹¹⁶. Par ailleurs, le déploiement de la mesure de dédoublement des classes de CP et de CE1 dans les zones d'éducation prioritaire, prévu sur plusieurs années, pourrait conduire à augmenter les effectifs de la mission *Enseignement scolaire*, même si, comme en 2018, des redéploiements pourraient être effectués afin d'en limiter les effets sur le volume d'effectif total.

Pour atteindre l'objectif d'une réduction nette de 50 000 emplois prévue par la trajectoire de la LPFP, ce seront donc 70 000 emplois qui devront être supprimés, compte tenu des effectifs supplémentaires prévus pour les missions *Sécurités, Défense et Justice*¹¹⁷, soit 19 500 emplois. Un tel effort ne pourrait être concentré sur les seuls autres ministères ne bénéficiant pas de ces créations, qui ne représentent que 300 000 emplois, soit 15 % des effectifs de l'État : cela correspondrait en effet à une réduction de leurs effectifs près de 25 % en cinq ans. Le non-remplement des départs à la retraite sur ces autres missions¹¹⁸ serait largement insuffisant pour atteindre ces objectifs. Pour être réalisée, la diminution de 50 000 effectifs dans la fonction publique d'État prévue dans la LPFP sur la période 2018 à 2022 implique ainsi que tous les ministères soient concernés par ces diminutions.

¹¹⁶ Annoncé lors du lancement de la police de sécurité du Quotidien par M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur, le 8 février 2018.

¹¹⁷ En supposant une stabilité des effectifs de la mission *Enseignement scolaire*.

¹¹⁸ Avec des hypothèses de renouvellement de l'ordre de 2 % à 3 % des effectifs chaque année.

**

Selon la loi de programmation, les économies prévues entre 2020 et 2022 doivent être définies par le programme Action publique 2022, lancé à l'automne 2017 par le Premier ministre. Ce programme devait donner lieu à un rapport remis au Premier ministre en mars 2018 et des décisions devaient être annoncées à l'issue. À ce jour, les propositions du comité « Action publique 2022 » n'ont pas été rendues publiques et le Gouvernement n'a pas fait connaître les suites qu'il entendait leur réservier. La crédibilité de la trajectoire des dépenses publiques s'en trouve de ce fait affectée.

3 - Des facteurs importants de hausse des dépenses déjà identifiables

Alors que les économies attendues ne sont à ce stade pas encore documentées ou sont incertaines, des risques de surcroît de dépenses peuvent d'ores et déjà être identifiés, tant sur l'État que sur les autres catégories d'administrations publiques.

De nombreuses dépenses d'ores et déjà annoncées pèsent sur la programmation et sur le respect des objectifs de dépenses. Or ceux-ci n'ont pas été nécessairement pris en compte dans le cadre de la LPFP, ce qui signifie que des économies supplémentaires devront potentiellement être trouvées afin de compenser ces surcoûts.

Certains engagements pèsent lourdement sur les finances publiques des prochaines années. En particulier, l'AFITF est confrontée à une augmentation de ses besoins de paiement concernant les grandes infrastructures de transport (hors Société du Grand Paris). Pour identifier les trajectoires financières possibles, le conseil d'orientation des infrastructures a identifié trois scénarios, dont un seul respecte la LPFP. Les autres conduisent à des dépassements de 2 à 5 Md€ sur la période. De surcroît, ces scénarios n'intègrent pas les crédits relatifs à certains grands projets d'infrastructures de transport, comme la liaison ferroviaire Lyon-Turin et le canal Seine-Nord Europe dont les travaux ont pourtant déjà été engagés (soit un écart potentiel de 3,2 Md€ supplémentaires sur 2018-2022 par rapport aux trajectoires possibles présentées par le conseil d'orientation des infrastructures).

Par ailleurs, la loi de programmation des finances publiques comprend l'organisation des jeux Olympiques, dont les coûts pèsent sur l'État et certaines collectivités locales principalement en Île-de-France à hauteur de 5 Md€ environ. Or, le coût de cette organisation est affecté de risques de dépassement, comme l'a noté le rapport conjoint de l'inspection des finances,

du conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale de la jeunesse et des sports de mars 2018 qui observe d'ores et déjà de nombreux dépassements chiffrés à 0,5 Md€¹¹⁹.

La mise en place du service national universel pour tous les jeunes d'une classe d'âge pourrait de même représenter un surcoût important. Plus marginalement, de nombreuses missions de l'État présentent des risques par rapport à la trajectoire de la LPFP. En particulier, la mission *Écologie, développement et mobilité durables* porte de nombreux risques qui pourraient se matérialiser dans les années à venir et qui ne sont pas intégrés dans la trajectoire de la LPFP. Ces risques (notamment la généralisation du chèque énergie, les recours introduits par certaines sociétés habilitées de télépéage (SHT) dans le cadre de l'abandon de l'écotaxe poids lourds, le financement de l'enveloppe spéciale transition énergétique, les conséquences financières de la décision d'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes) pourraient avoir un coût allant jusqu'à 1 Md€. En outre, la soutenabilité du plan « France Très Haut Débit » (PFTHD) de la mission *Économie* est incertaine en raison de décisions restant à prendre sur les technologies utilisées (des technologies, plus ou moins coûteuses, pouvant être employées).

Un risque de dérapage important pèse sur les investissements de la Société du Grand Paris (SGP). À la suite du rapport de la Cour sur la SGP de décembre 2017 qui annonçait des surcoûts à venir importants de plus de 13 Md€, le Gouvernement a rendu des arbitrages conduisant à modérer les coûts des différents projets en les priorisant et en décalant certaines échéances de livraison. À la suite des annonces du Premier ministre le 22 février 2018, le montant annuel des investissements devrait atteindre 3 à 3,5 Md€ pour un montant total de plus de 16 Md€ entre 2018 et 2022. Si cette trajectoire financière était respectée, elle entraînerait un surcoût total de l'ordre de 1 Md€ par rapport à ce qui était prévu en LPFP (15 Md€ sur la période 2018-2022).

En outre, le programme de stabilité n'intègre pas de coût des contentieux au-delà de ceux qui ont d'ores et déjà fait l'objet d'un jugement défavorable à l'État. Or, un certain nombre de contentieux fiscaux de série, dont le montant est provisionné à hauteur de 10,5 Md€ dans le compte général de l'État, présentent un risque non négligeable de dépenses supplémentaires à l'horizon 2022.

¹¹⁹ Risques de délais et de coûts concernant certaines opérations majeures prévues pour les jeux Olympiques et Paralympiques 2024, de mars 2018, de l'inspection générale des finances, du conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale de la jeunesse et des sports.

Enfin, la situation financière de SCNF Réseau et un éventuel changement de statut de l'Agence française de développement (AFD) au regard de la comptabilité nationale sont susceptibles d'entraîner une hausse du niveau des dépenses, du déficit et de l'endettement des administrations publiques (cf. encadré ci-dessous).

Les conséquences sur les soldes de comptabilité nationale des modifications potentielles de périmètre des administrations publiques

Les dépenses, les soldes et la dette publics affichés en comptabilité nationale pourraient être significativement affectés par un possible reclassement en administration publique de SNCF Réseau, aujourd'hui considérée, comme une société non financière ou par la reprise partielle de la dette de SNCF Réseau, annoncée intervenir à partir de 2020.

SNCF Réseau porte en effet une dette conséquente, de plus de 45 Md€ en 2017, et croissante. Une partie de cette dette (de l'ordre de 11 Md€) figure déjà dans le compte des administrations publiques¹²⁰. En l'absence de reprise de sa dette par l'État, le risque serait grand que SNCF Réseau soit directement intégré, d'ici 2022, dans le champ des administrations publiques. En comptabilité nationale, SNCF Réseau, entité publique contrôlée par l'État, est en effet aujourd'hui considéré comme une société non financière, en dehors donc du champ des administrations publiques, parce que son taux de couverture de ses charges courantes par les recettes d'exploitation est supérieur à 50 %. Mais ce taux n'excède 50 % que de peu et il baisse régulièrement depuis plusieurs années.

En outre, le contrat de performance 2016-2026 prévoit que SNCF Réseau augmente fortement ses investissements et accroisse nettement son endettement pour les financer. Avant reprise de dette par l'État, SNCF Réseau devrait ainsi voir ses charges courantes (du fait des charges d'intérêts et amortissement des investissements) augmenter au cours des prochaines années et son taux de couverture des charges courantes par des recettes marchandes passer rapidement sous le seuil de 50 %.

