

# La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2020)

---

## PRÉSENTATION

---

*En juin 2019, la Cour a souligné l'évolution préoccupante de la situation des finances publiques. Malgré une croissance légèrement supérieure à la croissance potentielle depuis plusieurs années, l'amélioration des comptes publics demeure très graduelle. Les marges de manœuvre dont dispose la France en cas de retournement conjoncturel restent limitées, et nettement inférieures à celles de certains de nos partenaires, notamment l'Allemagne. L'analyse faite par la Cour dans ce chapitre confirme ce constat.*

*Selon la dernière prévision du Gouvernement, le déficit public s'établirait à 3,1 points de PIB en 2019, contre 2,5 points de PIB en 2018. Cette hausse de 0,6 point inclut un effet ponctuel de 0,8 point lié au cumul, en 2019, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et de l'allègement de cotisations sociales le remplaçant. Le déficit structurel, qui neutralise l'impact des facteurs exceptionnels et de la conjoncture économique, ne serait que faiblement réduit par rapport à 2018.*

*En 2020, le Gouvernement prévoit une baisse du déficit public à 2,2 points de PIB, grâce essentiellement au contrecoup technique de la transformation du CICE. Hors cette mesure et d'autres effets ponctuels, les déficits effectif et structurel seraient stables. Le ratio de dette publique au PIB, qui devrait avoir encore un peu augmenté en 2019, ne se replierait que très légèrement. Les prévisions du Gouvernement sont en outre soumises à certains risques.*

*Le Gouvernement a fait le choix, en réponse aux mouvements sociaux amorcés à l'automne 2018, d'intensifier notablement les baisses de prélèvements obligatoires en faveur des ménages. Pour autant il n'a pas accru son effort de maîtrise de la dépense. Celui-ci apparaît même sur les trois années 2018-2020 un peu inférieur à ce qui figurait en loi de programmation des finances publiques. La stratégie de moyen terme fixée dans la loi de programmation de janvier 2018 est ainsi d'ores et déjà à redéfinir et son effectivité devrait être renforcée.*

*Ce chapitre analyse d'abord la situation des finances publiques en 2019 (I), puis la prévision pour 2020 (II), avant de mettre en perspective la stratégie pluriannuelle de finances publiques (III). Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 21 janvier 2020.*

---

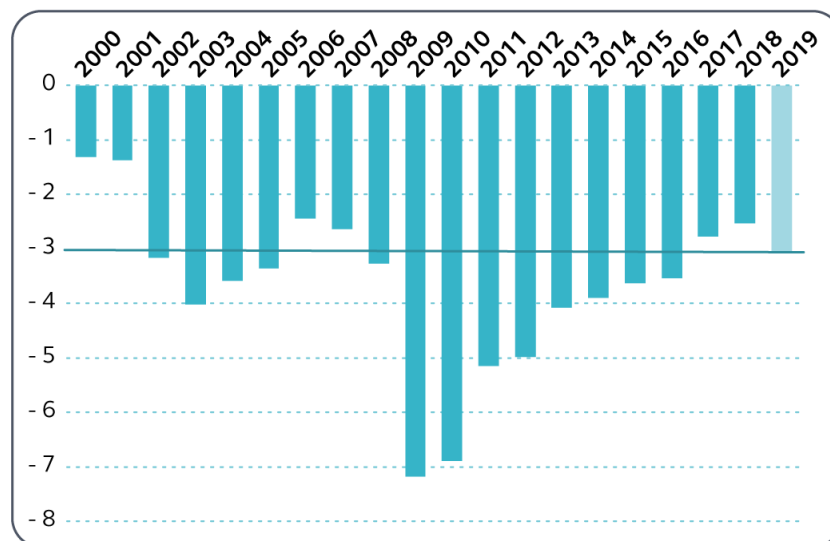
## I - En 2019, une nette hausse du déficit liée notamment à la transformation du CICE, une faible amélioration du solde structurel

Le déficit public repasserait légèrement au-dessus de 3 points de PIB en 2019 tandis que le déficit structurel ne s'améliorerait que marginalement (A). Ces évolutions reflètent une baisse notable des prélèvements conjointement à une progression globalement contenue des dépenses (B). En conséquence, la situation des finances publiques de la France a continué de se dégrader relativement à celle de ses partenaires européens (C).

### A - Une faible réduction du déficit structurel, la dette continuant à progresser

Selon la prévision du Gouvernement, le **déficit public** s'établirait à **3,1 points de PIB** en 2019 (73,8 Md€ en valeur). Le déficit serait ainsi en hausse sensible par rapport au niveau atteint en 2018 (2,5 points de PIB).

Graphique n° 1 : solde des administrations publiques (en points de PIB)



Source : Insee, comptes nationaux, jusqu'en 2018 ; rapport économique, social et financier joint au PLF 2020 pour l'année 2019

Le ressaut du déficit en 2019 n'est pas une surprise. L'année 2019 inclut en effet un montant élevé de mesures temporaires et exceptionnelles, du fait de la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales<sup>32</sup>. Une hausse temporaire du déficit était ainsi attendue dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2019.

Le PLF 2019 tablait cependant sur un déficit moins élevé, de 2,8 points de PIB. L'écart avec le résultat attendu aujourd'hui s'explique par les mesures prises à la suite du mouvement social de l'automne 2018. Le coût net de ces dispositions, dont certaines étaient traduites dès décembre 2018 en loi de finances initiale (LFI) ou dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES)<sup>33</sup>, serait d'environ 9 Md€ en 2019, soit près de 0,4 point de PIB (cf. tableau n° 1), sur la base des estimations du ministère de l'économie et des finances.

Le montant de certaines mesures de financement adoptées en compensation a été revu en baisse par rapport aux annonces du Gouvernement. Il avait notamment inscrit dans le programme de stabilité d'avril 2019 une diminution de 1,5 Md€ de la norme de dépense pilotable en 2019, baisse qui été ramenée à 1,0 Md€ en loi de finances rectificative (LFR). Le coût net des mesures est croissant au-delà de 2019 pour atteindre plus de 17 Md€ en 2020. De plus, le Gouvernement considère que l'exonération d'impôt et de cotisations sociales de la prime exceptionnelle de 1 000 €, dont les modalités sont plus restrictives en 2020, n'a pas de coût pour les finances publiques, ce qui est une hypothèse optimiste, comme l'a déjà souligné la Cour<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> En 2019, les entreprises bénéficient à la fois du CICE au titre des salaires 2018 et de l'allègement de cotisations sur les salaires de 2019. Ce cumul de pertes de recettes publiques en 2019 conduit le Gouvernement à classer en mesure exceptionnelle et temporaire un montant de 20,1 Md€ au titre du CICE, soit 0,8 point de PIB.

<sup>33</sup> D'autres mesures ont ensuite été adoptées dans la loi du 24 juillet 2019, la loi de finances rectificative pour 2019 et la loi de finances initiale pour 2020.

<sup>34</sup> Cf. notamment *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2019.

**Tableau n° 1 : principales mesures adoptées postérieurement  
au dépôt du PLF 2019 et à la suite du Grand débat national**

<i>(en Md€)</i>	2019	2020
<b>Total des mesures annoncées fin décembre 2018</b>	<b>- 9,0</b>	<b>- 11,7</b>
<i>Annulation de la hausse de fiscalité énergétique</i>	- 4,0	- 6,8
<i>Défiscalisation et avancement de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires</i>	- 2,4	- 2,1
<i>Annulation de la hausse de CSG sur les petites retraites</i>	- 1,3	- 1,1
<i>Report de la baisse de l'IS pour certaines entreprises</i>	1,7	2,3
<i>Autres mesures en recettes</i>	0,8	1,2
<i>Chèque énergie, prime à la conversion et autres mesures</i>	- 1,0	- 1,0
<i>Hausse de la prime d'activité</i>	- 3,8	- 4,2
<i>Économie sur la norme de dépenses de l'État</i>	1,0	0,0
<b>Total des mesures annoncées fin avril 2019</b>		<b>- 5,4</b>
<i>Baisse de l'impôt sur le revenu</i>		- 5,0
<i>Indexation des pensions les plus petites</i>		- 1,0
<i>Prime exceptionnelle de 1 000 € exonérée de prélèvements</i>	Indéterminé	Indéterminé
<i>Compensation sur les niches fiscales et sociales</i>		0,6
<b>TOTAL général en Md€</b>	<b>- 9,0</b>	<b>- 17,1</b>
<b>TOTAL général en point de PIB</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,7</b>

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'économie et des finances

Note : L'annulation des hausses de fiscalité énergétique a un coût croissant au-delà de 2020, soit 3,1 Md€ supplémentaires en 2021 et 5,3 Md€ en 2022, auquel il faut ajouter l'arrêt des effets du décalage de la baisse de l'IS.

