

RAPPORT SUR L'ÉVOLUTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE
ET SUR LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES

RAPPORT
PRÉPARATOIRE
AU DÉBAT
D'ORIENTATION
DES FINANCES
PUBLIQUES

(TOME 1)

JUIN 2019

Présenté au nom de M. Édouard Philippe,
Premier ministre

par M. Bruno Le Maire,
ministre de l'Économie et des Finances
et par M. Gérald Darmanin,
ministre de l'Action et des Comptes publics



PARTIE I : Le rétablissement des comptes publics engagé depuis 2017 porte ses fruits 5

- A. Une stratégie qui contribue au dynamisme de la croissance en dépit d'un environnement international moins porteur 5**
- B. Des finances publiques en nette amélioration depuis 2017..... 6**
 - 1. L'amélioration significative de la trajectoire de finances publiques en 2018 conforte la stratégie budgétaire 6
 - 2. La bonne tenue des dépenses sous norme de l'Etat, reflet de l'amélioration continue de la gestion..... 7
 - 3. Le meilleur résultat de la Sécurité sociale depuis 2001 et le respect de l'ONDAM pour la neuvième année consécutive 8
 - 4. Collectivités : le choix payant de la confiance avec la tenue des objectifs de dépense 8

PARTIE II : La stratégie de finances publiques se poursuit au service de la modernisation de notre modèle économique et social..... 12

- A. Les perspectives macroéconomiques 2019-2022 : une croissance robuste, portée par la demande intérieure 12**
- B. Des baisses d'impôts sans précédent pour soutenir les classes moyennes et faire que le travail paye mieux 13**
 - 1. Des mesures massives pour le soutien des classes populaires et moyennes, notamment pour ceux qui travaillent..... 13
 - 2. La réforme de la fiscalité locale : pour une fiscalité plus simple, plus juste et moins élevée 18
- C. En parallèle, une accélération des transformations engagées et la poursuite du redressement des comptes..... 18**
 - 1. Une trajectoire de finances publiques qui repose sur un approfondissement des réformes mises en œuvre dès le début du mandat..... 18
 - 2. Des réformes profondes pour moderniser notre système social 23

PARTIE III : Le budget de l'Etat sincère et plus durable, traduit les ambitions politiques du Gouvernement pour le deuxième temps du quinquennat..... 27

- A. Un budget sincère, qui traduit les choix politiques du Gouvernement 27**
 - 1. Un financement clair des priorités gouvernementales 27
 - 2. Une actualisation des perspectives de finances publiques 29
 - 3. Un État plus réactif et plus efficace via le renforcement de la responsabilisation des gestionnaires 29
- B. Vers un budget vert, compatible avec nos ambitions écologiques... 32**
- C. Le projet de loi de finances pour 2020 : l'évolution prévisionnelle des dépenses (plafonds par mission) et des emplois 33**

ANNEXE Bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques 34

PARTIE I : Le rétablissement des comptes publics engagé depuis 2017 porte ses fruits

A. Une stratégie qui contribue au dynamisme de la croissance en dépit d'un environnement international moins porteur

Après plusieurs années de croissance modérée, l'activité française a fortement accéléré en 2017 (+2,3 %^[1]). L'économie française avait souffert en 2012 et 2013 des conséquences de la crise des dettes de la zone euro et n'avait pas bénéficié entre 2014 et 2016 du même rebond que ses partenaires européens. L'environnement international porteur, un investissement très dynamique et des rebonds sectoriels (tourisme, agriculture) ont contribué à la forte hausse de la croissance en 2017.

L'activité est demeurée dynamique en 2018, à +1,7 %, bien qu'en retrait par rapport à 2017 du fait d'un environnement extérieur moins favorable. Toutefois, les exportations ont bien résisté au ralentissement de l'environnement international, et la croissance française a fortement bénéficié de ses échanges commerciaux. Par ailleurs, l'investissement est resté soutenu. En revanche, pénalisée notamment par la hausse des prix du pétrole, la consommation des ménages a été peu dynamique.

La croissance en 2018 a été fortement soutenue par l'investissement. L'investissement des entreprises non financières est demeuré très dynamique en 2018 (+3,9 %), malgré le moindre dynamisme de l'activité, porté notamment par l'investissement en services. Le taux d'investissement des entreprises atteint ainsi un niveau historiquement élevé. Les réformes mises en place par le Gouvernement, notamment

celle la fiscalité du capital, ont contribué au dynamisme de l'investissement, au regain de confiance des entreprises, ainsi qu'à l'attractivité de notre pays. À cet égard, le premier rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital doit être remis en amont du projet de loi de finances pour 2020. Ce rapport pourra contenir de premiers éléments permettant d'évaluer la contribution des réformes de la fiscalité du capital au dynamisme de l'investissement. Les flux d'investissements étrangers en France ont ainsi été très dynamiques en 2018 (48 Md€ en 2018, niveau record d'IDE entrants). L'investissement des ménages a ralenti en 2018 (+2,0 % après +6,6 % en 2017) après une année 2017 marqué par une très forte hausse des transactions immobilières dans l'ancien qui se traduit par de l'investissement en services. Enfin, la croissance de l'investissement public a redémarré (+2,4 % après +0,5 %).

En 2018, le commerce extérieur a soutenu la croissance dans une ampleur inédite depuis 2012 (+0,7 point) signe d'un regain progressif de compétitivité des entreprises françaises, grâce à l'action menée par le Gouvernement pour alléger le coût du travail. Les exportations ont progressé davantage que les importations (+3,5 % contre +1,2 %). Les exportations en biens ont résisté à l'appréciation du change en 2018 et à la nette décélération du commerce mondial (+3,8 % contre +5,6 % en 2017). Elles ont été portées par des livraisons d'importants contrats de matériel de transport et par le rebond des exports agricoles après deux années défavorables pour l'agriculture. Les importations

^[1] Les évolutions indiquées dans cette partie sont au sens des comptes annuels, donc non corrigées des jours ouvrables (« non-CJO »). Au sens des comptes

trimestriels (CJO), la croissance a été de +1,7 % en 2018, après +2,4 % en 2017.

ont nettement ralenti, en particulier les importations de services se sont repliées.

Les prix du tabac et de l'énergie ont tiré l'inflation à la hausse en 2018, à +1,8 % (après +1,0 % en 2017). L'inflation sous-jacente augmente elle aussi à +0,8 % (après +0,4 %). La baisse des prix des services de télécommunications a été plus contenue qu'en 2017 et l'inflation des autres services s'est redressée.