¹²⁰ La dette de SNCF Réseau a en effet fait l'objet au cours la dernière décennie de deux retraitements conduits par Eurostat et l'Insee, l'un en 2007 (lorsque le service annexe d'amortissement de la dette – SAAD – qui portait une partie de la dette de la SNCF a été intégré au secteur des administrations publiques) et l'autre en 2014 (lorsque les comptables nationaux ont considéré qu'une partie de la dette de SNCF Réseau – Réseau Ferré de France à l'époque– ne pouvait être remboursée sans aide de l'État et devait donc être intégrée à la dette publique).

Le reclassement de SNCF Réseau au sein des administrations publiques entraînerait, mécaniquement une hausse des dépenses publiques, une hausse légèrement moins forte des recettes publiques et donc un accroissement du déficit public, de 2 à 3 Md€ par an selon la trajectoire prévue dans le contrat de performance signé avec l'État (soit de l'ordre de 0,1 point de PIB). De surcroît, la dette publique augmenterait à hauteur de la dette non encore intégrée dans le périmètre des administrations publiques, à savoir de près de 1,5 point de PIB aujourd'hui.

Si elle intervenait avant un reclassement de SNCF Réseau en APU, la reprise progressive par l'État d'une part importante de la dette de SNCF Réseau, annoncée par le Premier ministre le 25 mai 2018, est susceptible d'écartier ainsi, à court-moyen terme, le risque d'intégration de SNCF Réseau dans le champ des administrations publiques, en allégeant la charge d'intérêts de SNCF Réseau et en faisant ainsi remonter le taux de couverture des charges courantes par des recettes marchandes.

Elle entraînerait toutefois un accroissement du déficit, au moment de chaque reprise de dette, et toutes choses égales par ailleurs, une augmentation limitée du déficit les années ultérieures, du fait de la charge d'intérêts de cette dette. La dette des APU serait alors également accrue, de manière pérenne, mais, comme une partie de la dette a déjà fait l'objet d'une intégration par le comptable national au sein de la dette publique, la hausse de l'endettement des APU serait inférieure au montant de la reprise de dette.

L'Agence française de développement (AFD) est une entité financière publique conduisant des opérations de développement. Lors de son examen des comptes publics de la France, Eurostat a émis une réserve en avril 2018 sur la classification de cette entité en institution financière extérieure au champ des administrations publiques. Son reclassement au sein des administrations publiques conduirait mécaniquement à accroître quelque peu les dépenses et les recettes publiques, sans entraîner de modification significative du déficit public, et la dette des administrations publiques de l'ordre de 30 Md€, soit environ 1,3 point de PIB, selon le dernier rapport financier de l'AFD.

D - Une trajectoire de solde par catégorie d'APU à la réalisation aléatoire

La réduction de 2,9 points de PIB du déficit des administrations publiques entre 2017 et 2022 inscrite dans le programme de stabilité s'accompagnerait de situations contrastées entre secteurs.

Malgré une amélioration importante de 1,6 point entre 2017 et 2022, les administrations publiques centrales connaîtraient encore un déficit de 1,2 point de PIB à l'horizon de la programmation. En revanche, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales connaîtraient sur toute la période des excédents, qui atteindraient 0,8 et 0,7 point de PIB respectivement en 2022.

Tableau n° 15 : solde public par grande catégorie d'administrations publiques (en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<u>Administrations publiques centrales</u>	-2,8	-3,1	-3,3	-2,0	-1,7	-1,2
Administrations de sécurité sociale	0,2	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Administrations publiques locales	0,0	0,1	0,1	0,3	0,5	0,7
Ensemble	-2,6	-2,3	-2,4	-0,9	-0,3	0,3

Source : programme de stabilité d'avril 2018

Cette situation contrastée traduit à la fois les divergences importantes de situation initiale des grandes catégories d'administrations publiques, la volonté de faire partager les efforts sur la dépense par toutes les catégories d'administrations publiques et l'impact favorable des hypothèses économiques sur les recettes. Ces facteurs conduisent spontanément à améliorer le solde de chacune d'entre elles et donc à accroître *ex ante* les excédents des ASSO et des APUL.

La stratégie présentée pour garantir que la hausse spontanée de ces excédents ne conduise pas à un relâchement des efforts de maîtrise des dépenses et se retrouve bien au niveau du solde global est toutefois différente selon les catégories d'administrations publiques.

Dans le cas des ASSO, la LPFP précise qu'« il est fait l'hypothèse conventionnelle d'une contribution du secteur ASSO à la réduction du déficit de l'État, sous forme de transfert, dès 2019. Ce transfert stabilise l'excédent ASSO hors CADES et FRR sur toute la période à un niveau légèrement supérieur à l'équilibre. »

La hausse des excédents (y compris CADES et FRR) est ainsi supposée être stoppée à partir de 2019 au niveau de 0,8 point de PIB par des transferts de recettes ou de charges à l'État. Le Gouvernement ne fait donc pas le choix de laisser croître les excédents des ASSO, en les assortissant le cas échéant de la création d'un fonds de lissage conjoncturel permettant de cantonner une partie des excédents ainsi constatés¹²¹. L'excédent des ASSO resterait ainsi essentiellement concentré sur la CADES qui a besoin d'un excédent important pour rembourser à l'horizon de 2024 la dette sociale accumulée par les régimes de base et qui lui a été

¹²¹ Cf. sur ce sujet Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, chap. II : Le pilotage de la trajectoire financière de la sécurité sociale : créer les conditions d'un équilibre durable, p. 163-210. La Documentation française, septembre 2017, 729 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

transférée. Les excédents dégagés par le reste des administrations de sécurité sociale (régimes de sécurité sociale, Agirc-Arrco et Unédic principalement) seraient plafonnés, limitant ainsi le risque qu'ils soient utilisés pour le financement de dépenses nouvelles.

Dans le cas des APUL, la LPFP prévoit une progression régulière des excédents sous l'effet d'une progression de leurs recettes et d'une maîtrise de leurs dépenses notamment par l'effet attendu des contrats avec les 322 plus grandes collectivités territoriales, portant à la fois sur un objectif de dépenses de fonctionnement et sur un objectif portant sur leur capacité de financement.

Cette double approche n'est pas exempte de difficultés.

Le montant des transferts entre la Sécurité sociale et l'État nécessaires au plafonnement de l'excédent des ASSO prévus en LPFP est en effet conséquent. Il peut être estimé à environ un point de PIB (voir encadré). Or seule une partie des ASSO peut être concernée par ces transferts : le pilotage des soldes de l'Unédic et de l'Agirc-Arcco ne relève pas directement de l'État ; la CADES est, par principe, exclue du plafonnement car le remboursement de sa dette est garanti ; enfin les dettes de l'Acoss et de l'Unédic doivent également être amorties. Un rapport sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, qui doit être remis au Parlement en application de l'article 27 de la LPFP 2018-2022, devrait examiner les modalités concrètes de ces transferts.

Les transferts implicites prévus par la LPFP entre les ASSO et l'État

La LPFP ne précisant pas le montant des transferts entre les ASSO et les APUC, la Cour a cherché à en donner un ordre de grandeur.

À cet effet, la trajectoire de solde des ASSO entre 2019 et 2022 a été comparée à celle qui serait obtenue en reportant sur chacune des années 2019 à 2022 l'amélioration spontanée estimée dans la LPFP pour 2018. Celle-ci peut être évaluée à environ 8 Md€, soit la différence entre l'amélioration du solde prévue en LPFP, de 8,5 Md€, et le montant des mesures de hausse de prélèvements obligatoires, auquel est retranché celui des transferts nets de l'État à la Sécurité sociale, soit 0,5 Md€.

Les hypothèses macroéconomiques de la LPFP (même taux de croissance du PIB entre 2019 et 2022 qu'en 2018, et même écart entre la croissance de la masse salariale – qui détermine approximativement l'évolution des recettes – et l'inflation – qui détermine approximativement l'évolution des dépenses) permettent de considérer que l'amélioration spontanée ainsi calculée pour 2018 vaudrait également approximativement sur chacune des années 2019 à 2022.

Sous ces hypothèses, l'amélioration spontanée qui en résulterait en 2022 (32 Md€) est supérieure de 24 Md€ soit de l'ordre de 1 point de PIB, à celle inscrite en LPFP (8,3 Md€) et les transferts de recettes ou de charges nécessaires pour stabiliser l'excédent à 0,8 point de PIB pourraient donc atteindre approximativement ce montant¹²².

La stratégie de contractualisation avec les 322 plus grandes collectivités territoriales pose d'autres difficultés. En effet, comme indiqué dans le chapitre III de ce rapport, ces contrats ne couvrent qu'un peu plus de la moitié des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des APUL et rien ne garantit donc que, même en cas de respect de leur objectif de dépenses par ces collectivités territoriales, la cible globale soit respectée. De plus, puisque seul le non-respect de l'objectif de dépenses de fonctionnement peut faire l'objectif d'une reprise financière par l'État, des écarts par rapport à la cible de capacité de financement sont possibles, même pour les collectivités contractantes.