Le solde structurel, qui neutralise l'effet des mesures temporaires et exceptionnelles et l'effet estimé de la conjoncture (cf. encadré), résume mieux l'évolution sous-jacente des finances publiques. Il afficherait en 2019 une amélioration limitée, de 0,1 point de PIB. Le **déficit structurel** resterait donc significatif, évalué à **2,2 points de PIB**.

**Tableau n° 2 : décomposition du solde public**

<i>En % du PIB</i>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<i>Solde effectif =</i>	-2,8	-2,5	-3,1
<i>Composante conjoncturelle</i>	-0,3	0,0	0,0
<i>+ Mesures ponctuelles et temporaires</i>	-0,1	-0,2	-0,9
<i>+ Solde structurel</i>	-2,4	-2,3	-2,2

Source : Cour des comptes à partir des informations du ministère de l'économie et des finances

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

### **Solde public effectif, solde conjoncturel et solde structurel**

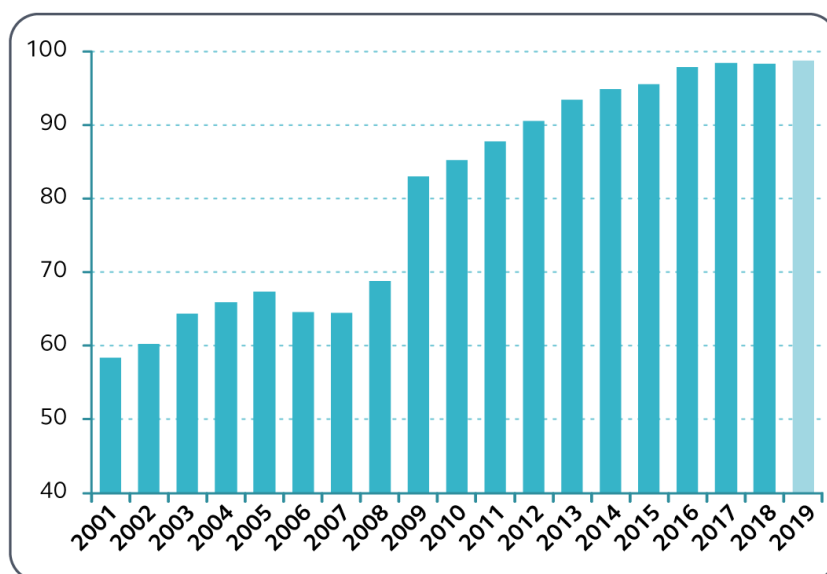
Les variations annuelles du solde public sont affectées par les mesures nouvelles votées par le Parlement en loi de finances ou à l'occasion d'autres textes législatifs, mais aussi par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il faut corriger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

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire du PIB corrigé de la conjoncture, et calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, dit solde conjoncturel, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart résultant de la conjoncture, en supposant que les recettes publiques évoluent quasiment comme le PIB (élasticité<sup>35</sup> proche de 1) ;
- évaluation des facteurs exceptionnels et temporaires qui affectent le solde effectif ;
- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et la somme de ces facteurs exceptionnels et temporaires et de sa composante conjoncturelle.

La **dette publique** devrait avoir continué de croître en 2019, bien que de façon modérée, pour atteindre **98,8 points de PIB**, soit environ 2 385 Md€. Compte tenu de la révision à la hausse du déficit et du ralentissement de l'activité, la baisse de la dette rapportée au PIB espérée lors du dépôt du projet de loi de finances en octobre 2018 ne s'est pas matérialisée.

<sup>35</sup> L'élasticité d'une recette publique à son assiette mesure la progression de cette recette, en %, lorsque son assiette augmente de 1 %, à législation donnée. Si une hausse de 1 % de l'assiette fait augmenter une recette publique de 2 %, l'élasticité sera ainsi de 2. On peut également calculer une élasticité apparente de l'ensemble des recettes publiques au PIB en évaluant de combien elles augmentent quand le PIB augmente de 1 %.

**Graphique n° 2 : dette des administrations publiques  
(en points de PIB)**



Source : Insee, comptes nationaux, jusqu'en 2018 ; rapport économique, social et financier joint au PLF 2020 pour l'année 2019

\*

\*\*

Les prévisions de solde et de dette pour 2019 restent sujettes aux aléas usuels à ce stade de connaissance de l'exécution : les résultats connus pour l'État ont été meilleurs que prévu mais leur traduction en comptabilité nationale ne sera disponible que fin mars 2020, et reste soumise aux incertitudes liées au passage en droits constatés des données budgétaires, notamment s'agissant de l'impact du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ; les éléments partiels concernant les collectivités territoriales indiquent un risque que leurs dépenses d'investissement aient été plus dynamiques encore que la dernière hypothèse retenue par le Gouvernement.

## **B - Des baisses de prélèvements, un effort limité de maîtrise des dépenses**

### **1 - Des mesures importantes de baisse de prélèvements obligatoires**

À périmètre constant<sup>36</sup>, les prélèvements obligatoires auraient à peine augmenté en 2019 (+1 Md€, soit +0,1 %), les mesures nouvelles de baisse ayant quasiment compensé la croissance spontanée des recettes :

- la progression spontanée des prélèvements obligatoires a été de l'ordre de 29 Md€, du fait de la croissance et d'une élasticité globale au PIB encore légèrement supérieure à 1 ; par rapport à la LFI pour 2019, leur croissance spontanée est révisée en baisse, de 0,3 %, en lien avec une révision de même ampleur de la croissance en valeur du PIB ;
- les mesures nouvelles ont eu un effet baissier d'environ 28 Md€.

La majorité de ces baisses de prélèvements (environ 20 Md€) provient du remplacement du CICE en allègement de cotisations, qui, comme indiqué plus haut, pèse transitoirement sur les prélèvements<sup>37</sup>. D'autres mesures de baisse des prélèvements ont des effets significatifs : la deuxième tranche de suppression de la taxe d'habitation (3,7 Md€), l'effet en année pleine de la baisse de cotisations salariales (4,0 Md€), l'annulation de la hausse de CSG pour les retraités modestes (1,6 Md€) et l'exonération et la défiscalisation des heures supplémentaires (3,0 Md€). Ces mesures ne sont que partiellement compensées par quelques hausses, notamment l'augmentation des taux de cotisation Agirc-Arrco (1,8 Md€) et la fiscalité sur le tabac (1,4 Md€).

Au total, **le taux de prélèvements obligatoires devrait ainsi nettement baisser**, passant de 45 % en 2018 à 44 % en 2019 (43,8 % hors effet de périmètre dû à France Compétences).

---

<sup>36</sup> À partir de 2019, le champ des administrations publiques en comptabilité nationale est accru par la création de France Compétences (loi du 5 septembre 2018), dont la mission consiste à assurer le financement, la régulation, le contrôle et l'évaluation du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage. L'effet de périmètre dû à cette création entraîne une hausse des prélèvements obligatoires tout comme des dépenses publiques, sans effet sur le solde, pour des montants estimés à respectivement 4,6 Md€ en 2019 puis 1,5 Md€ supplémentaires en 2020.

<sup>37</sup> L'État continuera toutefois jusqu'en 2023 de rembourser aux entreprises des créances au titre des exercices antérieurs, si bien que ce n'est qu'en 2023 que le taux de prélèvements obligatoires cessera d'être réduit par le CICE.