L'emploi et le pouvoir d'achat ont continué de croître en 2018, sous l'effet des mesures volontaristes votées par le Parlement (taxe d'habitation, suppression de cotisations salariales). L'emploi total est resté particulièrement dynamique (+245 000 postes en moyenne annuelle), après les fortes créations d'emplois du second semestre 2017 et malgré le ralentissement de l'activité. Le taux de chômage a baissé sur l'année 2018, pour s'établir à +8,8 % au dernier trimestre 2018, son plus bas niveau depuis 2009. Les mesures nouvelles en fiscalité directe, au premier rang desquelles la baisse de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages et la suppression des cotisations salariales, ont soutenu le revenu disponible brut des ménages et donc le pouvoir d'achat. **Au total, le pouvoir d'achat a augmenté de 1,2 % en 2018.**

B. Des finances publiques en nette amélioration depuis 2017

Le Gouvernement s'est engagé à redresser durablement la situation des finances publiques sur la durée du quinquennat. En 2018, les bons résultats obtenus confortent la stratégie gouvernementale exposée en début de mandature : diminuer les prélèvements obligatoires en réduisant la dépense publique, afin de permettre un abaissement

durable du déficit public et une diminution du poids de la dette.

1. L'amélioration significative de la trajectoire de finances publiques en 2018 conforte la stratégie budgétaire

Dans la continuité de l'année 2017, l'évolution des principaux indicateurs de finances publiques en 2018 témoigne d'une nette amélioration, permettant à la France de respecter ses engagements européens, comme l'a noté la Commission européenne dans le rapport du 5 juin 2019 préparé dans le cadre de l'article 126-3 du TFUE, appréciés depuis 2018 au regard des règles du bras préventif du Pacte de stabilité et de croissance.

Le déficit public a été nettement inférieur, pour la deuxième année consécutive, à 3 % du PIB. Ce dernier a en effet atteint 2,5 % du PIB en 2018, contre 2,8 % du PIB en 2017. Ce niveau est meilleur qu'anticipé en loi de finances pour 2018 (prévision de déficit à hauteur de -2,8 % du PIB en 2018). Le déficit public a été ramené de 63,6 Md€ à 59,6 Md€, repassant pour la première fois depuis 2008 sous la barre de 60 Md€.

Par ailleurs, la dette publique a atteint 98,4 % en 2018, soit un ratio identique à 2017. Elle a ainsi été stabilisée pour la première fois depuis plus de dix ans.

Ces bons résultats témoignent des efforts consentis par l'ensemble des administrations publiques dont le besoin de financement s'est réduit en 2018.

La stratégie du Gouvernement de mise sous contrôle graduelle de la dépense de l'ensemble des administrations publiques a été confortée en 2018, qui a marqué un tournant en matière de maîtrise de la dépense publique. Les résultats obtenus en 2018 sont en effet substantiels. La dépense

publique a progressé de 1,4 % en valeur (hors crédits d'impôt), en net ralentissement par rapport à 2017 (+2,4 %). Surtout, la dépense publique a progressé moins vite que l'inflation. **La dépense (hors crédits d'impôt) a ainsi reculé de 0,3 % en volume, contre +1,4 % en 2017.** Un tel recul est sans précédent. Ce résultat conforte l'ambition du Gouvernement de réduire durablement le poids de la dépense publique dans le PIB. Au final, pour la première fois depuis 2009, la part des dépenses publiques dans la richesse nationale s'est établie sous le seuil des 55 % du PIB.

Cette maîtrise de la dépense, qui sera poursuivie tout au long du quinquennat, a d'ores et déjà permis de procéder, en même temps, à d'importantes diminutions de prélèvements obligatoires pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. Conformément aux engagements présidentiels, 80 % des ménages imposés à la taxe d'habitation ont vu leur fiscalité allégée dès 2018 grâce à sa suppression progressive. Les revenus tirés de l'activité ont également été augmentés pour l'ensemble des salariés du secteur privé et des indépendants grâce à la réduction des cotisations sociales.

Au vu de l'évolution de l'ensemble de ces indicateurs de finances publiques, l'année 2018 conforte ainsi la trajectoire de redressement des comptes publics fixée par le Gouvernement.

2. La bonne tenue des dépenses sous norme de l'État, reflet de l'amélioration continue de la gestion

En 2018, de nombreux indicateurs témoignent d'une nette amélioration sur le périmètre du budget de l'État. Ainsi, **le déficit budgétaire s'est établi à - 76,0 Md€, en**

amélioration de près de 10 Md€ par rapport à la prévision inscrite en loi de finances initiale (- 85,7 Md€). Par ailleurs, **la progression de la dépense de l'État a été particulièrement contenue.** Sur le champ de la norme de dépenses pilotables, le montant des dépenses a été inférieur de 1,4 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale. L'effort de maîtrise en dépenses a également produit ses effets sur le champ de l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) qui a été strictement tenu. Cette amélioration ne s'est pas réalisée au détriment du bilan de l'État.

Ainsi, l'année 2018 a témoigné d'un **apurement marqué de certains passifs**, en particulier les charges à payer. Sur le périmètre du budget général, **les charges à payer ont diminué de 2,3 Md€, s'établissant à 10,3 Md€ fin 2018**, soit une baisse de 18 % par rapport à 2017. Aussi, les restes à payer ont été stabilisés en s'établissant à 118,9 Md€ en 2018, contre 118,5 Md€ en 2017 alors même que des investissements d'ampleur tel le troisième programme d'investissement d'avenir continuaient leur déploiement.

L'État a par ailleurs réalisé la majeure partie des efforts en matière de réduction de la dépense publique. **En valeur, les dépenses sous norme de l'État ont en effet crû de 1,3 Md€ entre 2017 et 2018 (d'exécution à exécution) soit +0,5 %.** Ainsi, **les dépenses sous norme ont décliné en volume de 1,1 %.** La dépense des opérateurs divers d'administration centrale (ODAC) a également diminué de façon sensible, participant ainsi étroitement au redressement des comptes publics.

En outre, des efforts substantiels ont été engagés pour **améliorer la qualité de la gestion en 2018.** Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État en 2018 – Résultats et

gestion (RBDE), **la sincérité des prévisions établies en loi de finances initiale et la programmation des dépenses ont été améliorées, permettant une exécution particulièrement maîtrisée.** En effet, le Gouvernement n'a procédé à aucune ouverture ou annulation de crédits par décret d'avance en cours de gestion, redonnant ainsi sa pleine portée à l'autorisation parlementaire. Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **l'intégralité des ouvertures et des annulations sur le budget général aura été décidée par le Parlement**, que ce soit dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) ou du projet de loi de finances rectificative (PLFR), dont le contenu a été lui-même recentré sur les seuls sujets ayant une incidence sur la gestion en cours et dont la promulgation a été nettement avancée. Conjugué avec une baisse importante de la mise en réserve (qui est passée de plus de 8 % à 3 %), ce mouvement s'est traduit pour les gestionnaires publics par une meilleure visibilité ainsi qu'une plus grande responsabilisation sur leurs moyens.

3. Le meilleur résultat de la Sécurité sociale depuis 2001 et le respect de l'ONDAM pour la neuvième année consécutive

En 2018, la réduction du besoin de financement des administrations publiques s'explique principalement par **l'amélioration significative du solde des administrations de sécurité sociale.** Excédentaire pour la deuxième année consécutive, ce

dernier est en nette augmentation par rapport à 2017 (+ 10,8 Md€ contre + 5,3 Md€ en 2017 en comptabilité nationale) et très proche de la prévision (+12,9 Md€ en PLF 2018). Cela tient notamment au **respect de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (Ondam) pour la neuvième année consécutive.** Estimé à +2,3 % en 2018 par le PLFSS 2019, l'Ondam 2018 s'est finalement établi à +2,2 %¹ selon les dernières données disponibles, sans que le déficit des établissements publics de santé ne se soit aggravé.