Or, comme indiqué dans le rapport public annuel de la Cour de 2018¹²³, la cible de besoin de financement retenue dans la loi de programmation les conduit à autofinancer intégralement leurs investissements et à faire baisser continûment leur dette, alors même qu'elles sont fondées à financer en partie leurs investissements par endettement. Si cette cible était respectée, les collectivités territoriales pourraient même avoir, avant 2022, des excédents supérieurs au montant des emprunts arrivant à échéance au cours de l'année, ce qui les conduirait alors, soit à rembourser par anticipation des emprunts devant arriver à échéance ultérieurement, soit à accumuler de la trésorerie.

Au total, l'hypothèse d'un excédent croissant et durable du solde des APUL paraît fragile : outre les incertitudes sur l'impact effectif des contrats signés avec les grandes collectivités sur la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, on ne peut exclure que les collectivités locales utilisent les marges dégagées par une croissance des dépenses de fonctionnement sensiblement inférieure à celle de leurs recettes pour accroître leurs investissements ou réduire leur fiscalité, avec pour conséquence une progression plus modérée de leur excédent.

¹²² Cet ordre de grandeur se retrouve à partir d'écart entre le solde structurel programmé en LPFP et l'évolution du solde structurel que l'on peut anticiper à partir d'une élasticité des recettes des ASSO proche de l'unité (et à effort structurel identique par rapport à la LPFP).

¹²³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome I. La situation d'ensemble des finances publiques, à fin janvier 2018. La Documentation française, février 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

Ainsi, les niveaux de soldes publics effectif et structurel, sur lesquels la France est engagée par le programme de stabilité, sont très largement dépendants du comportement d'entités et d'acteurs autres que l'État.

Compte tenu des excédents croissants des administrations de sécurité sociale qu'implique spontanément la trajectoire de dépenses et de prélèvements obligatoires visée par le programme de stabilité, la sécurisation de l'objectif global de réduction du déficit des administrations publiques implique des mesures de rééquilibrage des charges et des recettes entre les ASSO et l'État. Ce rééquilibrage est prévu par la LPFP, mais ses modalités concrètes restent à préciser.

S'agissant des collectivités territoriales, la LPFP fait le pari d'un excédent élevé et croissant sur l'ensemble de la période pour contribuer à la réduction du déficit des finances publiques. Si cette stratégie ne conduisait pas aux excédents attendus, la sécurisation de l'objectif de solde global des administrations publiques impliquerait de revoir le partage des charges et des recettes entre l'État et les collectivités locales.

CONCLUSION

Le programme de stabilité transmis à la Commission par le Gouvernement prévoit le retour à un excédent des finances publiques en 2022 et un solde structurel proche de l'objectif d'équilibre à moyen terme que la France s'est fixé, en application du traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Ces prévisions reposent toutefois sur des hypothèses fragiles. Elles supposent une stabilité du taux de prélèvements obligatoires à partir de 2020, impliquant que les mesures supplémentaires de baisse des prélèvements annoncées ces derniers mois trouvent un autre financement. Elles supposent surtout une inflexion très nette des dépenses publiques, passant d'une croissance en volume un peu supérieure à 1 % au cours des dernières années à une stabilité entre 2020 et 2022, qui est à ce stade peu documentée. Elles reposent enfin sur une hypothèse de croissance optimiste, qui conduit à amplifier la baisse attendue du poids des dépenses et de la dette publiques dans le PIB.

La réalisation de la trajectoire risque par ailleurs de se heurter à plusieurs écueils. Les outils de gouvernance introduits par les précédentes lois de programmation des finances publiques ont été clairement insuffisants pour en assurer le respect et la dernière loi de programmation n'a pas enregistré de progrès en la matière.

Surtout, alors que de nombreux facteurs de hausse de la dépense, d'ores et déjà identifiés, vont compliquer la réalisation de l'objectif ambitieux de dépenses affiché dans le programme de stabilité, les propositions du comité Action publique 2022 n'ont pas été rendues publiques et le plan d'économies correspondant n'a pas été présenté.

Enfin, l'amélioration du solde de l'ensemble des administrations publiques suppose que les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales génèrent des excédents importants.

Or, l'ampleur du « retour des excédents » des administrations de sécurité sociale vers l'État inscrit dans la LPFP soulève des difficultés réelles de mise en œuvre et appelle des décisions rapides. L'hypothèse d'excédents croissant durablement sur l'ensemble de la période est affectée d'une grande fragilité.

En outre, au-delà même de l'impact effectif incertain de la contractualisation avec les 322 plus grandes collectivités territoriales, le programme de stabilité repose sur l'hypothèse forte que les collectivités territoriales n'utiliseront pas leurs excédents pour augmenter leurs investissements ou baisser leurs impôts.

Glossaire

- AAH Allocation aux Adultes Handicapés
AE Autorisation d'Engagement
ACOSS Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADA Allocation pour Demandeur d'Asile
AFITF Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France
AFPA Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes
AFT Agence France Trésor
AGFF Association pour la Gestion du Fonds de Financement de l'AGIRC et de l'ARRCO
AGIRC Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres
AGTE Administration générale et territoriale de l'État
ALF Allocation Logement à caractère Familial
AMECO Base de données macroéconomiques de la Commission européenne
APA Allocation Personnalisée d'Autonomie
APL Allocation Personnalisée au Logement
APU Administration Publique
APUC Administration PUblique Centrale
APUL Administration PUblique Locale
ARRCO Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des salariés
ARS Allocation de Rentrée Scolaire
AT-MP Accidents du Travail-Maladies Professionnelles
ASSO Administrations de Sécurité Sociale
BIT Bureau International du Travail
BTF Bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté
CADES Caisse d'Amortissement de la DEtte Sociale
CAS Compte d'Affectation Spéciale
CCSS Commission des Comptes de la Sécurité Sociale
CDC Caisse des dépôts et Consignations
CDI Contrat à Durée Indéterminée
CESE Conseil économique, social et environnemental

CFA..... Centre de Formation des Apprentis
CFP Cadre Financier Pluriannuel (de l'Union européenne)
CGI..... Commissariat Général à l'Investissement
Chorus..... Application informatique partagée par tous les acteurs financiers de la comptabilité publique
CICE Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi
CIE..... Contrat Initiative Emploi
CNAF..... Caisse Nationale d'Allocations Familiales
CNAM..... Caisse Nationale d'Assurance Maladie
CNAV Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés
CNRACL Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales
COFOG Classification of the Fonctions of Government (classification des fonctions des administrations publiques)
CP..... Crédit de Paiement
CRDS Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale
CSG..... Contribution Sociale Généralisée
DGF..... Dotation Globale de Fonctionnement
DEFM Demandes d'Emploi en Fin de Mois
DGT Direction Générale des Finances Publiques
DGFiP Direction Générale du Trésor
DMTG Droits de mutations à titre gratuit
DMTO..... Droits de mutations à titre onéreux
DREES Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EDF Électricité de France
FNAL Fonds National d'Aide au Logement
FNAS Fonds National d'Action Sociale
FRR Fonds de Réserve des Retraites
FSV Fonds de Solidarité Vieillesse
GVT Glissement Vieillesse Technicité
HLM..... Habitation à Loyer Modéré
IGAS Inspection Générale des Affaires Sociales
IGF Inspection Générale des Finances
Insee Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IPCHT Indice des Prix à la Consommation Hors Tabac
IR (PP) Impôt sur le Revenu (des Personnes Physiques)
IS Impôt sur les Sociétés
IFI..... Impôt sur la Fortune Immobilière

ISF.....	Impôt de Solidarité sur la Fortune
LFI.....	Loi de Finances Initiale
LFSS	Loi de Financement de la Sécurité Sociale
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
LPFP	Loi de programmation pluriannuelle des finances publiques
LPM	Loi de programmation militaire
MAP.....	Modernisation de l'Action Publique
MISSINT.....	Missions Intérieures
MES	Mécanisme européen de Stabilité
OAT	Obligations assimilables du Trésor français
ODAC	Organismes Divers d'Administration Centrale
ODAL	Organismes Divers d'Administration Locale
OMT.....	Objectif de moyen terme
Ondam.....	Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie
OPEX	Opérations extérieures
PAJE	Prestation d'Accueil du Jeune Enfant
PIA	Programme d'Investissements d'Avenir
PIB	Produit Intérieur Brut
PLF.....	Projet de Loi de Finances
PLFSS	Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PO	Prélèvements obligatoires
PPCR.....	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
PSR	Prélèvement sur Recettes (-UE : au profit de l'Union européenne ; - CL : au profit des collectivités locales)
RESF.....	Rapport économique, social et financier
RSA.....	Revenu de Solidarité Active
SGP	Société du Grand Paris
SNCF.....	Société nationale de Chemin de fer
STDR	Service de Traitement des Déclarations Rectificatives
TICPE	Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques
TSCG	Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union européenne
Unédic	Union Nationale interprofessionnelle pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce

Annexes

Annexe n° 1 : périmètre des administrations publiques	157
Annexe n° 2 : référentiels comptables	158
Annexe n° 3 : composition des recettes des administrations publiques en comptabilité nationale	160
Annexe n° 4 : analyse de la norme de dépense de l'État.....	161
Annexe n° 5 : analyse des risques de dépassement des crédits prévus en loi de finances	164
Annexe n° 6 : risques de dépassement des crédits du titre 2 (masse salariale) de l'État hors contributions au financement des pensions	170
Annexe n° 7 : les incertitudes sur le rendement de l'impôt sur le revenu dues à la mise en œuvre du prélèvement à la source.....	172

Annexe n° 1 : périmètre des administrations publiques

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

- ***l'État stricto sensu*** (28 % du total des dépenses des APU en 2015), c'est-à-dire l'ensemble des services ministériels, services centraux et unités déconcentrées confondus. L'État comprend également les comptes spéciaux et les budgets annexes tels que mentionnés dans la LOLF ;
- ***les organismes divers d'administration centrale (ODAC)*** (6 % des dépenses des APU en 2015). Ce sont environ 800 organismes de statut varié, souvent des établissements publics à caractère administratif, contrôlés par l'État. Leur champ est proche de celui des opérateurs de l'État ;
- ***les administrations de sécurité sociale (ASSO)*** (46 % du total des dépenses des APU en 2015) comprennent : les régimes d'assurance sociale qui incluent notamment les régimes obligatoires de sécurité sociale, de base et complémentaires, l'assurance chômage, la CADES et le Fond de réserve des retraites ; les « *organismes dépendant des assurances sociales* » (ODASS), à savoir les hôpitaux et les œuvres sociales dotées d'une comptabilité séparée ;
- ***les administrations publiques locales (APUL)*** (20 % des dépenses des APU en 2015) comprennent les collectivités territoriales, les groupements de communes à fiscalité propre et les organismes divers d'administration locale (ODAL). Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux (parcs nationaux, chambres consulaires, agences de l'eau, etc.).

Annexe n° 2 : référentiels comptables

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

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

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

Le passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale

Le solde budgétaire de l'État était de -67,8 Md€ en 2017 alors que le besoin de financement en comptabilité nationale était de -64,3 Md€, soit un écart de 3,5 Md€. Cet écart était de sens inverse en 2016 (-4,7 Md€).

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

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

1. La comptabilité nationale est en droits constatés alors que la comptabilité budgétaire est en encaissements et décaissements (en 2017, ce changement de concept améliore le déficit en comptabilité nationale de 0,9 Md€ par rapport au solde budgétaire).

Les crédits d'impôt, et en particulier le crédit d'impôt compétitivité et emploi, ou CICE, sont enregistrés en comptabilité nationale au moment où la créance est présentée au fisc et pas nécessairement au moment où ils occasionnent une moindre recette pour l'État (c'est-à-dire au moment où ils sont liquidés). Ce facteur dégrade le déficit en comptabilité nationale de 2,8 Md€ par rapport à la comptabilité budgétaire.

L'enregistrement en comptabilité nationale des impôts en droits constatés, dont la prise en compte de 1,5 Md€ de recettes de droits de mutation à titre gratuit, qui avaient été enregistrés sur un compte d'imputation provisoire à la fin 2017 et n'avaient pu être intégrés en comptabilité budgétaire du fait d'un dysfonctionnement des services de la DGFiP, améliore le solde en comptabilité de 2,0 Md€.

La budgétisation de la compensation des charges de service public de l'électricité et compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* améliore de 0,3 Md€ le solde en comptabilité nationale par rapport à la comptabilité budgétaire.

En outre, les décalages entre les avances faites par l'État au titre du matériel militaire (qui n'affectent pas le déficit en comptabilité nationale) et les livraisons (qui l'affectent) représentent en 2017 une amélioration de 0,9 Md€. Les autres décalages (0,5 Md€ de dégradation du déficit en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire) correspondent notamment à des décalages sur les contentieux qui ne sont enregistrés qu'une fois toutes les voies de recours juridictionnel épuisées.

2. Certaines opérations ont un effet sur le solde budgétaire alors qu'elles n'en ont pas sur le solde en comptabilité nationale qui ne les enregistre que dans des comptes de patrimoine (pour un total de 4,1 Md€ de dégradation du déficit public par rapport au solde budgétaire).

En 2017, cette dégradation recouvre essentiellement la reprise de la trésorerie du compte de l'État à la Coface dans le cadre de la création du compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*. Cette reprise est neutre patrimonialement pour l'État.

3. En revanche, certaines opérations qui ont un impact patrimonial ne sont pas retracées en comptabilité budgétaire mais ont un impact sur le solde en comptabilité nationale (pour un total de 6,8 Md€ d'amélioration du déficit public par rapport au solde budgétaire).

En particulier, les retraitements sur les charges d'intérêts (prise en compte de la charge d'indexation, des primes et décotes, etc.) ont représenté en 2014 7,0 Md€ d'amélioration du solde de l'État en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire.

Par ailleurs, les dividendes versés sous forme de titre améliorent patrimonialement la situation de l'État alors qu'ils ne donnent pas lieu à un encaissement qui améliore le solde budgétaire de l'État (1,3 Md€ correspondant essentiellement au dividende d'EDF versé sous forme de titre).

Dans le sens contraire, l'enregistrement des partenariats publics privés (pour -0,8 Md€) et les dépenses de certains fonds hors PIA, et en particulier la prise en compte des coûts de construction LGV Tours-Bordeaux (pour -0,4 Md€), dégradent le solde en comptabilité nationale.

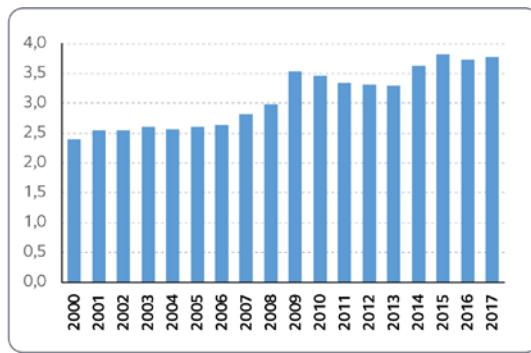
Annexe n° 3 : composition des recettes des administrations publiques en comptabilité nationale

En comptabilité nationale, les recettes des administrations publiques peuvent être séparées en trois grandes composantes : les prélèvements obligatoires (PO) ; les crédits d'impôt et éléments imputés ; les recettes non fiscales.

Les éléments imputés sont constitués principalement des cotisations « fictives » versées par l'État, égales par construction au montant des retraites qu'il verse, et de la production « pour compte propre », traduisant notamment l'investissement en recherche et développement des administrations. Ces éléments imputés ne traduisent pas des rentrées effectives de recettes mais correspondent à des enregistrements comptables permettant de mieux matérialiser l'impact économique des administrations publiques¹²⁴. Par ailleurs, les crédits d'impôt étant considérés comme une dépense publique, les recettes des APU sont enregistrées avant déduction de ces crédits d'impôt, alors que les prélèvements obligatoires sont eux mesurés déduits des crédits d'impôt.

Les éléments imputés, et, tout particulièrement, les crédits d'impôt, ont connu une croissance forte, passant de 2,4 points de PIB en 2000 à 2,8 points de PIB en 2007, puis 3,8 points de PIB en 2017 (cf. graphique n° 43).

**Graphique n° 43 : recettes imputées et crédits d'impôt
des administrations publiques**



Source : Insee

¹²⁴ Cf. Insee, 2015, *L'économie française*, édition 2015, pages 39-40.

Annexe n° 4 : analyse de la norme de dépense de l'État

L'État se fixe des objectifs de dépenses s'appelant « norme de dépenses de l'État ». En 2018, le périmètre de ces normes a été élargi pour mieux distinguer d'une part les dépenses pilotables de l'État et d'autre part les dépenses totales de l'État.