## 2 - Une dépense un peu plus dynamique qu'en 2018

**La dépense publique hors crédits d'impôt**, de 1 279 M€ en 2018, **aurait crû de 1,7 % en valeur**<sup>38</sup> en 2019, soit environ 22 Md€. Ce taux de progression demeure inférieur à celui du PIB en valeur (+2,7 %) et à ce titre reste relativement modéré. Par rapport à 2018 où elle avait augmenté de 1,4 %, la dépense publique est cependant en accélération. Rapportée au PIB, elle se serait élevée à près de 54 % en 2019.

De plus, la progression de la dépense en 2019 a été minorée par certains facteurs, comme le fort recul des charges d'intérêts (-4,4 Md€) et la fin des remboursements au titre de l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes (-3,7 Md€). En neutralisant ces effets, ce qui permet d'apprécier l'évolution des dépenses « maîtrisables »<sup>39</sup>, l'accélération de la dépense publique apparaît plus sensible, de l'ordre de 1 point en valeur (2,4 % après 1,4 %) et ½ point en volume.

La hausse des dépenses des administrations publiques centrales (APUC), qui ont représenté 34 % des dépenses publiques en 2018, est restée modérée en 2019 (+0,2 % en valeur à champ constant), en liaison notamment avec l'abaissement de la norme de dépense pilotable de 1,0 Md€ par rapport à la LFI voté en LFR, mais aussi grâce aux gains constatés sur les charges d'intérêts. Hors charges d'intérêts, la dépense des APUC a crû de 1,0 %.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO), qui ont représenté 46 % des dépenses publiques en 2018, ont été plus soutenues (+2,2 % en valeur à champ constant). Les dépenses sous Ondam ont accéléré (+2,6 % d'exécution à exécution, après +2,2 % en 2018). La limitation à 0,3 % de la revalorisation d'une grande partie des prestations sociales versées par les régimes de base a toutefois permis de modérer sensiblement celles-ci.

---

<sup>38</sup> Hors changement de périmètre lié à la création de France Compétences.

<sup>39</sup> La dépense maîtrisable des administrations publiques (APU), introduite par la Cour dans le *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de 2018, est définie comme la dépense hors crédits d'impôt, charges d'intérêts et prélèvement sur recettes au profit de l'UE. Elle est aussi corrigée des effets exceptionnels liés à la recapitalisation d'Areva en 2017 et de l'invalidation de la taxe sur les dividendes par le Conseil Constitutionnel en octobre 2017. Elle porte sur l'ensemble des APU et a donc un champ plus large que la norme de dépenses pilotables de l'État.



Enfin, c'est la dépense des administrations publiques locales (APUL), qui a représenté 20 % des dépenses publiques en 2018, qui aurait le plus augmenté (+3,2 % en valeur à champ constant), sous l'effet d'une poussée de l'investissement, usuelle en année pré-électorale. La prévision de croissance de l'investissement local, revue en hausse à +8,9 % en 2019, pourrait même encore sous-estimer cette progression. L'accélération des dépenses des APUL provient aussi, dans une moindre mesure, des dépenses de fonctionnement, dont le niveau resterait cependant cohérent avec les objectifs inscrits dans les contrats passés entre l'État et les plus grandes collectivités.

### **C - Une position de la France qui s'est dégradée relativement à ses partenaires**

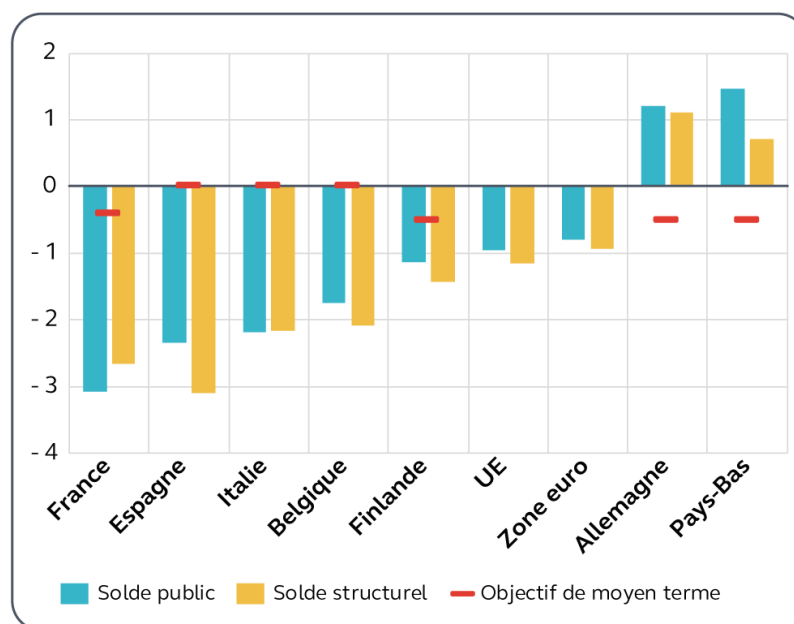
En 2019, le déficit public prévu pour la France (3,1 points de PIB) est nettement supérieur à celui prévu pour la zone euro dans son ensemble (0,8 point de PIB). Cette conclusion vaudrait même en l'absence de la mesure de transformation du CICE.

En termes de déficit structurel, la position relative de la France est également dégradée : selon les évaluations de la Commission européenne, le déficit structurel de la France s'établirait à 2,7 points de PIB en 2019<sup>40</sup> contre 0,9 point pour la zone euro. En 2019, seule l'Espagne continuerait d'avoir un déficit structurel plus élevé (3,1 points de PIB) que la France au sein de la zone euro.

---

<sup>40</sup> La différence d'estimation du déficit structurel entre le Gouvernement et la Commission européenne provient d'une évaluation moins élevée du PIB potentiel par cette dernière.

**Graphique n° 3 : solde public, solde structurel et objectif de moyen terme (en points de PIB)**



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Commission européenne (prévisions de l'automne 2019)

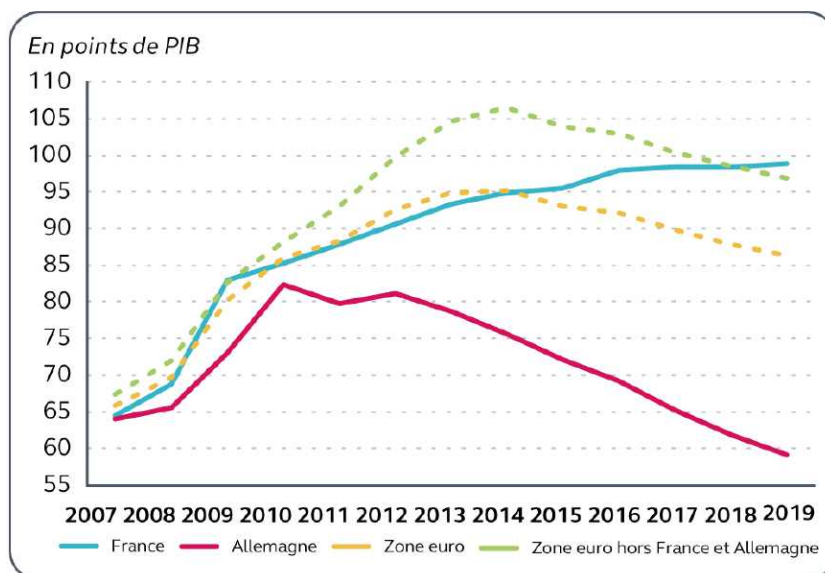
La France demeure ainsi encore éloignée de son objectif de moyen terme<sup>41</sup> d'équilibre structurel qui a été fixé à -0,4 point de PIB dans les lois de programmation des finances publiques 2014-2019, puis 2018-2022<sup>42</sup>. D'après les estimations de la Commission européenne, la France, l'Espagne, l'Italie et la Belgique sont les quatre pays dont les soldes structurels sont les plus éloignés de leur objectif de moyen terme en 2019.

De même, avec une quasi-stabilisation en 2019, la dette de la France, rapportée au PIB, n'a toujours pas amorcé de réduction, à l'inverse de l'Allemagne et du reste de la zone euro. Le ratio de dette de l'Allemagne baisse depuis huit ans et serait passé en 2019 sous 60 % du PIB. Pour la zone euro hors France et Allemagne, le ratio de dette a baissé de 10 points depuis 2014.