Le solde du régime général et du fonds de solidarité vieillesse s'est également amélioré en atteignant -1,2 Md€ en 2018 en comptabilité budgétaire, en réduction de 3,9 Md€ par rapport à 2017 (-5,1 Md€), soit **le déficit le plus faible enregistré depuis 2001.** Le solde du régime général seul (hors fonds de solidarité vieillesse) s'est établi à +0,5 Md€, après 16 ans de déficit.

Enfin, à l'exception de la branche maladie, toutes les branches de la sécurité sociale ont été en excédent. Par ailleurs, la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale a été majorée de 0,2 Md€ par rapport au niveau constaté au 31 décembre 2017 (0,6 Md€). Cette évolution du montant de la dette est toutefois à rapporter au montant global des sommes dues (44 Md€) : le niveau de dette accumulé représente ainsi moins de 2 % des flux échangés entre l'État et la sécurité sociale.

4. Collectivités : le choix payant de la confiance avec la tenue des objectifs de dépense

Le solde des administrations publiques locales a également été excédentaire et

¹ Rapport « Les comptes de la sécurité sociale : Résultats 2018 et prévisions 2019 », Commission des comptes de la Sécurité sociale, publié le 11 juin 2019

en nette amélioration (+2,3 Md€ en 2018 contre +1,6 Md€ en 2017). Cela est notamment le résultat d'un **effort important de modération des dépenses de fonctionnement** de l'ensemble des collectivités territoriales. Ainsi, sur la base de l'analyse des seuls budgets principaux des collectivités locales, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de +0,3 % en comptabilité budgétaire (+0,8 % en 2018 en comptabilité nationale), après +2,0% en 2017, soit en dessous de l'objectif de + 1,2 % fixé à l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. L'investissement local a été dynamique (+5,2 %) du fait du positionnement dans le cycle électoral, comme les dépenses d'équipement (+6,5 %) et les subventions versées (+5,7 %). Au global, la dépense locale a progressé de +1,3 % en 2018 (budgets principaux).

Surtout, ces bons résultats démontrent la pertinence et l'efficacité du changement de méthode opéré par le Gouvernement. À la diminution abrupte des dotations du passé, celui-ci a préféré un dispositif de **contractualisation avec les collectivités les plus importantes afin de limiter la progression des dépenses réelles de fonctionnement sur une durée de 3 ans.**

En effet, la contractualisation financière entre l'État et les collectivités locales est **le fruit d'une concertation approfondie qui a permis de déterminer une approche renouvelée des relations financières entre l'État et les collectivités locales.** Le Gouvernement a souhaité par cette démarche donner davantage de visibilité aux collectivités sur le niveau de leurs dotations. En contrepartie, ces dernières s'engagent à maîtriser leurs dépenses, notamment de fonctionnement, et à réduire leur besoin de financement.

Prévu par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2018-2022, ce dispositif concerne les 322 plus grandes collectivités, parmi lesquelles 229 ont décidé de signer un contrat avec l'État, soit 71 % des collectivités concernées. Seules 93 collectivités non-signataires se sont vu notifier par arrêté préfectoral une trajectoire d'évolution maximale de leurs dépenses de fonctionnement. **L'adhésion des collectivités a donc été forte, d'autant plus que 17 autres collectivités ont décidé de signer un contrat avec l'État de façon volontaire.** Prévus pour une période allant de 2018 à 2020, les contrats déterminent, pour chaque collectivité, des objectifs individualisés **tenant compte des spécificités et des contraintes locales.** Par ailleurs, la concertation menée au niveau régional par les préfets est cohérent avec **l'objectif national d'évolution des dépenses de fonctionnement (+1,2 %).**

Les résultats semi-définitifs en comptabilité budgétaire pour l'année 2018 permettent de dresser un constat positif.

En 2018, les dépenses réelles de fonctionnement des 322 plus grandes collectivités ont reculé de -0,2 % en comptabilité budgétaire. Cette diminution s'explique principalement par la maîtrise des dépenses de personnel (+0,8 %) ainsi que des achats et charges externes (-0,5 %).

Le besoin de financement des 322 collectivités a, par ailleurs, diminué de 920 M€, entraînant une réduction des emprunts (-440 M€) et une progression des remboursements de dette (+480 M€). Les efforts de maîtrise des dépenses ont ainsi permis aux collectivités d'augmenter leur épargne brute et d'avoir moins recours à l'emprunt, tout en poursuivant une forte dynamique d'investissement (+5,2 %).

Enfin, la capacité de désendettement des 339 collectivités (y compris les 17 volontaires), entendue comme le nombre d'années d'épargne brute nécessaire pour rembourser l'ensemble de la dette, s'améliore au global en passant de 5,36 années à 5,05 années.

Pour les collectivités en situation de dépassement à l'issue de la phase d'exa-

men des résultats individuels, une reprise financière sera réalisée, le cas échéant, d'ici la fin de l'année 2019.

Cette reprise, d'un montant de 75 % ou 100 % du dépassement, selon que la collectivité a signé ou non un contrat, et plafonnée à 2 % des recettes réelles de fonctionnement, sera réalisée par un prélèvement sur les douzièmes de fiscalité ou bien sur les versements de TVA affectée aux régions.

Encadré n°1 – Des initiatives novatrices et structurantes pour mettre en œuvre l'ambition écologique du Gouvernement

Vers un « budget vert »

Le Gouvernement s'est engagé à améliorer l'analyse de l'impact environnemental du budget en vue de mettre en cohérence la trajectoire budgétaire et fiscale avec les objectifs environnementaux et climatiques du pays. Cette démarche s'inscrit dans le cadre du « *Paris Collaborative On Green Budgeting* », lancé lors du « *One planet summit* » du 12 décembre 2017. À ce titre, l'OCDE a proposé une démarche ambitieuse permettant d'établir un « budget vert » au niveau national. La France constitue l'un des premiers partenaires de l'OCDE dans cette démarche novatrice.

Plus concrètement, la France s'est engagée à :

- **Améliorer la présentation et la documentation de l'impact des finances publiques en matière de transition écologique en rationalisant et enrichissant la production documentaire existante.** À cet égard, un travail de recensement de l'ensemble des dépenses et des recettes contribuant aux objectifs environnementaux est actuellement mené. Si la France dispose d'une base de travail solide, celle-ci est dispersée dans divers documents qu'ils soient budgétaires ou non. Par ailleurs, ces documents ne recensent pas la fiscalité environnementale mais seulement les dépenses fiscales favorables à l'environnement. En conséquence, il a été décidé, à l'initiative de l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'examen du PLF 2019, de consolider l'ensemble des financements et des recettes concourant aux objectifs environnementaux en un seul document, plus clair et plus lisible. Dans ce but, un nouveau document budgétaire sera présenté, dès le PLF 2020.
- **Améliorer, sous l'égide de l'OCDE, les méthodes d'évaluation des dépenses et des recettes liées aux politiques publiques ayant un impact sur l'environnement.** À ce titre, la France est prête à avancer avec l'OCDE pour établir un référentiel permettant de faciliter les échanges et les comparaisons entre les États. Un rapport initiant cette démarche sera publié dès le PLF 2020 sur la base des résultats de la mission d'inspection travaillant actuellement sur une méthodologie de mise en œuvre de cette démarche.