Le premier objectif de dépenses de l'État porte tout d'abord sur le champ de la « norme de dépenses pilotables » de l'État. Celle-ci intègre les dépenses du budget général de l'État hors contributions au CAS *Pensions*, hors charge d'intérêts de la dette et hors mission *Investissements d'avenir*, auxquelles s'ajoutent les dépenses des budgets annexes, les dépenses de quelques programmes des comptes spéciaux du Trésor « pilotables » et les impôts et taxes affectées plafonnées. Cette norme permet de mieux caractériser l'évolution des dépenses réellement pilotables par l'État en prenant notamment en compte une partie de la dépense des comptes spéciaux et des budgets annexes, qui constituaient, au cours des dernières années, des voies importantes de contournement de l'ancienne norme de dépenses.

Sur le périmètre de la norme des dépenses pilotables, les crédits ouverts augmentent de 5,1 Md€ entre la LFI pour 2017 et la LFI pour 2018 et de 3,1 Md€ par rapport à l'exécution 2017. Cet accroissement provient essentiellement de la progression des crédits des ministères. Il traduit notamment un mouvement de remise en cohérence des crédits alloués pour l'année 2018 avec les crédits nécessaires au sein de chaque mission (cf. *infra*). En dépit de cette remise en cohérence, l'accroissement des crédits est moindre entre la LFI pour 2017 et la LFI pour 2018 qu'entre la LFI pour 2016 et la LFI pour 2017 (+10,1 Md€).

Tableau n° 16 : composition des normes de dépenses et évolution entre 2017 et 2018 (en Md€)

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

* Budget général sous norme : hors contributions au CAS pensions, mission "Investissements d'avenir", mission "Remboursements et dégrèvements", charge de la dette

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

Un deuxième objectif, dénommé « objectif de dépenses totales de l'État », ajoute aux dépenses pilotables l'ensemble des dépenses des comptes spéciaux, les prélevements sur recettes en faveur des collectivités locales et de l'Union européenne, la charge de la dette et la mission *Investissements d'avenir*.

Sur le périmètre des dépenses totales de l'État, les crédits ouverts augmentent de 8,1 Md€ entre la LFI pour 2017 et la LFI pour 2018 et de 8,7 Md€ par rapport à l'exécution 2017. Au-delà de l'accroissement des crédits ouverts sur la norme de dépenses pilotables, les dépenses totales de l'État augmenteraient en raison de l'accroissement du prélevement sur recettes en faveur de l'Union européenne (1,2 Md€ par rapport à la LFI et 3,5 Md€ par rapport à l'exécution 2017) et des premiers décaissements de la mission *Investissements d'avenir* (de 1,1 Md€ par rapport à la LFI pour 2017 comme par rapport à l'exécution 2017).

De la même manière que pour les dépenses pilotables de l'État, cette norme des dépenses totales de l'État englobe un périmètre plus large de dépenses que la norme de dépenses précédemment appliquée (norme « en volume »). Cependant, à l'inverse de la norme des dépenses pilotables, cet accroissement entre la LFI pour 2017 et la LFI pour 2018 est supérieur à celui enregistré entre la LFI pour 2016 et la LFI pour 2017 (4,5 Md€), en raison de la hausse attendue cette année du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne et de l'absence d'économies sur les concours financiers versés aux collectivités locales. Cette dernière est toutefois neutre sur le solde de l'ensemble des administrations publiques car ces concours financiers viennent en recettes des administrations publiques locales.

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

La Cour a procédé à une analyse mission par mission des principaux risques portant sur les dépenses de l'État. Les résultats de cette analyse sont présentés dans cette annexe et la synthèse de ces résultats est présentée dans le tableau n° 11 dans le corps du rapport et dans le tableau détaillé en fin de cette annexe.

Comme les années précédentes, quelques missions concentrent les risques budgétaires les plus importants¹²⁵. L'évaluation des risques sur chacune des missions est effectuée par rapport au montant fixé en LFI pour 2018.

Mission Défense

L'année 2018 devrait connaître à nouveau un dépassement sur la mission *Défense*. Ce dépassement net des économies et moindres dépenses devrait atteindre entre 0,6 et 0,7 Md€. Ce montant résulte notamment des dépassements liés aux opérations extérieures (0,5 Md€) et aux missions intérieures (0,2 Md€).

Mission Solidarité, insertion, égalité des chances

Les versements liés à la prime d'activité devraient finalement s'élever en excès de 0,4 Md€ par rapport au montant inscrit dans la loi des finances.

Plusieurs aléas pourraient conduire à des dépassements additionnels comme l'allocation adulte handicapé (AAH), le dispositif « mineurs non accompagnés » (MNA) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) totalisant ainsi 0,05 Md€.

Enfin, l'incertitude autour de l'accroissement supplémentaire du taux de recours sur la prime d'activité représenterait entre 0,1 Md€ et 0,2 Md€.

Dans le sens contraire, la mission a dégagé des économies sur d'autres postes à hauteur de 0,05 Md€ en 2017. De telles économies en gestion pourrait être de nouveau observées en 2018.

¹²⁵ Les missions pour lesquelles les risques présentent un faible enjeu budgétaire, pour lesquelles des informations fiables font défaut à ce stade et pour lesquelles des annulations de crédits sont possibles ne sont pas présentées.

Au total, l'ensemble de ces facteurs devraient conduire à un dépassement compris entre 0,3 et 0,5 Md€

Mission Cohésion des territoires

De la même manière qu'en 2017 et en dépit de l'accroissement des crédits alloués à cette politique publique, il existe de sérieux risques de dépassement sur le programme d'hébergement d'urgence à hauteur de 0,2 Md€ dus à des sous-budgétisations récurrentes concernant, cette année, la pérennisation de 5 000 places hivernales ainsi que le dispositif hivernal d'accompagnement.

Des reports de charges existent sur cette mission, essentiellement liés à l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis du FNAL, fonds public sans personnalité juridique, concernant les aides personnalisées au logement (APL), dont le montant atteindrait 0,25 Md€. L'apurement de cette dette, neutre pour la dépense des administrations publiques, n'est pas pris en compte dans le cadre de cet exercice.

Au total, le risque de cette mission serait compris entre 0,1 et 0,3 Md€

Mission Immigration, asile et intégration

Un dépassement pourrait être constaté suite au relèvement du niveau de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) (décidé en janvier 2018) en juin 2018, et s'élèverait à 0,05 Md€

L'accélération des délais réels de traitement de la demande d'asile faisant suite au projet loi d'asile voté au parlement constituerait un aléa de l'ordre de 0,05 Md€. Une telle accélération des délais de traitement pourrait occasionner un accroissement temporaire du nombre de bénéficiaires de l'ADA. Une telle hausse du nombre de bénéficiaires de l'ADA représente un aléa supplémentaire non pris en compte.

En somme, le risque global pour cette mission atteindrait un montant compris entre 0 et 0,2 Md€

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

Il existe sur cette mission des reports de charges liés à divers dispositifs d'intervention qui représentent 0,1 Md€, correspondant principalement de remboursements aux banques de prêts bonifiés accordés en 2017 (0,05 Md€).

Les exonérations de charges travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi (TO-DE) représentent des aléas dont le montant pourrait s'élever à 0,05 Md€ le rebassage en LFI pour 2018 restant inférieur au montant constaté en 2017. À l'inverse, un montant inférieur aux prévisions conduirait à une hypothèse haute d'économies de 0,05 Md€.

Même si à ce jour, le ministère ne fait état d'aucune crise susceptible de nécessiter des crédits supplémentaires en 2018, de nouveaux aléas supplémentaires très significatifs peuvent intervenir d'ici la fin de l'exercice (tels qu'une sécheresse ou de nouveaux refus d'apurement communautaire).

Au total, un risque de dépassement compris entre 0 et 0,15 Md€ serait à prévoir pour cette mission.

Mission Engagements financiers de l'État (hors dette)

Le remboursement au Mécanisme européen de stabilité (MES) des pertes sur les fonds déposés à la Banque de France en raison du taux d'intérêt négatif appliqué à la facilité de dépôt ne fait l'objet d'aucune dotation prévue à ce titre dans la loi des finances pour 2018. Un dépassement est donc à attendre à hauteur de 0,1 Md€.

À l'inverse, une économie de constatation s'élevant à 0,05 Md€ est possible par la baisse des primes « plan épargne logement » (PEL) compte tenu de taux d'intérêt du marché immobilier plus compétitifs que ceux des PEL.

Le dépassement total pour la mission devrait donc être compris entre 0,0 et 0,1 Md€.

Mission Outre-Mer et plan Guyane

Cette mission fait l'objet de plusieurs sous-budgétisations. Elles concernent les exonérations de charges sociales patronales ainsi que le recours d'EDF contre l'État et elles représentent 0,05 Md€.