<sup>41</sup> Selon la Commission européenne, « ces objectifs à moyen terme sont établis de manière à assurer une situation des finances publiques saine. Ils tiennent compte de la nécessité d'atteindre des niveaux d'endettement soutenables tout en garantissant aux gouvernements des marges de manœuvre suffisantes et une marge de sécurité pour éviter les infractions aux règles budgétaires de l'UE ».

<sup>42</sup> En application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

**Graphique n° 4 : dette publique**



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Commission européenne (prévisions de l'automne 2019)

Ainsi, la France a vu sa position se dégrader au fil des années relativement à ses partenaires. Elle dispose aussi de moins de marges de manœuvre pour la politique qu'elle entend mener, notamment en cas de récession ou d'autre choc majeur. Sa trajectoire d'endettement a décroché, ne parvenant pas à s'inverser même en période de croissance.

## II - En 2020, une baisse du déficit effectif, aucune amélioration du déficit structurel

Du fait principalement du contrecoup de la mesure de transformation du CICE, **le déficit public se réduirait à 2,2 points de PIB en 2020** (soit 53,5 Md€ en valeur), selon la prévision du Gouvernement. La loi de finances pour 2020 intègre une nouvelle réduction marquée des prélèvements (A). La dépense publique connaîtrait une croissance similaire à celle de l'année 2019, mais avec quelques risques de dépassement (B). Le solde structurel prévu par le Gouvernement serait au total inchangé et la dette rapportée au PIB diminuerait à peine (C).

## **A - Une prévision de recettes intégrant de nouvelles réductions marquées des prélèvements**

La loi de finances prévoit une hausse de 34,5 Md€ (+3,2 %) des prélèvements obligatoires, soit environ 33 Md€ (hors effet de périmètre lié à France Compétences). Cette augmentation résulte :

- d'une hausse spontanée, c'est-à-dire à législation constante, de l'ordre de 29 Md€ ;
- d'un effet mécanique positif de contrecoup de la mesure de transformation du CICE, pour 13,5 Md€<sup>43</sup> ;
- d'autres mesures nouvelles affectant à la baisse les prélèvements, pour un total proche de 10 Md€.

S'agissant de la hausse spontanée des recettes, la loi de finances pour 2020 s'appuie sur une prévision de croissance du PIB de 1,3 % en volume et 2,6 % en valeur, une augmentation de 1,2 % des prix à la consommation, et une hausse de 2,8 % de la masse salariale du secteur marchand.

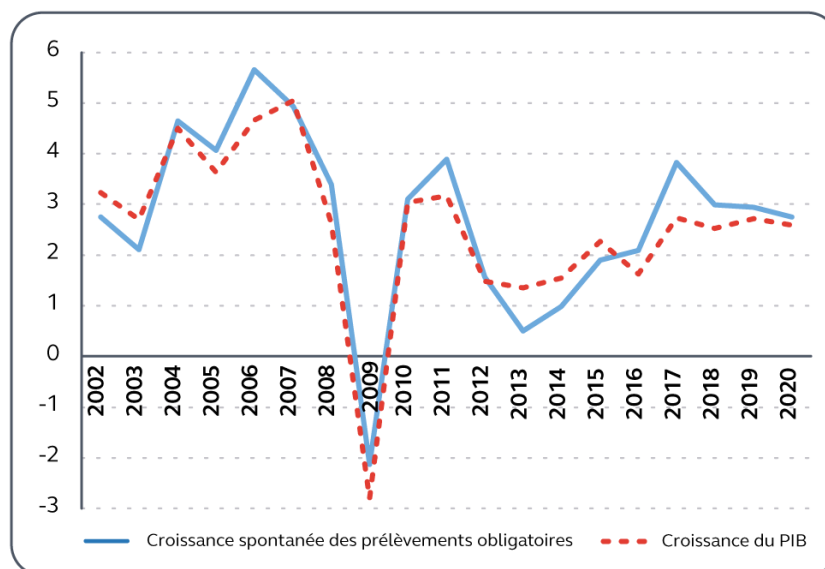
Dans son avis du 23 septembre 2019, le Haut Conseil des finances publiques a jugé plausible la prévision de croissance et raisonnables celles relatives à l'inflation et à la masse salariale. Il a toutefois relevé que les perspectives de croissance étaient entourées d'aléas extérieurs défavorables.

Dans la prévision du Gouvernement, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires reste légèrement supérieure à celle du PIB en valeur : leur élasticité à la croissance du PIB serait ainsi de nouveau supérieure à 1, mais dans une moindre mesure que celle constatée les années précédentes.

---

<sup>43</sup> Le chiffrage de 13,5 Md€ reflète la nette diminution en 2020 des décaissements au titre du CICE. Il inclut aussi un effet indirect positif sur les recettes d'IS de la transformation du CICE en baisse de cotisations, cette dernière augmentant le résultat taxable des entreprises.

**Graphique n° 5 : croissance spontanée des prélèvements obligatoires et croissance du PIB (en %)**



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

Cette prévision d'élasticité peut être considérée comme plausible. Elle peut se justifier par la prise en compte de la progressivité de l'impôt sur le revenu et de la dynamique de l'impôt sur les sociétés, sous l'effet notamment de la baisse des charges d'intérêts. L'hypothèse retenue d'une croissance des droits de mutation proche de celle du PIB est par ailleurs assez prudente, car elle suppose une nette modération des valeurs des transactions sur le marché immobilier.

En dehors de la transformation du CICE, les mesures nouvelles contribuent globalement à réduire fortement les prélèvements, pour près de 10 Md€ (tableau n° 3)<sup>44</sup>. Elles portent en grande partie sur les ménages, avec la réduction de l'impôt sur le revenu et la dernière tranche de l'exonération de taxe d'habitation pour 80 % d'entre eux. Les entreprises, pour leur part, bénéficient de la poursuite de la baisse du taux d'imposition des sociétés.

<sup>44</sup> Le tableau n° 3, qui répertorie les principales mesures nouvelles en recettes effectivement mises en œuvre en 2020 par rapport à 2019, fournit une information différente et complémentaire de celle présentée au tableau n° 1, qui vise à montrer les changements de mesures relativement à ce qui était envisagé avant les mouvements sociaux. Ainsi, le tableau n° 1 incorpore notamment le renoncement à des hausses de fiscalité énergétique et des actions sur la dépense, ce que ne fait pas le tableau n° 3.

**Tableau n° 3 : principales mesures affectant les prélèvements obligatoires en 2020**

<i>En Md€</i>	<b>Rendement (+) ou coût (-)</b>
<i>Ménages</i>	
<i>Allègement de l'impôt sur le revenu</i>	-5,0
<i>Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages (3<sup>ème</sup> tranche)</i>	-3,7
<i>Exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires (effet sur le solde de l'IR 2019)</i>	-0,8
<i>Entreprises</i>	
<i>Baisse du taux de l'IS</i>	-2,5
<i>Suppression de niches fiscales et sociales</i>	0,6
<i>Suppression du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires</i>	0,6

Source : Cour des comptes à partir des informations du PLF

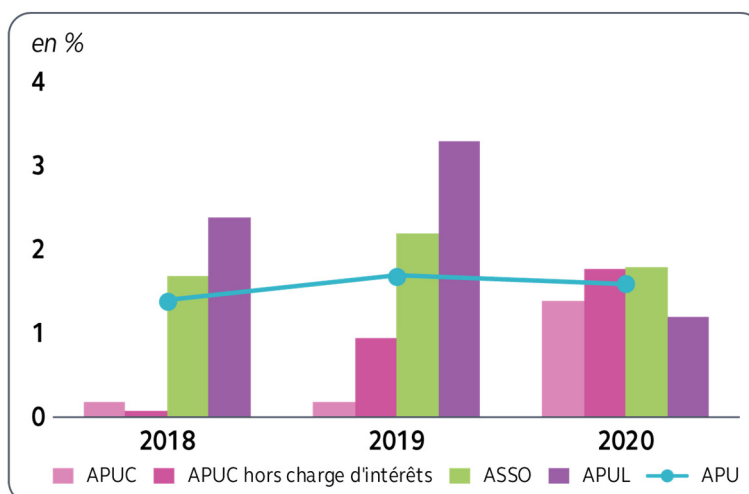
## **B - Une progression de la dépense similaire à celle prévue en 2019, mais des risques de dépassement**

La loi de finances pour 2020 prévoit une croissance en valeur de la dépense des administrations publiques (APU) de 1,7 %<sup>45</sup>, soit une progression similaire à l'année 2019. Elle suppose la poursuite d'efforts d'économies et n'est pas exempte de risques.