Les conseils de défense écologique

La création d'un conseil de défense écologique, piloté par le président de la République, doit permettre de s'assurer de la pleine mobilisation de l'ensemble des parties prenantes pour faire de l'écologie une priorité de l'ensemble des politiques publiques menées par l'État. Cette instance, qui se réunira régulièrement, a pour triple mission de définir le cap de notre politique écologique ; d'assurer le suivi de sa mise en œuvre et de la réajuster en prenant de nouvelles mesures s'il le faut.

Réuni pour la première fois le 23 mai 2019, le Conseil de défense écologique a d'ores et déjà entériné une série de décisions structurantes, dont la création ou l'extension de 20 réserves naturelles en France d'ici 2022 et l'évaluation automatique des décisions budgétaires au regard de nos engagements environnementaux.

PARTIE II : La stratégie de finances publiques se poursuit au service de la modernisation de notre modèle économique et social

A. Les perspectives macroéconomiques 2019-2022 : une croissance robuste, portée par la demande intérieure

La croissance resterait robuste, à + 1,4 % en 2019 et en 2020². Cette prévision est identique à celle du programme de stabilité transmis à la Commission européenne à la fin du mois d'avril. La croissance française se situerait ainsi dans la moyenne de la zone euro alors qu'elle avait été en-dessous pendant plusieurs années.

En 2019 et 2020, l'économie devrait garder un rythme de croissance solide grâce à ses moteurs internes. La consommation des ménages serait fortement soutenue par un pouvoir d'achat dynamique, qui progresserait de +2,0 % en 2019. Celui-ci serait en effet soutenu par les mesures en faveur du pouvoir d'achat, notamment les mesures votées en décembre 2018, l'accélération des mesures précitées (2^e dégrèvement de taxe d'habitation notamment) ainsi que par des revenus d'activité dynamiques, tirés par l'emploi et les salaires réels. L'investissement des entreprises continuerait de croître à un rythme élevé. Il se normaliserait néanmoins progressivement avec un environnement international un peu moins porteur. Les exportations continueraient de croître à un rythme robuste, mais inférieur à 2018 en raison d'un environnement international un peu moins favorable.

Les données conjoncturelles publiées depuis le programme de stabilité restent bien orientées. Les enquêtes de conjoncture, notamment celles de l'Insee, s'établissent à

des niveaux favorables à l'activité. Au mois de mai, l'indicateur du climat des affaires de l'Insee confirme son rebond et s'établit toujours à un niveau élevé alors que l'indice PMI progresse, porté à la fois par l'industrie et les services, et est revenu au-delà du seuil d'expansion. Les cours pétroliers ont progressé puis se sont repliés depuis le programme de stabilité.

La croissance est demeurée robuste au 1^{er} trimestre 2019 (+0,3 %) et l'emploi s'est montré particulièrement dynamique (+98 000 emplois sur le seul trimestre). Dans le reste de la zone euro, l'activité a également été robuste au 1^{er} trimestre (+0,4 %).

Les prévisions les plus récentes confortent cette trajectoire. La prévision de la Banque de France de juin 2019 prévoit + 1,3 % en 2019, comme l'Insee, puis +1,4 % en 2020. La prévision du consensus des économistes de juin prévoit +1,3 % les deux années.

Entre 2021 et 2022, l'économie française continuerait de croître à un rythme annuel identique, de +1,4 %.

Le contexte économique serait par ailleurs marqué par une décrue de l'inflation en 2019 qui augmenterait ensuite progressivement. L'inflation totale se situerait à +1,3 % en 2019, après +1,8 % en 2018. L'inflation resterait stable en 2020 et se redresserait progressivement jusqu'en 2022 en cohérence avec le mandat de la BCE. Pour la France, l'inflation convergerait vers +1,75 % en 2022.

² Les évolutions indiquées dans cette partie sont corrigées des jours ouvrables (« CJO »).

Les aléas entourant cette prévision sont équilibrés. Ce scénario dépend du comportement d'épargne qu'auront les ménages face aux forts gains de pouvoir d'achat. Il dépend également de la volonté des entreprises de continuer d'investir au lieu de se désendetter. L'impact des réformes sur l'investissement pourrait se matérialiser plus rapidement que prévu. De meilleures performances à l'exportation pourraient être réalisées, sous l'effet notamment des réformes mises en œuvre pour améliorer la compétitivité de l'économie française et du niveau d'investissement des entreprises françaises. Les incertitudes internationales portent principalement sur les modalités du *Brexit*, la hausse ou l'apaisement des tensions commerciales et le redémarrage de l'industrie européenne.

B. Des baisses d'impôts sans précédent pour soutenir les classes moyennes et faire que le travail paye mieux

1. Des mesures massives pour le soutien des classes populaires et moyennes, notamment pour ceux qui travaillent

Conformément aux engagements du Président de la République, les prélèvements obligatoires baisseront de plus d'un point de PIB entre 2017 et 2022 afin de favoriser le pouvoir d'achat, la croissance et l'emploi.

La baisse de la fiscalité bénéficie en premier lieu aux ménages, pour un montant total de 27 Md€ sur la durée du quinquennat.

Dans le cadre du prochain projet de loi de finances, le Gouvernement présentera une importante **baisse d'impôt sur le revenu, concentrée sur les classes moyennes.**

Le taux d'imposition de la première tranche de l'impôt sur le revenu, qui regroupe 12 millions de foyers, sera abaissé de trois points, soit un gain moyen par foyer de 350 €. Les cinq millions de foyers de la tranche suivante bénéficieront d'un gain moyen de 180 €. Au total, près de 17 millions de foyers bénéficieront donc d'un gain moyen de 304 € (*cf.* encadré n°4). Grâce à la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, le taux de prélèvement de chaque contribuable intégrera le nouveau barème dès janvier prochain, ce qui rendra les gains immédiatement perceptibles.