Enfin, s'agissant de la mise en œuvre du plan d'urgence pour la Guyane (PUG), une incertitude pèse sur le financement du revenu de solidarité active (RSA) à hauteur de 0,05 Md€ qu'aucune mission ou programme budgétaire n'avait pris en compte en LFI pour 2018.

Ainsi, un dépassement contenu entre 0 et 0,1 Md€ est à attendre sur cette mission.

Mission Jeunesse et sport

De même qu'en 2017, le service civique n'est pas budgété à hauteur de l'objectif de moyen-long terme de 150 000 jeunes volontaires, ce qui pourrait conduire à un dépassement de l'ordre de 0,05 Md€ Dès lors, le dépassement total de cette mission devrait être situé entre 0 et 0,1 Md€

Mission Aide publique au développement

Des reports de charges dus au traitement de la dette de la Somalie et à quelques autres dispositifs induiraient un dépassement à hauteur de 0,05 Md€

Mission Santé

Des reports de charges dus à l'aide médicale de l'État (AME) sont à prévoir jusqu'à 0,05 Md€ Ainsi, le risque de cette mission serait compris entre 0 et 0,05 Md€

Mission Sécurités

L'évaluation des dépenses de personnel de la mission n'intègre pas tous les coûts annuels supplémentaires par rapport à 2017 des mesures de revalorisation salariale catégorielles¹²⁶, adoptées en 2015 et en 2016.

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

Divers contentieux font l'objet d'une sous-budgétisation, ce qui devrait mener à un dépassement total compris entre 0 et 0,05 Md€

¹²⁶ Protocoles d'avril 2016 ainsi que revalorisation de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) versée aux forces mobiles de sécurité.

**Tableau n° 17 : principaux risques en dépense en 2018
sur les crédits des ministères (en Md€)**

Missions	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Moy. des deux hypothèses	Commentaires
<i>Defense</i>	0,6	0,7	0,65	- Sous-budgétisations : OPEX (0,5 Md€), MISSINT (0,2 Md€)
<i>Solidarité, insertion, égalité des chances</i>	0,3	0,5	0,4	- Sous-budgétisations : prime d'activité (0,4 Md€) ; - Aléas : Allocation adulte handicapé (AAH), dispositif « mineurs non accompagnés » (MNA), allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) (0,05 Md€), - Risque supplémentaire non pris en compte d'un accroissement du taux de recourt sur la prime d'activité (0,1 à 0,2 Md€). Dans le sens contraire, la mission a dégagé des économies (0,05 Md€) en 2017.
<i>Travail et emploi</i>	0,1	0,35	0,2	- Sous-budgétisations : subvention pour l'AFPA (0,1 Md€) ; - Aléas : compensation de l'exonération de charges sociales de l'aide à la création et à la reprise d'entreprises par des demandeurs d'emploi (ACCRE) (0,1 Md€) ; - Reports de charges : plan formation (0,1 Md€), insertion par l'activité économique (IAE) pour 0,05 Md€ ; - Économies possibles sur la mission, de l'ordre 0,2 Md€
<i>Cohésion des territoires</i>	0,1	0,3	0,2	- Sous-budgétisations : hébergement d'urgence, pérennisation de 5000 places hivernales et dispositif hivernal d'accompagnement (0,2 Md€) ; - Risque non pris en compte (car neutre sur l'ensemble des APU) : apurement de la dette de l'État vis-à-vis du FNAL concernant les aides personnalisées au logement, ou APL (0,25 Md€).
<i>Immigration, asile et intégration</i>	0,0	0,2	0,1	- Sous-budgétisations : relèvement du niveau de l'allocation pour demandeur d'asile en juin 2018, suite à un arrêté du Conseil d'État (0,05 Md€) - Aléa : accélération des délais réels de traitement de la demande d'asile (0,05 Md€) - Aléa non pris en compte : éventuel nombre de bénéficiaires en hausse
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)</i>	0,0	0,15	0,08	- Reports de charges : divers dispositifs d'interventions (0,1 Md€) - Aléas : exonérations de charges TO-DE (0,05 Md€) ; - Économies (0,05 Md€) ; - De nouveaux aléas supplémentaires très significatifs peuvent intervenir d'ici la fin de l'exercice (sécheresse, nouveaux apurements communautaires,...)

Missions	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Moy. des deux hypothèses	Commentaires
<i>Engagements financiers de l'État (hors dette)</i>	0	0,1	0,05	- Sous-budgétisation : remboursement au MES des pertes les fonds déposés à la Banque de France en raison du taux d'intérêt négatif de la facilité bancaire (0,1 Md€) - Économie de constatation : primes PEL en baisse compte tenu des taux d'intérêt du marché immobilier plus compétitif que ceux des PEL (0,05 Md€)
<i>Outre-Mer</i>	0,0	0,1	0,05	- Sous-budgétisations : recours d'EDF contre l'État et compensations des exonérations de charges patronales (0,05 Md€), financement du RSA dans le cadre du plan Guyane (0,05 Md€)
<i>Jeunesse et sport</i>	0	0,1	0,05	- Sous-budgétisations : le service civique n'est pas budgétré à hauteur de l'objectif de moyen-long terme de 150 000 jeunes volontaires (0,05 Md€)
<i>Aide publique au développement</i>	0,05	0,05	0,05	- Reports de charges : traitement de la dette de la Somalie + quelques autres dispositifs (0,05 Md€)
<i>Santé</i>	0	0,05	0,03	- Reports de charges : aide médicale d'État (0,05 Md€)
<i>Sécurités</i>	0	0,05	0,03	- Sous-budgétisations : mesures de revalorisations salariales sous-budgétées (0,05 Md€)
<i>Administration générale et territoriale de l'Etat (AGTE)</i>	0,0	0,05	0,03	- Sous-budgétisations : divers contentieux (0,05 Md€)
TOTAL	1,1	2,8	1,9	

Source : Cour des comptes

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

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

Ces dépenses ont été budgétées à hauteur de 87,0 Md€ en loi de finances initiale (LFI) pour 2018. À périmètre constant de 2017, elles augmentent de 2,1 Md€ soit 2,4 % par rapport à la LFI pour 2017 (84,9 Md€). L'exécution 2017 s'est trouvée être nettement plus dynamique (4,0 %, soit 3,3 Md€ que prévu en LFI pour 2017 (2,8 %, soit 2,3 Md€).

Dans la construction du PLF pour 2018, la plus grande partie des facteurs de hausse des crédits de titre 2 de l'exécution 2017 avait été prise en compte. Par rapport à l'exécution 2017, l'accroissement des dépenses de personnel prévue dans la LFI est donc de 1,4 Md€ par rapport à la prévision d'exécution de septembre 2017 (soit 1,6 %).

Les informations fournies par la direction du budget montrent que cette augmentation de 1,4 Md€ de 2017 à 2018 tiendrait à :

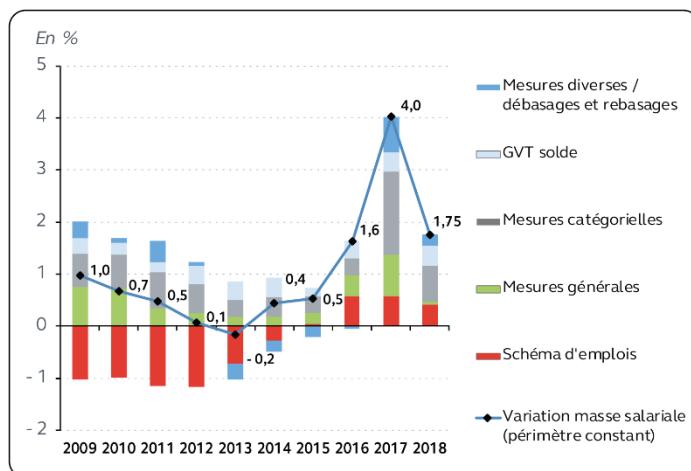
- une augmentation de 0,36 Md€ du schéma d'emploi, liée essentiellement à l'extension en année pleine de l'accroissement des effectifs de l'éducation nationale, de la défense et de la justice ;
- une augmentation du coût des mesures générales à hauteur de 0,05 Md€ essentiellement liée à l'extension en année pleine de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique de février 2017 ;
- une augmentation de 0,63 Md€ des mesures catégorielles. Ces mesures catégorielles prennent en particulier en compte la réforme Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), ainsi que des mesures catégorielles spécifiques des missions Sécurités et Enseignement scolaire, etc. ;
- une hausse de 0,34 Md€ au titre du glissement vieillesse technicité (GVT) solde, qui se décompose à hauteur de 1,25 Md€ de GVT positif et - 0,90 Md€ de GVT négatif ;
- une diminution de 0,03 Md€ au titre des autres mesures, correspondant notamment à la variation des indemnités versées aux militaires en opérations extérieures et des heures supplémentaires au ministère de l'éducation nationale.