Par rapport aux années précédentes, la croissance de la dépense serait plus homogène entre sous-secteurs : selon la prévision du Gouvernement, la dépense des APUC gagnerait en dynamisme tandis que celle des ASSO ralentirait quelque peu, et celle des APUL freinerait nettement.

<sup>45</sup> Soit une hausse d'environ 22 Md€. Ces chiffres s'entendent hors crédits d'impôt et hors effet de périmètre lié à France compétences.

**Graphique n° 6 : croissance en valeur de la dépense hors crédits d'impôt à champ constant corrigée des transferts entre sous-secteurs**



Source : Cour des comptes à partir des données du Rapport économique, social et financier joint au PLF 2020

### 1 - La dépense des administrations publiques centrales

Les crédits relevant de la norme de dépenses pilotables de l'État augmentent de 6,1 Md€ en LFI pour 2020 relativement à la prévision d'exécution pour 2019 (soit +2,3 %)⁴⁶.

Les hausses de crédits portent principalement sur les missions régaliennes, notamment la défense et l'enseignement scolaire. Les économies concernent surtout le secteur du logement avec la prise en compte du revenu contemporain pour le calcul des allocations (au lieu du revenu de l'année N-2) et la poursuite de la réduction des loyers de solidarité versés aux HLM. Par ailleurs, dans un contexte de quasi-stabilité des effectifs, la masse salariale de l'État connaîtrait une croissance comparable à la moyenne des cinq années précédentes (+1,7 %, soit +1,5 Md€).

Sur un périmètre plus large, l'objectif de dépenses totales de l'État ne progresserait lui que de 3,3 Md€. Sa hausse serait en effet contenue par une nouvelle diminution attendue des charges d'intérêts (près de 2 Md€), et par le léger repli du prélèvement sur recettes au profit de l'Union

⁴⁶ La hausse est de 5,1 Md€ par rapport à la LFI pour 2019.

Européenne (-0,1 Md€). La modération affichée des dépenses tient donc en partie à des éléments échappant au contrôle direct du Gouvernement.

Afin d'assurer une stricte tenue de ces objectifs, le Gouvernement devra, comme chaque année, mettre en œuvre la loi de finances en veillant à la bonne réalisation des économies prévues, notamment dans le secteur du logement. Il devra notamment trouver les moyens de compenser le report à avril 2020 de la mise en œuvre de la mesure de versement des APL en temps réel (dont l'impact estimé est de l'ordre de 250 à 325 M€). Par ailleurs, si les hypothèses retenues pour les taux d'intérêt demeurent assez prudentes, l'absence de hausse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union Européenne demeure à ce stade incertaine.

## 2 - La dépense des administrations de sécurité sociale

Dans le champ social, la dépense sous Ondam croîtrait de +2,45 % en LFSS 2020, après +2,6 % en 2019. Cette évolution est toutefois supérieure à celle qui avait été inscrite en PLFSS 2020 (+2,3 %). En effet, la LFSS incorpore les mesures d'urgence sur l'hôpital annoncées par le Gouvernement le 20 novembre 2019, dont l'effet sur l'Ondam 2020 est de 0,15 point (soit 300 M€). Les hôpitaux bénéficieront aussi d'un allègement de leurs frais financiers équivalant à une reprise partielle de leur dette, l'impact de cette opération sur le solde des administrations publiques ne pouvant aujourd'hui être précisément évalué.

Comme l'a signalé le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, la bonne réalisation de l'Ondam reposera sur un *quantum* d'économies au plus haut niveau par rapport aux dernières années, nécessitant un pilotage rigoureux et des mises en réserve de crédits en début d'année à un niveau suffisant pour faire face aux risques identifiés<sup>47</sup>.

Les prestations vieillesse seraient de leur côté plus dynamiques (+2,8 % après +2,5 % en 2019). La modération des revalorisations ne s'applique plus qu'aux pensions supérieures à 2 000 € par mois, tandis que les réformes passées ne freinent presque plus les départs en retraite.

---

<sup>47</sup> Cf. avis du Comité d'alerte n° 2019-3 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie du 15 octobre 2019. Les économies représentaient alors, selon le Gouvernement, 4,2 Md€ en 2020, soit un niveau similaire à 2018, mais plus élevé de 0,4 Md€ qu'en 2019, et également plus élevé qu'en 2016 ou 2017. Les crédits mis en réserve devraient s'élever au minimum à 616 M€ en application de la loi de programmation des finances publiques.



En ce qui concerne l'Unédic, le Gouvernement prévoit une nette amélioration des comptes, mais l'ampleur prévue de cette amélioration paraît un peu optimiste. La prévision du Gouvernement incorpore un effet net de la réforme sur les prestations chômage légèrement plus élevé que celui chiffré par l'Unédic. Elle suppose aussi que la croissance spontanée des prestations chômage sera plus faible qu'en 2019, alors que les évolutions de l'emploi seraient un peu moins favorables. Les risques sur le scénario macroéconomique associé au projet de loi de finances pèsent en outre sur ces hypothèses.

Au total, le ralentissement attendu de la dépense des ASSO pourrait être sensiblement moins significatif que celui inscrit en PLF et PLFSS.

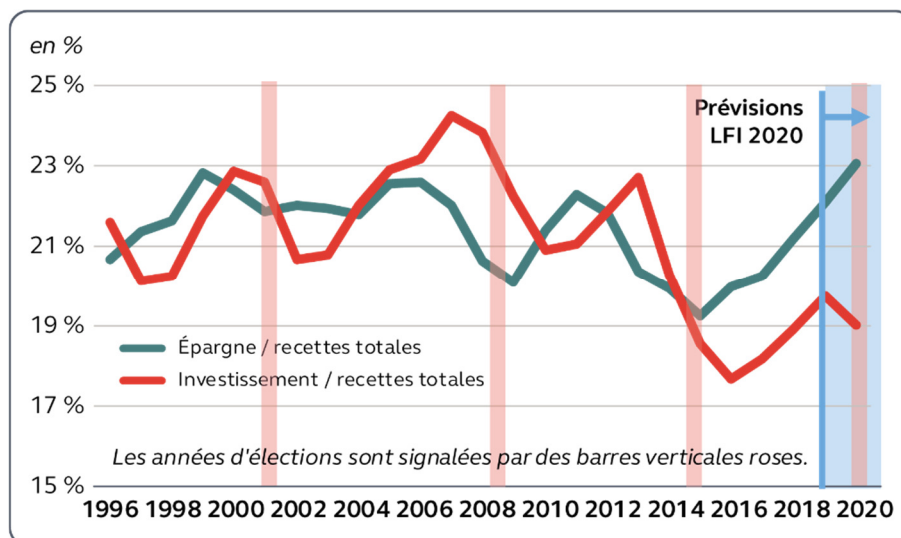
### **3 - La dépense des administrations publiques locales**

La forte décélération de la dépense des administrations publiques locales s'expliquerait intégralement par le recul de l'investissement, lié au cycle électoral communal : hors Société du Grand Paris, leur formation brute de capital fixe reculerait de 1,8 %, après une hausse de 8,1 % en 2019. Les dépenses de fonctionnement des APUL progresseraient de 1,2 % en valeur à champ constant sur le périmètre de la contractualisation, en ligne avec les objectifs d'évolution de ces dépenses.