Cette baisse d'impôt amplifie l'effort engagé par le Gouvernement depuis le début du quinquennat et confirmé dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (*cf.* encadré n°2). **Les 80 % de Français les plus modestes bénéficieront en effet dès septembre 2019 de la suppression du deuxième tiers de la taxe d'habitation sur les résidences principales.** Cette dernière sera intégralement supprimée en 2020 pour 80 % des ménages imposés à la taxe d'habitation. Pour les 20 % de Français restants, la suppression se déploiera sur trois années, en garantissant aux collectivités territoriales leur autonomie financière et le dynamisme de leurs ressources. 2022 sera ainsi la dernière année au cours de laquelle les Français acquitteront cette taxe. Depuis 2019, **les actifs bénéficient de l'effet en année pleine du remplacement des cotisations salariales maladie et chômage des salariés du secteur privé par une moindre hausse de contribution sociale généralisée (CSG).** Par ailleurs, dans un souci d'équité, les retraités gagnant moins de 2 000 € nets par mois seront exonérés de cette hausse, soit un allègement supplémentaire de 1,3 Md€ à la suite des mesures d'urgence. Le Gouvernement a également

entériné **l'exonération d'impôt et de cotisations salariales en faveur des heures supplémentaires** afin de récompenser le travail. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2019, tous les salariés et fonctionnaires qui réalisent des heures supplémentaires ne payent plus de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu sur la rémunération de ces heures, dans la limite de 5 000 €, soit

un allègement supplémentaire de 2,4 Md€ à la suite des mesures d'urgence. Par ailleurs, les principes entourant le versement de la prime exceptionnelle de fin d'année qu'avait annoncée le Président de la République seront reconduits pour 2019, soit le même régime d'exonérations fiscales et sociales et sous condition de conclusion d'accords d'intéressement.

Encadré n°2 - Retour sur les mesures d'urgence économiques et sociales et sur les conclusions du Grand débat national

Depuis la fin de l'année 2018, une série de mesures a été annoncée en réponse à l'urgence économique et sociale, dont ont témoigné les mouvements de fin d'année et les remontées de nos concitoyens dans le cadre du grand débat national.

Dès l'examen de la loi de finances pour 2019, les hausses de fiscalité énergétique ont été annulées. Par ailleurs, une revalorisation exceptionnelle du bonus de la prime d'activité a été entérinée en soutien au pouvoir d'achat des actifs. En cohérence avec le travail de sincérisation du budget de l'État mené par le Gouvernement, **la trajectoire de finances publiques a été actualisée** afin de tenir compte de l'impact financier de ces annonces ainsi que des premières mesures de compensation votées lors de l'examen du PLF, telle la modification du traitement fiscal des plus-values de cessions de participations. Il a donc été prévu dès la LFI de rehausser le déficit public en le portant à -3,2 % du PIB contre -2,8 % prévu initialement dans le projet de loi de finances pour 2019. Ce passage au-delà de la barre des 3% s'explique par l'effet ponctuel de la transformation du CICE en allègements de charges sociales.

Des mesures additionnelles ont été prises dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales votée le 24 décembre 2018. En réponse aux attentes exprimées par nos concitoyens, ces mesures doivent permettre **de valoriser davantage le travail et de soutenir le pouvoir d'achat des ménages.** Ainsi, le versement d'une prime exceptionnelle, exonérée de charges sociales et d'impôt sur le revenu, a été annoncé, sans impact toutefois sur la trajectoire de finances publiques. Par ailleurs, la défiscalisation et la désocialisation des heures supplémentaires ainsi que l'annulation de la hausse de CSG pour les retraités les plus modestes ont été entérinées, conduisant à minorer les recettes publiques. **L'impact de ces mesures sera toutefois compensé par la création d'une taxe sur les services numériques et le décalage de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés** pour les entreprises réalisant plus de 250 M€ de chiffre d'affaires, comme inscrit dans le projet de loi déposé le 6 mars 2019. Par ailleurs, **des économies supplémentaires seront réalisées** sur le budget de l'État jusqu'à 1,5 Md€ en cours de gestion.

Encadré 2 (suite)

Plus récemment, à la suite du Grand débat national, le Président de la République a rappelé la volonté de poursuivre les réformes engagées et de tenir le cap fixé, notamment en matière de diminution des prélèvements obligatoires. Il a annoncé de **nouvelles mesures en faveur du pouvoir d'achat, à savoir une baisse significative d'impôt sur le revenu pour les classes moyennes à hauteur de 5 Md€, l'indexation des retraites de moins de 2 000 € au niveau de l'inflation, et la reconduction pour un an de la prime exceptionnelle exonérée de prélèvements sociaux et fiscaux, dès lors qu'elle sera liée à la conclusion d'accords d'intéressement.** L'impact de ces mesures, qui n'avait pas pu être pris en compte au moment de l'élaboration du programme de stabilité, est désormais intégré dans la trajectoire de finances publiques de ce rapport.

Afin de renforcer la compétitivité, l'attractivité de l'économie française et donc l'emploi, le Gouvernement poursuit l'allègement et la simplification de la fiscalité des entreprises (cf. encadré n°3).

Le taux normal de l'impôt sur les sociétés sera réduit, par étape, à 25 % d'ici 2022. Cette baisse permettra de converger vers la moyenne européenne et de réduire le coût du capital, stimulant ainsi l'investissement à long terme et renforçant l'attractivité. Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2019, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été transformé en allègement pérenne de cotisations patronales afin de simplifier le dispositif existant et de soutenir dans la durée l'emploi, en particulier des moins qualifiés, et la compétitivité des entreprises françaises. S'ajoutant à la mise en place en 2018 du prélèvement forfaitaire unique et de l'impôt sur la fortune immobilière, ces mesures encouragent l'investissement productif et la création d'emplois. En outre, la création d'une taxe sur les services numériques en 2019 permet de manière ciblée, simple et efficace, de renforcer l'équité de traitement entre les grandes entreprises du numérique et les autres entreprises.

Pour préserver l'efficacité des aides aux entreprises, le Gouvernement poursuit leur réforme au service de la croissance et de la création d'emploi. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, le programme de réduction du nombre des taxes à faible rendement engagé en 2018 sera poursuivi afin de simplifier le système fiscal et de réduire progressivement le niveau des prélèvements obligatoires. La loi de finances pour 2019 avait d'ores et déjà procédé à la suppression de 26 taxes à faible rendement, dont 20 en 2019 pour un coût total pour l'Etat de 132 M€, et 6 avec un effet différé à 2020 pour un coût de 208 M€. Le Gouvernement proposera la révision de certaines niches fiscales et sociales, notamment les niches anti-écologiques, les niches concentrées sur les très grandes entreprises ou les niches qui produisent des effets d'aubaine et réduisent les droits sociaux des salariés, comme la déduction forfaitaire spécifique. Par ailleurs, le Gouvernement proposera, en lien avec le Parlement, une révision plus générale des modalités de pilotage des dépenses fiscales et sociales, s'inspirant de la proposition de résolution adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 19 juin dernier.

Ainsi, d'ici la fin du quinquennat, le niveau des prélèvements obligatoires aura significativement diminué et leur structure aura été profondément revue. Cela permettra de mieux récompenser le travail, d'alléger la fiscalité de tous les ménages et de mieux soutenir les entreprises afin qu'elles puissent investir et créer de l'emploi.

Encadré n°3 – Mesures portant sur les entreprises

Transformation du CICE en allègements pérennes de charges

Au début de l'année 2019, le CICE a été transformé en un dispositif d'exonération de cotisations sociales employeur, mis en œuvre en deux étapes. Au 1^{er} janvier 2019, un allègement de cotisations maladie de 6 points a remplacé le CICE. Au 1^{er} octobre prochain, les allègements généraux seront renforcés d'environ 4 points au niveau du SMIC, correspondant à l'intégration des cotisations Unédic dans le champ de la réduction générale de cotisations employeur. Cette transformation a été précédée d'une baisse du taux du CICE de 7 à 6 % en 2018. Elle s'est également accompagnée de la suppression du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) en 2019, les entreprises et associations concernées étant couvertes par le nouvel allègement. Pour ces organismes, la bascule représente un gain net significatif supérieur à 1 Md€.