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

Les dépassements récurrents de certains ministères, comme les ministères de la défense et de l'intérieur, devraient se matérialiser de nouveau. En particulier, les dépassements récurrents, observés ces dernières années, relatifs aux opérations extérieures (OPEX) pourraient de nouveau être constatés en 2018 (0,1 Md€¹²⁷). En outre, l'évaluation des dépenses de personnel de la mission *Défense* en LFI n'intégrait pas tous les coûts annuels supplémentaires par rapport à 2017 des mesures de revalorisation salariale catégorielles, adoptées en 2015 et en 2016. Par ailleurs, des dépassements liés à la budgétisation du GVT du ministère de l'éducation nationale pourraient encore se reproduire en 2018, malgré la diminution observée sur les dernières années des écarts entre la budgétisation et l'exécution des dépenses de personnel de ce ministère.

Au total, il existe un risque de dépassement des crédits de rémunérations inscrits en LFI pouvant aller jusqu'à 0,2 Md€ (soit de l'ordre de 0,2 point), essentiellement porté sur les missions *Défense*, *Sécurité* et *Enseignement scolaire*. Avec un dépassement de 0,15 Md€, l'augmentation de la masse salariale de l'État atteindrait en exécution le rythme de 1,7 à 1,8 % en 2017 par rapport à l'exécution 2017 (soit de l'ordre de 1,5 Md€).

Graphique n° 44 : Accroissement de la masse salariale de l'État sur la période 2009-2018 décomposé par facteur



Source : Cour des comptes à partir des données de la direction du budget

¹²⁷ En dépit d'un comblement de la sous-budgétisation de 75 M€en LFI pour 2018.

Annexe n° 7 : les incertitudes sur le rendement de l'impôt sur le revenu dues à la mise en œuvre du prélèvement à la source

L'introduction du prélèvement à la source constitue une modification importante du mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu. Un changement de cette importance s'accompagne d'incertitudes sur le rendement futur de l'IR, en régime permanent, mais plus encore pour l'année 2019, de transition entre l'ancien dispositif et le nouveau.

1. Les grandes lignes de la mesure

Dans ses principes, le passage au prélèvement à la source consiste tout d'abord à faire porter, pour les revenus salariaux et de remplacement le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année en cours, et non plus celui de l'année précédente (certains autres revenus, comme les revenus de capitaux mobiliers faisant déjà l'objet d'un prélèvement à la source). Il consiste ensuite à faire verser l'impôt dû sur ces revenus non par le contribuable, mais par le payeur de ces revenus (employeur, caisse de retraite, Unédic...). Sur ces revenus, le montant de la retenue à la source est déterminé par l'application d'un taux qui est, lui, calculé à partir des revenus passés (celui de l'année précédente lorsqu'il est connu, c'est-à-dire à partir du mois de septembre, et celui de l'année antérieure jusqu'en août). Les revenus des travailleurs indépendants, pour lesquels la notion de tiers payeur n'a guère de sens, seront quant à eux soumis à un régime hybride, puisqu'ils verseront des acomptes calculés par l'administration fiscale en fonction des bénéfices déclarés par le contribuable au titre des années antérieures, mais que ces acomptes seront modulables par le contribuable en fonction de ses revenus effectifs.

L'impôt versé fait l'objet d'une régularisation l'année suivante, lorsque la déclaration du contribuable permet de calculer le montant exact de l'impôt dû. Celui-ci peut en effet alors différer de celui prélevé à la source à cause des éléments de revenu qui restent imposés avec un décalage d'un an, des réductions et crédits d'impôt, qui dans leur grande majorité restent elles aussi imputées avec un décalage d'un an, et parce que le taux d'imposition lui-même peut être *in fine* différent de celui appliqué en cours d'année.

En cas de baisse des revenus, le montant de l'impôt s'ajuste immédiatement et proportionnellement à la baisse, mais le taux appliqué reste *a priori* inchangé. S'il estime que la baisse de ses revenus conduira *in fine* à abaisser son taux d'imposition, le contribuable pourra alors, sous

certaines conditions, moduler à la baisse son taux d'imposition. Il pourra également le moduler à la hausse dans le cas où il anticipe que son taux d'imposition sera supérieur au taux actuel.

L'année 2019 de transition sera soumise à des dispositions particulières : pour pouvoir imposer les revenus « exceptionnels » de 2018 et faire à l'inverse bénéficier les contribuables des réductions et crédits d'impôt nés en 2018 sans imposer les revenus « non exceptionnels », l'administration fiscale procédera au calcul de l'impôt qui aurait théoriquement été dû au titre de 2018 et n'en fera payer au contribuable que la part due aux revenus « exceptionnels » (au prorata de leur part dans le revenu total) nette des réductions et crédits d'impôt (ou lui restituera la différence si ceux-ci excède la part de l'impôt brut due aux crédits aux revenus « exceptionnels »).

2. Les incertitudes sur le rendement de l'IRPP

En régime permanent, le prélèvement à la source réduit le décalage entre le montant de l'impôt payé et les revenus et modifie dans son mode de perception (par un tiers collecteur s'agissant des salaires ou des revenus de remplacement), sans changer ses caractéristiques intrinsèques : une fois que les acteurs (ménages et tiers collecteurs) se seront adaptés aux nouveaux mécanismes associés au prélèvement à la source, il ne devrait pas entraîner de risque majeur à moyen-long terme sur les finances publiques.

Tout au plus peut-on noter que, dans la mesure où l'impôt devient plus lié au revenu contemporain, la réaction du solde public à la conjoncture (les « stabilisateurs automatiques ») en sera accrue, ce qui peut entraîner une volatilité accrue du solde public. Par ailleurs, l'impôt sur le revenu deviendra plus difficile à prévoir, puisque sa prévision pour une année donnée devra désormais s'appuyer sur une prévision de revenu de cette même année alors qu'elle s'appuyait jusqu'à maintenant sur celle de l'année antérieure. Ainsi, l'incertitude qui entoure, dans le programme de stabilité, la prévision du niveau des revenus de 2019 est plus de deux fois supérieure à celle qui entoure celui de 2018 et, au moment de la préparation du PLF, cette incertitude sera encore forte alors que celle pesant sur le niveau des revenus de 2018 aura été nettement réduite.

Cet accroissement de l'incertitude sur l'assiette est en partie compensée par la réduction de celle attachée à son taux. Celui-ci sera égal au taux d'imposition des revenus de 2017 sur les huit premiers mois de l'année 2019 et à celui des revenus de 2018 sur les quatre derniers, alors qu'avec l'ancien mode de calcul, c'est le taux relatif aux revenus de 2018 qui s'appliquerait intégralement. Or, le taux de 2017 sera connu lors de la

préparation de la loi de finances pour 2019 et on dispose, au moment de la présentation du programme de stabilité, des résultats du Budget de l'État pour 2017 et d'une estimation provisoire du revenu des ménages dans les comptes nationaux qui fournissent de premiers éléments utiles à son calcul.

Des incertitudes particulières affectent toutefois le rendement de l'IRPP pour l'année 2019, de transition entre l'ancien mode de prélèvement de l'impôt et le nouveau.

Premièrement, il y a une incertitude sur le taux de recouvrement initial de l'impôt par les tiers collecteurs. Le taux de recouvrement actuel de l'impôt sur le revenu la première année n'est que de 95 % et on peut légitimement attendre que, pour les revenus qui seront prélevés à la source par des tiers collecteurs, il s'aligne à terme sur le taux observé pour les cotisations sociales du secteur privé, soit 99 %. Mais à court terme, il peut y avoir un délai de montée en charge, qui conduise à un taux plus faible la première année : le Gouvernement suppose ainsi qu'il s'établira à 97 %. L'incertitude sur le taux de recouvrement qui sera réellement observé entraîne une incertitude significative sur le rendement de la mesure : si le taux se maintenait à 95 %, il en résulterait une perte de recettes de l'ordre de 1,5 Md€; à l'inverse, s'il atteignait 99 % dès la première année, c'est un gain de 1,5 Md€ qui serait enregistré.