Ces prévisions de dépense demeurent entachées d'incertitudes. En effet les APUL disposent aujourd'hui de marges de manœuvre financières importantes avec une épargne à un niveau proche des plus hauts historiques. Dans le même temps, si l'investissement a très sensiblement accéléré depuis deux ans, il reste à un niveau moins élevé relativement aux ressources des collectivités en comparaison des cycles électoraux communaux précédents. Les communes pourraient ainsi moins ralentir leurs investissements qu'attendu.

De plus, les collectivités territoriales soumises à la contractualisation pourraient choisir d'accroître davantage leurs dépenses de fonctionnement en exploitant la marge dont elles disposent vis-à-vis des engagements pris dans les contrats, leurs dépenses en 2018 ayant été inférieures aux objectifs.

**Graphique n° 7 : épargne et investissements APUL  
(corrégés de la décentralisation et de la Société du Grand Paris)  
rapportés aux recettes totales**



Source : Cour des comptes, à partir des données Insee et du jaune « transfert financiers aux collectivités territoriales »

## C - Un ajustement structurel interrompu et une dette qui ne reflue pas

Le **solde structurel** ne marquerait au total aucune amélioration en 2020. Dans la prévision du Gouvernement, il resterait **stable au niveau de -2,2 points de PIB**.

Les pouvoirs publics ont fait le choix d'une accentuation des baisses de prélèvements, ce qui pèse sensiblement sur le rythme de redressement des comptes. La relative modération des dépenses, facilitée par la baisse des charges d'intérêts, devrait permettre de dégager un effort en dépenses positif. Mais, compte tenu des baisses de prélèvements et du faible dynamisme des recettes hors prélèvements obligatoires, le solde structurel ne s'améliorerait pas.

La **dette publique** serait également quasiment stable rapportée au PIB, le Gouvernement anticipant dans sa prévision un très léger repli d'un dixième de point de PIB pour atteindre **98,7 points de PIB**.

Au total, aucun des grands agrégats de finances publiques n'afficherait d'amélioration en 2020 : une fois neutralisé l'effet des mesures exceptionnelles et temporaires, le déficit effectif comme le déficit structurel seraient presque inchangés, de même que la dette.

L'absence de toute consolidation en 2020 s'écarte de la recommandation adressée à la France par le Conseil ECOFIN en juillet dernier dans le cadre des mécanismes de surveillance budgétaire européens<sup>48</sup>. Dans son opinion du 20 novembre 2019, la Commission note que le projet de plan budgétaire pour 2020 de la France emporte un risque d'écart important par rapport à l'ajustement vers l'objectif de moyen terme. Ce projet ne marque pas non plus, selon la Commission, de progrès suffisant vers la conformité au critère de réduction de la dette rapportée au PIB. La Commission invite les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires pour assurer que le budget 2020 soit conforme aux exigences du Pacte de stabilité et de croissance<sup>49</sup>.

### **III - Un redressement des finances publiques retardé, une stratégie de moyen terme à redéfinir**

La France a peu tiré profit de l'environnement économique et financier favorable de la seconde moitié des années 2010 pour consolider ses finances publiques (A). Les infléchissements successifs apportés à la trajectoire de finances publiques ont conduit à s'éloigner de la programmation pluriannuelle pourtant définie il y a à peine deux ans (B). Le Gouvernement ayant indiqué son intention d'actualiser cette programmation, il importe que celle-ci soit suffisamment ambitieuse, et soutenue par un renforcement de la portée effective des orientations pluriannuelles (C).

---

<sup>48</sup> La France y était invitée à maintenir en 2020 une croissance en valeur de la dépense primaire inférieure à 1,2 %, net de l'effet des mesures de prélèvements obligatoires, ce qui correspond à une réduction du déficit structurel de 0,6 point de PIB.

<sup>49</sup> L'opinion sur les plans budgétaires de l'Italie et de l'Espagne est de même nature.

## A - Malgré un environnement favorable depuis 2015, les finances publiques ne se redressent que lentement

Depuis 2015, la France a bénéficié d'une conjoncture économique plus porteuse qu'au cours des années précédentes<sup>50</sup>. La croissance s'est ainsi établie à 1,5 % en moyenne au cours des années 2015 à 2019 contre 1,0 % au cours de la période 2011-2014. De plus, l'environnement financier a été particulièrement favorable au cours des dernières années, ce qui s'est traduit par une forte diminution des taux d'intérêt sur la dette publique.

Pourtant, l'amélioration du solde structurel (ou « ajustement structurel ») a été beaucoup plus marquée pendant la période 2011-2014 (en moyenne de 0,9 point de PIB par an) que depuis 2015 (0,2 point de PIB par an).

**Tableau n° 4 : principales variables macroéconomiques et de finances publiques**

	Moyenne 2011-2014	Moyenne 2015-2019
<i>Ajustement structurel</i>	0,9	0,2
<i>Taux de croissance du PIB en volume</i>	1,0	1,5
<i>Investissement public (% du PIB)</i>	3,9	3,4

*Source : Cour des comptes à partir du rapport économique social et financier joint au projet de loi de finances pour 2020. L'investissement public correspond ici à la formation brute de capital fixe des comptes nationaux.*

L'environnement favorable des années récentes n'a pas non plus été utilisé pour faire reculer le poids de la dette rapportée au PIB. En outre, la poursuite de l'endettement ne s'est pas accompagnée d'une hausse de la part de l'investissement public dans le PIB.

<sup>50</sup> L'année 2015 est choisie ici comme point de départ car elle correspond au début d'une période plus favorable en termes de conjoncture économique et financière, relativement à la première moitié des années 2010, marquée par la crise de la dette et un fort ralentissement conjoncturel de la zone euro.

## **B - Deux ans après son adoption, un écart significatif par rapport à la trajectoire pluriannuelle de la loi de programmation**

Les choix effectués depuis deux ans ont conduit à s'écarter des orientations pluriannuelles fixées dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018. Celle-ci visait en effet un retour plus rapide vers l'équilibre des finances publiques. Ainsi, en 2020, le déficit public s'établirait 0,7 point de PIB au-dessus du niveau visé en LPFP, le déficit structurel 0,55 point au-dessus (soit de l'ordre de 13 Md€).

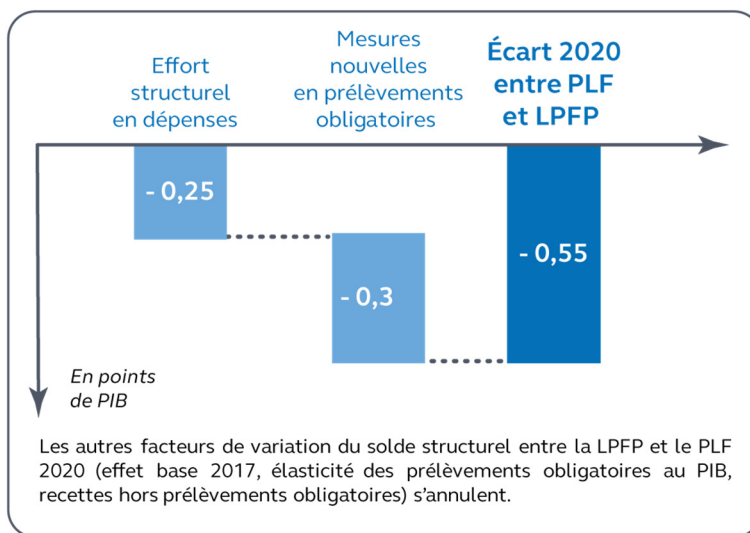
Les écarts portant sur les hypothèses économiques (croissance, élasticité des recettes au PIB...) contribuent globalement peu à cette moindre réduction des déficits sur les trois années 2018 à 2020. Pour l'essentiel, celle-ci reflète une politique budgétaire moins stricte qu'il n'était programmé. Ainsi, selon la dernière estimation du Gouvernement, l'effort structurel<sup>51</sup> accompli sur ces trois ans totaliserait 0,3 point de PIB, soit environ le tiers de l'objectif de la LPFP.