La transformation du CICE participe d'un effort de simplification et de rationalisation des mesures de baisse du coût du travail. Cette évolution permet également une meilleure appropriation du dispositif par les entreprises car plus lisible pour les employeurs. Par ailleurs, le nouveau dispositif permettra de mieux cibler les bas salaires, et, ainsi, de maximiser les créations d'emploi du fait d'une plus grande élasticité de la demande de travail à son coût pour les bas salaires.

Cette transformation aura un impact marqué sur les finances publiques ponctuellement en 2019, du fait de la mécanique propre au CICE (+0,8 point de PIB en 2019 sur le déficit public). En effet, la première année d'allègement de cotisations sera enregistrée dès 2019. La bascule du CICE aura donc un impact double en 2019 car seront comptabilisés à la fois l'essentiel des créances de CICE sur les rémunérations 2018 et la première année d'allègements de cotisations portant sur les rémunérations 2019. L'impact de ce double coût sur les finances publiques est néanmoins temporaire et exceptionnel.

Enfin, il est à noter que l'effet sera encore différent en termes de prélèvements obligatoires. En effet, dans cette optique, on comptabilise le CICE non pas en termes de créances dues par l'administration, mais en termes de remboursements effectifs, ce qui peut prendre plus de temps, si par exemple l'entreprise n'a pas un montant d'impôt suffisamment élevé pour pouvoir imputer la créance à laquelle elle a droit. La suppression du CICE aura donc un effet plus étalé dans le temps sur le taux de prélèvements obligatoires que sur le solde public.

Encadré n°3 (suite)

Poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés

Une baisse progressive du taux normal d'impôt sur les sociétés est planifiée, afin d'atteindre l'objectif de 25 % à horizon 2022 pour toutes les entreprises.

Avec ce taux de 25 %, la France devrait ainsi être proche du taux moyen observé au sein de l'OCDE et de l'Union européenne. Même si le taux nominal est insuffisant pour caractériser le poids réel de la fiscalité sur les bénéfices pesant sur les entreprises dans un pays, il constitue néanmoins un fort signal d'appel dans les décisions d'investissement des entreprises. Or, la France qui affichait encore récemment un taux nominal de 33 $\frac{1}{3}$ %, qui n'avait pas baissé depuis un quart de siècle, était pénalisée et affichait ainsi un déficit d'attractivité par rapport aux pays avec lesquels elle se trouve en concurrence pour les décisions d'implantation d'entreprises.

Plus généralement, cette mesure, qui allégera *in fine* la fiscalité des entreprises de plus de 12 Md€ par an, leur permettra ainsi de bénéficier d'une baisse du coût du capital, ce qui constituera l'incitation la plus efficace afin qu'elles développent leurs investissements à long terme.

Révision de niches fiscales et sociales

En parallèle de cette réduction progressive du taux de l'impôt sur les sociétés et de la baisse pérenne des charges sociales permises par la transformation du CICE, le Gouvernement a engagé un travail de révision des niches sociales et fiscales, qui étaient justifiée par des taux d'imposition et de charges sociales élevés.

La logique d'une dépense fiscale (mesure favorable dérogatoire au droit commun en matière de fiscalité) est d'atténuer la charge fiscale, sur un impôt donné, pour certaines catégories de contribuables ou certaines opérations particulières, vérifiant des conditions définies précisément.

Ces régimes fiscaux dérogatoires représentent des charges pour le budget de l'État, au même titre que les dépenses budgétaires.

Dans le contexte d'un taux de prélèvements obligatoires relativement élevé, ces niches fiscales peuvent être pertinentes : création d'incitations économiques favorables, atténuation des effets négatifs de la fiscalité pour les redevables les plus fragiles économiquement, etc.

En revanche, dans le cadre d'une baisse sensible des prélèvements obligatoires, un certain nombre de niches fiscales deviennent moins rationnelles économiquement. C'est pourquoi le gouvernement a prévu l'aménagement d'un certain nombre d'entre elles, ce qui permettra en outre de contribuer au financement des mesures de réductions d'impôts également engagées par ailleurs.

Les trois champs retenus pour ces révisions sont les suivants :

- les niches anti-écologiques,
- les niches concentrées sur les très grandes entreprises,
- les niches qui produisent des effets d'aubaine et réduisent les droits sociaux des salariés, comme la déduction forfaitaire spécifique.

2. La réforme de la fiscalité locale : pour une fiscalité plus simple, plus juste et moins élevée

Conformément aux engagements du Président de la République, la taxe d'habitation (TH) sur la résidence principale sera définitivement et intégralement supprimée.

La réforme proposée par le Gouvernement est construite sur trois grands principes :

- une diminution nette d'impôt pour les contribuables, sans augmentation ou création d'impôt nouveau ;
- une compensation à l'euro près des collectivités, par l'affectation de ressources dynamiques ;
- une simplification de la fiscalité locale pour la rendre plus lisible et plus juste.

Il s'agit d'une réforme historique qui constitue un geste capital en faveur du pouvoir d'achat des classes moyennes. La suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale, sans remplacement par quelque prélèvement que ce soit, représentera un gain net de 17 Md€ pour 24,4 millions de foyers. Inédite, cette mesure constituera la plus grande baisse d'impôt de ces dernières décennies. Dès 2020, 80 % des foyers imposés à la TH, soit 17,6 millions d'entre eux, cesseront définitivement de payer cet impôt sur leur résidence principale, et 2022 sera la dernière année au cours de laquelle des Français auront à le payer.

Par ailleurs, cette réforme pourra être l'occasion de simplifier notre architecture fiscale, suivant une logique de spécialisation de l'impôt par strate de collectivité. Ainsi, dans le cadre de la concertation avec les collectivités, l'Etat a proposé que la taxe foncière soit intégralement affectée au bloc communal, ce qui rendra la fiscalité locale beaucoup plus lisible pour les citoyens et renforcera le lien entre l'échelon local et le

contribuable. Pour les intercommunalités et les départements, les pertes de recettes liées à cette réforme seront intégralement compensées par l'affectation d'une recette dynamique, sous la forme d'une fraction de TVA comme il en existe déjà pour les régions.

Enfin, cette réforme constitue également une mesure de justice, tant cet impôt était devenu injuste et obsolète.

C'est pourquoi, le PLF pour 2020 amorcera la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, achevant ainsi la révision générale des valeurs locatives, différée depuis 50 ans, dont la première étape est entrée en vigueur en 2017 avec la révision des locaux professionnels. La préparation de la réforme nécessitera plusieurs années (collecte des loyers, réalisation des simulations et restitution au Parlement, définition des paramètres dans la loi), et son entrée en vigueur sera progressive dans le temps, comme pour les locaux professionnels.