Les possibilités de modulation du prélèvement à la source constituent une deuxième source d'incertitude sur le rendement de l'impôt sur le revenu en 2019. L'incertitude porte plus particulièrement sur le recours à la modulation à la baisse. Le contribuable qui sait que ses revenus seront plus bas d'au moins 10 % sur l'année qu'en moyenne sur les deux années précédentes (avec un pondération d'un tiers pour l'année précédente et deux tiers pour l'année encore antérieure, en ligne avec le mode de calcul du taux de prélèvement) et que son taux *in fine* d'impôt sur le revenu au titre de l'année en cours sera alors plus bas que le taux appliqué par défaut peut demander à l'administration de recalculer son taux de prélèvement sur la base de ses nouveaux revenus, à condition que son gain soit supérieur à 200€. À partir des fluctuations de revenu observées dans les déclarations de revenus des années 2013 à 2015 et en supposant qu'un quart des contribuables éligibles profiteraient de cette possibilité de modulation, le Gouvernement a estimé à 750 M€ la perte de recettes qui en résulterait. S'il paraît raisonnable d'estimer que la difficulté à s'approprier le mécanisme et la crainte de se tromper dans ses calculs dissuadera des contribuables concernés de recourir à cette possibilité, surtout la première année, le taux de recours de 25 % retenu par le Gouvernement est conventionnel. Si ce taux devait être plus élevé, la perte de recettes pour l'État serait supérieure (de 750 M€ par exemple pour un taux de 50 %).

Une incertitude plus modérée porte sur l'ampleur du recours à la modulation à la hausse. Le contribuable aura en effet la possibilité de moduler à la hausse son taux de prélèvement, afin de limiter l'ampleur de sa régularisation de l'année suivante. Cela suppose des contribuables très rationnels capables à la fois de mesurer l'ampleur de la régularisation à venir et de s'estimer peu capables d'épargner spontanément en prévision de cette régularisation. Cela devrait donc concerner peu de personnes. Le Gouvernement n'en attend d'ailleurs que 100 M€ de recettes supplémentaires et le risque qui pèse sur la prévision peut donc être considéré comme faible.

Enfin, une incertitude porte sur le montant des revenus d'activité transférés de 2019 vers 2018.

En effet, les salariés auront intérêt à accroître leur activité ou revenu perçu en 2018 pour bénéficier d'un crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) élevé à déduire de leur prélèvement en 2019. Les montants concernés sont sans doute modestes, notamment parce que leur réalisation supposera en général la bienveillance des employeurs, mais ils existent (cas par exemple des heures supplémentaires qui pourraient être accrues en 2018 et baissées corrélativement en 2019).

Il est en est de même pour les travailleurs indépendants. Ceux-ci seront certes *a priori* limités dans leur possibilité de déplacer des factures de 2019 sur 2018, car le revenu pris en compte pour calculer leur CIMR est plafonné *ex ante* au maximum des revenus de 2014 à 2017 et *ex post* au maximum de ces revenus et du revenu perçu en 2019. Mais cela laisse des possibilités d'optimisation pour ceux dont l'activité est en croissance ou ceux qui ont connu un pic d'activité exceptionnel en 2014, 2015 ou 2017.

Le Gouvernement n'a pas estimé ce risque et, compte tenu de la masse des revenus concernés, l'incertitude est sans doute inférieure à 1 Md€ mais, en considérant le risque comme nul, le Gouvernement sous-estime nécessairement la perte de recette correspondante.

Au total, les incertitudes sur le rendement du PAS en 2019 pourraient s'élever à 2 Md€ environ, soit 0,1 point de PIB, à la hausse ou à la baisse.

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

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

Nous saluons les travaux menés par la Cour des comptes qui relèvent cette année une situation des finances publiques françaises nettement meilleure qu'à l'occasion de l'audit conduit l'an dernier, dans la foulée du changement de Gouvernement.

Nous vous prions de trouver ci-dessous, en réponse, nos analyses.

En 2017, pour la première fois depuis 2007, le déficit public français est revenu sous les 3 % du PIB, conformément aux engagements du Gouvernement. Ce résultat devrait permettre à la France de sortir, dès cette année, de la procédure pour déficit excessif ouverte à son encontre depuis 2009. Si la Cour souligne que l'amélioration de la conjoncture a contribué à l'atteinte de ce résultat, nous tenons à rappeler qu'il est aussi le fruit de l'action déterminée du Gouvernement. Les réallocations en gestion d'ampleur (et des annulations de crédits associées) ainsi que les mesures d'urgence prises à l'été 2017, sur les contrats aidés ou les aides personnalisées au logement, mériteraient d'être valorisées. De même, le Gouvernement a su réagir pour faire face aux répercussions de l'annulation en octobre par le Conseil constitutionnel de la taxe de 3 % sur les dividendes.

S'agissant de 2018, la Cour juge « atteignable » la prévision de déficit public du Gouvernement. Nous partageons cette analyse et nous tenons à souligner qu'il y a là un changement très net par rapport aux conclusions de l'audit des finances publiques de l'an dernier. Cela tient principalement à la sincérisation de la budgétisation à laquelle a procédé le Gouvernement. Ce changement de paradigme, couplé à l'abaissement du taux de mise en réserve à 3 % des crédits, doit permettre in fine de respecter le niveau de la norme de dépenses pilotables sans réallocations majeures en gestion.

S'agissant de la dépense de l'État, la Cour estime à 1,5 Md€ les tensions liées à des « sous-budgétisations ». Nous regrettons vivement le choix de ce terme qui laisse à penser que le Gouvernement a volontairement minoré certaines dotations en loi de finances. Si des tensions peuvent exister, elles sont le fruit des aléas naturels qui apparaissent en gestion. S'agissant spécifiquement de la mission Défense, la budgétisation des opérations extérieures du ministère des armées a fait l'objet d'une augmentation substantielle en 2018 de 200 M€, qui est appelée à se poursuivre en 2019, comme indiqué à l'occasion de la LPFP. Si d'éventuels besoins venaient à apparaître, ils seront traités en gestion.

Par ailleurs, à la demande du Premier ministre, des rencontres entre chaque ministre et le ministre de l’Action et des comptes publics ont eu lieu au premier trimestre afin d’examiner les conditions d’exécution budgétaire de l’année. Ces rencontres ont démontré qu’à ce stade de l’année, si des aléas limités, à la hausse comme à la baisse, peuvent apparaître, il n’existe aucun risque global sur le respect de l’objectif de dépenses de l’État.

Nous rejoignons par ailleurs l’opinion de la Cour lorsqu’elle juge « réaliste » la prévision de dépenses des administrations de sécurité sociale et « atteignable » la prévision de dépenses des administrations publiques locales. La contractualisation prévue avec les collectivités par la loi de programmation des finances publiques est en effet en bonne voie.

S’agissant de la trajectoire pluriannuelle de finances publiques, nous ne rejoignons pas l’analyse de la Cour évoque des fragilités. Le cadrage macroéconomique reflète l’amélioration de la situation économique française appelée à se poursuivre. S’agissant plus particulièrement de 2019, les hypothèses retenues sont très proches de celles des organisations internationales et des banques. La trajectoire de finances publiques est également réaliste : elle reflète un scénario de transformation reposant sur des baisses immédiates de prélèvements obligatoires de nature à soutenir la croissance et le pouvoir d’achat, et le déploiement graduel d’économies liées à la mise en œuvre progressives de réformes structurantes, dont certaines (logement, politique de l’emploi) ont déjà été engagées, tandis que d’autres sont à venir.

Il convient à cet égard de noter que la trajectoire pluriannuelle définit les objectifs de maîtrise des dépenses, mais ne saurait, à cet horizon, décrire l’ensemble des moyens mis en œuvre pour y parvenir et qui seront déclinés, s’agissant de 2019 et au-delà, dans les textes financiers à venir. En tout état de cause, la stratégie portée par le Gouvernement doit aboutir à une baisse du ratio de dette publique dès cette année et au retour à l’équilibre de nos comptes publics en 2022. L’ensemble des sous-secteurs contribueront à ce redressement.

Par ailleurs, la Cour estime que la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 manque d’ambition en matière de gouvernance des finances publiques. Notre opinion diverge sensiblement de celle la Cour. La mise en place d’un mécanisme de contractualisation avec les collectivités locales pour réduire leur besoin de financement, et ainsi améliorer leur situation financière, participe davantage d’une redéfinition de la gouvernance des finances publiques que les baisses forfaitaires de dotations conduites jusqu’en 2017. Le caractère vertueux du mécanisme de non recyclage des « bonnes nouvelles » nous semble

également indéniable. En outre, les nouvelles dispositions en matière de dépenses fiscales et de « niches sociales » visent à construire des outils plus lisibles et donc plus efficaces. Enfin, la rénovation des normes de dépenses de l’État, avec la création d’une norme de dépenses pilotables, marque aussi la volonté du Gouvernement de se doter d’outils plus efficaces de contrôle de la dépense publique.

Il convient enfin de souligner que la présentation du rapport préparatoire au débat d’orientation des finances publiques sera l’occasion d’actualiser la trajectoire du programme de stabilité 2018 des décisions susceptibles de la modifier.