Cet effort de redressement plus limité s'explique pour moitié environ par l'intensification des baisses de prélèvements obligatoires : réduction de l'impôt sur le revenu en 2020 et défiscalisation des heures supplémentaires, auxquelles s'ajoutent l'annulation de la hausse de CSG pour les retraites modestes et l'abandon des hausses de fiscalité énergétique à partir de 2019. Ces diverses mesures ne sont que partiellement compensées par le décalage de la diminution du taux d'impôt sur les sociétés, la réduction de certaines niches fiscales et sociales et le rendement plus élevé qu'escompté de l'impôt sur le revenu après la mise en place du prélèvement à la source.

---

<sup>51</sup> L'effort structurel vise à mesurer l'amélioration du solde public qui peut être réellement attribuée aux pouvoirs publics. Il peut être décomposé en un effort en dépenses et un effort résultant des mesures nouvelles en recettes.

**Graphique n° 8 : décomposition de l'écart de solde structurel 2020 entre la LFI 2020 et la LPFP de janvier 2018**



Source : Cour des comptes, à partir des documents du PLF 2020 et de la LPFP

Le moindre redressement comparativement à la LPFP s'explique aussi, dans une proportion comparable à l'accélération des baisses de prélèvements, par un effort en dépense un peu moins important qu'envisagé. La progression en valeur de la dépense publique (hors crédits d'impôt) est certes restée, sur les trois années 2018-2020, globalement en ligne avec la programmation de la LPFP. Mais, l'inflation ayant été plus faible que prévu<sup>52</sup>, le taux de croissance en volume de la dépense s'en est trouvé accru et l'effort en dépense, qui doit être mesuré à partir de celle-ci, et non à partir de la dépense en valeur, s'en est trouvé réduit.

Si l'inflation a limité la portée de certaines économies s'appuyant sur la fixation d'objectifs en valeur (Ondam, objectif d'évolution de la dépense locale, gel des rémunérations), elle s'est en contrepartie traduite par des taux d'intérêt nettement plus bas et des économies très substantielles sur la charge d'intérêts qui font plus que contrebalancer ce moindre rendement. Au-delà des facteurs que ne peuvent maîtriser directement les pouvoirs publics, la modération de la dépense au cours de ces trois années, quoique réelle, ressort donc bien comme moindre qu'initialement prévu.

<sup>52</sup> Telle que mesurée avec le déflateur du PIB, mesure la plus pertinente pour évaluer l'incidence sur les finances publiques.

## **C - Une trajectoire à rétablir, une programmation pluriannuelle à rendre plus crédible**

Comme l'a noté le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 23 septembre dernier, l'écart par rapport à la trajectoire programmée en LPPF en matière de solde structurel va croissant, ce qui pourrait conduire au déclenchement au printemps prochain du « mécanisme de correction » prévu par la loi organique du 17 décembre 2012<sup>53</sup>. Le Gouvernement serait alors tenu de présenter les mesures qu'il entend prendre pour ramener les finances publiques sur cette trajectoire. À défaut, il pourrait choisir d'actualiser la programmation pluriannuelle par la présentation d'une nouvelle LPPF.

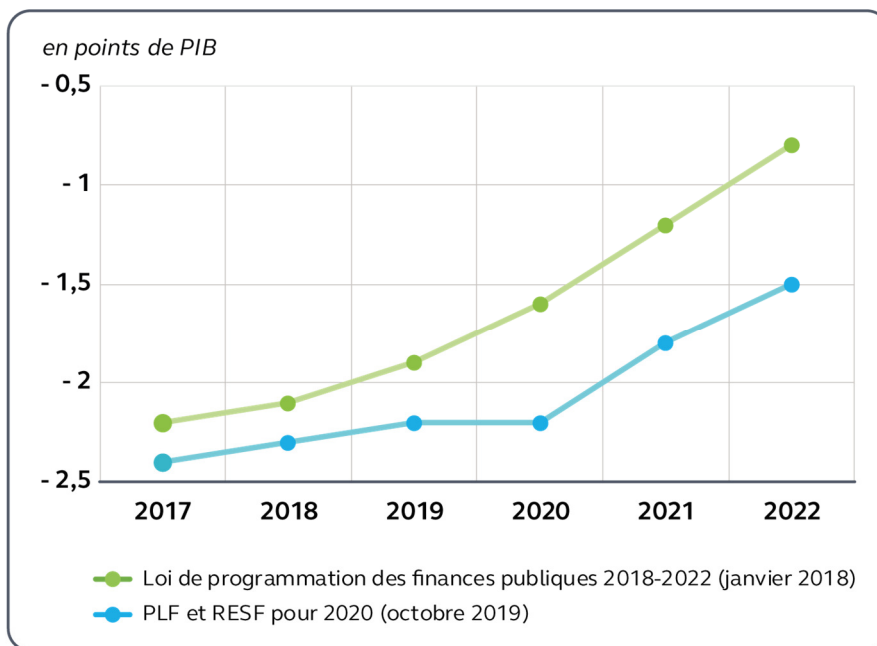
Le Gouvernement a indiqué son intention de présenter une nouvelle loi de programmation pluriannuelle des finances publiques au premier semestre 2020. Dans le rapport économique, social et financier joint au PLF 2020, il a déjà réajusté les orientations pluriannuelles au-delà de 2020. Celles-ci font ressortir une ambition limitée de redressement des finances publiques. La réduction des déficits, nominaux et structurels, reprendrait à un rythme modéré à partir de 2021, sans incorporer de rattrapage des écarts constatés à ce jour. Cette trajectoire ne fait donc que décaler le redressement à accomplir.

En outre, cette trajectoire actualisée se caractérise, sur la période 2021-2023, par une poursuite des baisses de prélèvements, incorporant la réduction du taux d'IS jusqu'à 25 % et la suppression complète de la taxe d'habitation. Elle suppose donc un effort accru de maîtrise de la dépense publique en volume. En dehors du ralentissement attendu de l'investissement communal, aucune mesure n'est identifiée pour expliciter cet effort de maîtrise des dépenses et les objectifs initiaux de réduction des effectifs dans la fonction publique ont été mis de côté. La crédibilité de la trajectoire reste ainsi à établir.

---

<sup>53</sup> Par rapport à la trajectoire définie dans la LPPF, l'écart de solde structurel prévu s'élèverait respectivement à -0,1 point en 2018 et -0,3 point en 2019. L'écart qui en résulte en moyenne sur ces deux années (-0,2 point) est très proche du seuil de déclenchement du mécanisme de correction (-0,25 point en moyenne sur deux ans).

**Graphique n° 9 : solde structurel selon la LPFP de janvier 2018 et selon le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances d'octobre 2019**



Source : Cour des comptes, à partir des documents du PLF 2020 et de la LPFP

Plus fondamentalement, l'incapacité récurrente à respecter les trajectoires fixées repose la question de la portée des lois de programmation pluriannuelle. Celles-ci ne semblent pas, dans les conditions actuelles, fournir de point de repère effectif pour les lois financières annuelles, qu'il s'agisse de solde structurel, d'effort structurel ou même de la seule programmation en dépense, leurs trajectoires respectives étant revues au moins deux fois par an, au printemps avec le programme de stabilité et à l'automne à l'occasion des lois de finances et de financement.

Ainsi, le cadre français de pluriannualité ne permet pas d'assurer la continuité des choix dans la durée et se caractérise par le manque de réelles forces de rappel. Dans ces conditions, un renforcement de l'effectivité de la programmation pluriannuelle, sujet sur lequel la Cour a déjà formulé plusieurs recommandations par le passé<sup>54</sup>, paraît nécessaire.

<sup>54</sup> Voir notamment Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de 2016, 2017 et 2018.