C. En parallèle, une accélération des transformations engagées et la poursuite du redressement des comptes

1. Une trajectoire de finances publiques qui repose sur un approfondissement des réformes mises en œuvre dès le début du mandat

La stratégie du Gouvernement en matière de finances publiques continue de reposer sur un effort en dépense visant à rapprocher le niveau de dépense publique française de celui de ses partenaires européens.

- 2019-2022 : Une conciliation de l'objectif de convergence vers l'équilibre structurel des finances

publiques et celui de soutien au pouvoir d'achat des Français

La stratégie budgétaire est au service de la stratégie économique d'ensemble, favorable à la croissance et à l'emploi. Le taux de prélèvements obligatoires se stabiliserait quasiment en 2020 après sa forte baisse en 2019 parce que le contrecoup de l'année double ponctuelle du CICE sera compensée par les fortes baisses pérennes d'impôts, notamment sur l'impôt sur le revenu. Par rapport à 2018, le taux de prélèvements obligatoires serait plus d'un point de PIB inférieur en 2020. De son côté, le ratio de dépenses publiques (hors

crédits d'impôts) baisserait de 0,6 point (hors impact de la création de France Compétences). Le solde structurel s'améliorerait de 0,1 point de PIB en 2019 puis serait stable en 2020.

Les impôts et les charges sont diminués, à la fois pour les entreprises et les ménages : au-delà des mesures prises en compte dans le programme de stabilité, le Président de la République a annoncé une baisse d'impôt sur le revenu de 5 Md€ en 2020. Le pouvoir d'achat des ménages sera également soutenu par la réindexation des pensions inférieures à 2 000 €.

Encadré n°4 – La baisse de l'impôt sur le revenu en 2020

En réponse aux demandes sociales exprimées par les Français lors du Grand Débat national, le Président de la République s'est engagé, lors de sa conférence de presse du 25 avril 2019, à alléger l'impôt sur le revenu (IR) des classes moyennes. Cette mesure, d'un coût de 5 Md€ par an, contribue à réduire la fiscalité appliquée sur les revenus du travail, et ainsi à soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

Au cours de son discours de politique générale du 12 juin 2019, le Premier ministre a précisé les contours de cette baisse de l'IR. La réforme, inscrite au projet de loi de finances pour 2020 pour une entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2020, consistera en un abaissement du taux marginal de la première tranche de l'IR de 14 % à 11 %. Le point d'entrée dans l'imposition demeurera inchangé. La décote sera par ailleurs modifiée afin d'intégrer la réduction d'impôt sous conditions de ressources et d'avoir en point de sortie le seuil d'entrée dans la tranche d'imposition à 30 %. Cette réforme permet de doter l'impôt sur le revenu d'un barème plus progressif, en rendant l'entrée dans l'impôt moins abrupte qu'elle ne l'est actuellement.

17 millions de foyers verront ainsi leur impôt sur le revenu diminuer dès janvier 2020 :

- 12 millions de foyers situés dans la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu bénéficieront pleinement de la réforme, avec un gain moyen de 350 € par foyer ;
- 5 millions de foyers situés dans la deuxième tranche à 30 % bénéficieront également de la baisse de l'impôt sur le revenu, mais ce gain sera calibré à 125 € par part. En moyenne, ces foyers bénéficieront d'un allègement de 180 € ;
- Enfin, la mesure sera neutre pour les autres contribuables, i.e. ceux situés dans les tranches à 41 % et 45 %, par le biais d'une modulation des seuils du barème d'imposition.

Cette baisse de l'impôt sur le revenu, qui induira une baisse des prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB, sera financée par des économies sur la dépense publique et la réduction de niches fiscales et sociales.

Le financement de ces baisses de prélèvements obligatoires s'appuie notamment sur une poursuite des efforts en dépense, après une maîtrise inédite en 2018 (-0,3 % de croissance en volume) à laquelle contribueront tous les sous-secteurs des administrations publiques. La croissance de la dépense publique sera ainsi contenue, à +0,5 % en 2019 et à nouveau +0,5 % en 2020 en volume (hors impact de la création de France Compétences). Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales devraient progresser modérément en raison de la poursuite de la contractualisation. Les mesures d'urgence économique et sociale décidées en fin d'année 2018 ont été en partie compensées, par des mesures intégrées dans les textes financiers de fin d'année, par le projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés présenté le 6 mars et par des économies qui seront réalisées en fin de gestion. À la suite des annonces du 25 avril, et afin de préserver les grands équilibres du programme de stabilité, des économies seront réalisées en réduisant les niches anti-écologiques, celles concentrées sur les très grandes entreprises ou encore celles qui réduisent les droits sociaux des salariés, comme la déduction forfaitaire spécifique. L'État continuera de

maîtriser sa dépense, notamment dans les secteurs du logement, des contrats aidés, de l'audiovisuel public, ainsi que le champ social dont l'assurance chômage, en plus de la revalorisation modérée de certaines prestations sociales, contenue à +0,3 %.

Le solde public se redresserait ainsi de 1,5 point environ entre 2017 et 2022 – le solde structurel atteignant -1,5 % du PIB potentiel en 2022 – porté par une baisse du ratio de dépenses publiques de près de 3 points de PIB, permettant dans le même temps une baisse du ratio de prélèvements obligatoires de plus d'un point. Après avoir été stable en 2018, le ratio d'endettement public amorcerait sa décrue à compter de 2020, à hypothèse de croissance inchangée, comme prévu dans le programme de stabilité, pour la première fois depuis plus de dix ans. Ce ratio serait ainsi réduit de 1,5 point de PIB sur 2017-2022.

Cette stratégie de retour progressif à l'équilibre des finances publiques accompagnant la mise en œuvre de réformes structurelles majeures (marché du travail, formation professionnelle, fiscalité, fonction publique, assurance-chômage, retraites, investissement, logement, climat...), permettra de soutenir la croissance et l'emploi.

Trajectoire de finances publiques actualisée

<i>unité</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif	-2,8	-2,5	-3,1	-2,1	-1,7	-1,3
Solde structurel (% du PIB potentiel)	-2,4	-2,3	-2,2	-2,2	-1,8	-1,5
Dépense publique (hors crédits d'impôts)	55,0	54,4	53,8	53,2	52,7	52,1
Taux de croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts (en volume)	1,4	-0,3	0,5	0,5	0,5	0,2
Taux de prélèvements obligatoires	45,2	45,0	43,8	43,9	43,9	43,8
Dette publique	98,4	98,4	98,9	98,9	98,3	97,0

Note : Dépenses et PO sont retraités de France Compétences (4,6 Md€ en 2019 et 1,5 Md€ de plus en 2020).

- *Une poursuite des réformes amorcées depuis mai 2017*

Le Gouvernement poursuit ainsi la **refonte de la politique de soutien à la demande de logement, dans l'objectif de la rendre moins coûteuse et plus efficace**. Les Français ont confirmé cette orientation dans le cadre du Grand débat. Les aides personnalisées au logement dans le parc social ont été réduites en contrepartie d'une réduction des loyers et la réforme de contemporanéisation des ressources sera mise en œuvre.