---

## CONCLUSION

---

*Le redressement des finances publiques, déjà très graduel au cours des dernières années, est aujourd'hui quasiment à l'arrêt. Selon le Gouvernement, le déficit public passerait de 2,5 points de PIB en 2018 à 2,2 points en 2020, avec un ressaut à 3,1 points de PIB en 2019 principalement lié à la transformation du CICE en allégement de charges. Sur deux ans, la réduction du déficit serait donc de 0,3 point seulement.*

*Cette résorption très lente du déficit s'effectue sous l'hypothèse du maintien d'une croissance légèrement supérieure à la croissance potentielle. Par conséquent, le solde structurel ne marquerait qu'une très faible amélioration, limitée à 0,1 point de PIB en 2019 et nulle en 2020.*

*Pour sa part, la dette publique reste proche de 100 % du PIB et son reflux, toujours inscrit en prévision, ne se serait pas produit en 2019 et resterait très incertain en 2020. Le contraste est saisissant avec la situation moyenne de nos partenaires : sur les cinq dernières années, la dette publique rapportée au PIB a reculé de plus de 9 points dans la zone euro hors France et Allemagne. En Allemagne, le ratio de dette serait repassé sous 60 % en 2019.*

*Cette situation résulte d'une succession de choix. Comme l'avait alors souligné la Cour, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques de janvier 2018 ne marquait qu'une ambition modeste de redressement, le Gouvernement donnant la priorité aux baisses de prélèvements et escomptant des économies sur la dépense d'ampleur croissante dans le temps. Depuis, les décisions prises fin 2018 et au printemps 2019 à la suite des mouvements sociaux ont rendu caduque cette trajectoire. Le choix a été fait d'accroître encore les mesures de baisse d'impôts, en ne gageant celles-ci que très partiellement par des mesures d'économies.*

*La hausse de la dépense publique est restée globalement modérée en 2019, après avoir été bien contenue en 2018. Mais ce résultat a été facilité par la forte diminution des charges d'intérêts, dont le Gouvernement n'a pas la maîtrise directe. En 2020, des risques existent sur la tenue des objectifs. Au-delà de l'année 2020, les leviers que le Gouvernement entend mobiliser pour maîtriser la dépense et financer les baisses d'impôts déjà annoncées, tout en réduisant le déficit, ne sont pas identifiés.*

*Au total, alors que les dernières années ont été assez favorables sur le plan conjoncturel, la France s'est engagée dans une politique de baisse soutenue des prélèvements sans avoir clairement renforcé au préalable ses marges de manœuvre budgétaires. Ce pari a déjà été fait par le passé, lors des deux derniers hauts de cycle conjoncturels (en 1999-2001 et en 2007-2008), sans pouvoir être maintenu dans le temps.*

*Dans l'immédiat, le Gouvernement a indiqué son intention d'actualiser la trajectoire de finances publiques pluriannuelle dans une nouvelle loi de programmation. Il importe que celle-ci prévoie une réduction du déficit structurel ambitieuse, cohérente avec les règles européennes, et ne repoussant pas en fin de période de programmation l'essentiel des efforts à accomplir. En complément, un renforcement de l'effectivité du cadre pluriannuel, pouvant passer notamment par une révision des textes organiques, permettrait de crédibiliser dans la durée un tel engagement.*

---

## Réponse

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics .....	70
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

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

*Nous avons pris connaissance avec intérêt des analyses de la Cour sur la situation des finances publiques françaises et de ses recommandations pour l'amélioration durable de notre trajectoire de finances publiques.*

*Nous tenons à rappeler, à titre liminaire, les résultats obtenus par le Gouvernement depuis le début du quinquennat. À la suite de l'abaissement du déficit public en-deça du seuil des 3 % du PIB en 2017, la France est sortie de la procédure pour déficit excessif ouverte à son encontre en 2009. Cela est le fruit d'un effort important de maîtrise de la dépense publique, dont la progression en volume sera limitée à 0,4 % en moyenne sur les trois années 2018-2020, contre 0,9 % sur la période 2013-2017.*

*Les mesures prises par le Gouvernement en réponse à l'urgence économique et sociale et en faveur du pouvoir d'achat ont conduit à réviser la trajectoire de finances publiques en 2019 et 2020. Néanmoins, en 2020, le solde public atteindra -2,2 % du PIB, son niveau le plus faible depuis 2001, en pourcentage de la richesse nationale.*

*Dans ce contexte, les analyses présentées par la Cour appellent deux séries d'observations, sur la situation des finances publiques en 2019, d'une part, et sur les perspectives pour 2020, d'autre part.*

**1- S'agissant de la situation des finances publiques en 2019**

*En premier lieu, dans la continuité de l'exercice 2018, la qualité de la budgétisation initiale a été renforcée, permettant d'alléger et recentrer les mouvements de crédits opérés en fin de gestion. Ainsi, les efforts visant à améliorer la qualité de la budgétisation initiale ont été poursuivis, avec notamment le rehaussement de crédits alloués au financement des opérations extérieures (+200 M€ par rapport à 2018). Par ailleurs, le maintien d'un taux de mise en réserve abaissé à 3 % sur les crédits hors masse salariale a induit une responsabilisation accrue des gestionnaires publics.*

*Réitérant les engagements pris en 2018, le Gouvernement n'a adopté aucun décret d'avance ni aucune mesure de pilotage en cours de gestion, renforçant d'autant la portée de l'autorisation parlementaire. L'intégralité des ouvertures et des annulations sur le budget général aura donc été décidée par le Parlement que ce soit dans le cadre du projet de loi de finances ou du projet de loi de finances rectificative, désormais recentré sur la seule gestion et promulgué dès le 2 décembre 2019.*

*Les engagements pris dès le mois de décembre 2018 et confirmés en loi de finances rectificative ont été strictement tenus. Le niveau d'exécution des dépenses pilotables s'établit ainsi comme prévu 1,0 Md€ en dessous du niveau présenté dans la loi de finances initiale pour 2019, contribuant ainsi au financement des mesures d'urgence économiques et sociales.*

*Le déficit public devrait atteindre 3,1 % du PIB en 2019, dont 0,8 point de PIB au titre de la transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations qui induit un double coût temporaire.*

*Bien que le rythme de rétablissement des finances publiques ait été ajusté, en raison principalement de l'impact d'ampleur des mesures de baisse des prélèvements obligatoires et de hausse de dépenses prises en réponse à l'urgence économique et sociale, la stratégie du Gouvernement de maîtrise de la dépense publique est confirmée, avec la poursuite des réformes sur le champ de l'ensemble des administrations publiques. À ce titre, la diminution du stock des contrats aidés, les mesures de réduction de loyer de solidarité dans le secteur du logement ou encore la poursuite du dispositif de contractualisation avec les plus grandes collectivités territoriales doivent être soulignés.*

## **2- S'agissant de l'année 2020**

*En 2020, le solde public devrait atteindre -2,2 % du PIB et repasser ainsi durablement sous le seuil des 3 % du PIB.*

*Comme le souligne la Cour, l'ajustement structurel devrait être nul, sous l'effet principalement des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires mises en œuvre par le Gouvernement en faveur des ménages et des entreprises (notamment la réduction de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, et la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales). En revanche, l'effort en dépenses sera accru (0,4 point de PIB, hors crédits d'impôt et hors France Compétences), traduisant la mise en œuvre de nouvelles réformes, à l'instar de la réforme de l'assurance chômage qui permettra de générer 3,4 Md€ d'économies à horizon 2021. La progression de la dépense publique sera ainsi à nouveau contenue, à environ +0,7 % en volume.*

*Dans la continuité des exercices précédents, la budgétisation pour 2020 s'est effectuée sur des bases assainies. La provision pour les OPEX est à nouveau augmentée, de +250 M€, pour atteindre le niveau d'1,1 Md€. Les crédits de la prime d'activité et de l'allocation adultes handicapés ont été rehaussés de près de 800 M€ dans le cadre des débats sur le PLF 2020 au Parlement pour tenir compte du dynamisme de ces prestations observé en 2019.*

*Sur le champ des administrations de sécurité sociale, le rehaussement de l'Ondam depuis le PLFSS à 2,45 %, conformément aux engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du plan « Investir pour l'hôpital », ne remet pas en cause les équilibres des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.*

*En ce qui concerne la trajectoire de finances publiques au-delà de 2020, nous partageons l'analyse de la Cour sur la nécessité de poursuivre la réduction des déficits nominaux et structurels. Les éclairages du projet d'insertion relatifs notamment à la dette publique, qui devrait commencer à se réduire à partir de 2020, nous en montrent la nécessité. C'est en ce sens qu'une trajectoire actualisée des finances publiques sera présentée au printemps prochain, afin de consolider le redressement durable de nos comptes publics.*

---