La politique de l'emploi est aussi au cœur des chantiers de transformation du Gouvernement. Les réformes du marché du travail entreprises avec les ordonnances travail, les mesures fiscales favorisant l'offre, la transformation du CICE en allègements de charges concentrés sur les bas salaires, les réformes de l'apprentissage et de la formation, notamment en faveur des jeunes et des demandeurs d'emploi dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences – bénéficiant du redéploiement des crédits auparavant consacrés aux contrats aidés –, toutes ces mesures, alliées à la bonne tenue de l'activité et du marché de l'emploi, comme en témoigne la baisse du chômage. Par ailleurs,

la création de l'opérateur France Compétences doit permettre de **mieux coordonner les acteurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage**. La réforme de ces deux secteurs se poursuivra jusqu'en 2021 (*cf.* encadré n°5). Ces transformations de la politique de l'emploi vont de pair avec la réforme de l'assurance-chômage qui entrera en vigueur cette année (*cf.* encadré n°6).

Par ailleurs, la réforme de l'audiovisuel public se poursuit afin d'adapter ce secteur aux nouvelles technologies et aux nouveaux modes de consommation de la télévision. Afin de faire de l'investissement un levier de transformation de l'action publique également au cœur de notre modèle de croissance, **le Gouvernement poursuit, pour la deuxième année, le déploiement du Grand plan d'investissement (GPI)**. Doté de 57 Md€ sur cinq ans répartis sur quatre axes – édifier une société de compétences, accélérer la transition écologique, ancrer la compétitivité sur l'innovation, construire l'État de l'âge numérique – le GPI vise à financer la conduite de réformes structurelles améliorant le potentiel de croissance de l'économie française et favorisant le verdissement de l'économie.

Encadré n°5 – La création de France Compétences et le déploiement du plan d'investissement dans les compétences

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé au 1er janvier 2019 l'établissement public France Compétences, afin de répartir les ressources destinées à financer l'alternance et la formation professionnelle entre les différents financeurs, notamment : les opérateurs de compétences pour l'alternance ; les opérateurs du conseil en évolution professionnelle ; les caisses des dépôts et des consignations pour la gestion des comptes personnels de formation (CPF) ; les commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour la gestion du CPF de transition professionnelle.

La loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » prévoit également que France Compétences participe au financement de la formation des demandeurs d'emploi par l'État dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC).

France Compétences assure par ailleurs la régulation de la qualité et des coûts de la formation professionnelle et de l'alternance et établit un répertoire national des formations certifiantes. Il s'agit d'un établissement paritaire dont le conseil d'administration regroupe des représentants des partenaires sociaux, des régions et de l'État. Il reprend les missions du Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP), du Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles (CNEFOP) et du Comité Interprofessionnel pour l'Emploi et la Formation (COPANEF).

À terme et d'ici 2021, France compétences percevra et répartira un montant de plus de 9 Md€, issu principalement de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance.

Le plan d'investissement dans les compétences

Déclinaison du Grand plan d'investissement (GPI) dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle, le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) vise à former 1 million de demandeurs d'emploi peu qualifiés supplémentaires, ainsi qu'1 million de jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (« *NEETs* ») entre 2018 et 2022. Il s'appuie notamment sur l'échelon régional par le biais de conventions d'amorçage signées en 2018 entre le ministère du Travail et les conseils régionaux, auxquels succèdent « les pactes régionaux d'investissement dans les compétences » pour la période 2019-2022.

Sur toute la durée du quinquennat, 13,8 Md€ seront mobilisés sur le périmètre de la mission Travail et emploi pour accompagner le déploiement progressif du PIC. En 2018, 1,4 Md€ ont été engagés. En 2019, environ 3 Md€ le seront, dont 1,5 Md€ issus du fonds de concours abondé par France Compétences.

2. Des réformes profondes pour moderniser notre système social

Le Gouvernement reste déterminé à transformer profondément l'action et la fonction publiques (cf. encadrés n°7 et 9) afin de répondre aux attentes et préoccupations des citoyens, exprimées notamment à l'issue du grand débat national.

En particulier, le Gouvernement poursuivra en 2020 le **projet de refondation du modèle social** qu'il met en œuvre depuis le début de la législature pour le rendre plus juste et plus efficace face aux nouveaux défis du XXI^e siècle.

Cette refondation tend, en premier lieu, à **lutter de façon efficace contre la pauvreté et à simplifier l'accès aux droits sociaux**. Dans cet objectif, le Gouvernement entend **renover le système de prestations sociales** qui représentent aujourd'hui plus de 40 % de la dépense publique. Ainsi, **certaines prestations sociales existantes seront fusionnées au sein d'un « revenu universel d'activité »**. Visant à combiner lutte contre la pauvreté et renforcement de l'incitation au retour au travail, celui-ci concernera *a minima* la prime d'activité, le revenu de solidarité active et les aides personnelles au logement. En parallèle des travaux techniques, la concertation citoyenne auprès des différentes parties prenantes du secteur a été engagée au printemps 2019.

Cette refondation doit également permettre de faire face au vieillissement de la population et au défi croissant de la prise en charge de la dépendance. Il est ainsi nécessaire de renover les structures existantes tout en améliorant l'accompagnement à domicile des seniors et en luttant contre leur isolement. La con-

certation Grand Age et Autonomie, menée entre l'automne 2018 et le printemps 2019, a mis en évidence des besoins substantiels de financement à moyen terme. Afin de répondre efficacement à ces besoins, il est maintenant nécessaire de déterminer les paramètres de la réforme, dont le calendrier de montée en charge, les principes de répartition entre, d'une part, solidarités nationale et familiale et, d'autre part, entre les différentes sphères publiques (État, sécurité sociale, collectivités territoriales) et privées.

Enfin, **cette refondation touchera le système de retraite**. Le projet élaboré par le Haut-Commissariat à la réforme des retraites (HCRR) vise la **création d'un système universel de retraite**, par répartition, dans lequel chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été cotisé, et le statut de celui qui a cotisé (salariés, indépendants, fonctionnaires). Le nouveau système de retraite entrera progressivement en vigueur à partir de 2025 et prendra la forme d'un régime en points remplaçant l'ensemble des régimes actuels. La réforme aura un impact positif sur l'activité économique en favorisant la mobilité sur le marché du travail. Ce projet de réforme systémique et ambitieux permettra ainsi de réduire les logiques catégorielles associées aux 42 situations distinctes d'affiliation pour la retraite. Les particularités propres à chaque régime seront remplacées par des principes simples et transparents, propres à garantir l'égalité de traitement de tous les citoyens devant la retraite. Il permettra également de garantir la soutenabilité de long terme du système de retraite par des règles de pilotage efficaces, de respecter les grands équilibres financiers actuels et de simplifier drastiquement les règles de

gestion du système de retraites tout en facilitant les mobilités.

Encadré n°6 – La réforme de l'assurance chômage

Comme l'a prévu la loi du 5 septembre 2018 pour la Liberté de choisir son avenir professionnel, des mesures ont été prises pour faire évoluer les règles d'indemnisation de l'assurance chômage. Il s'agit du quatrième et dernier pilier de la réforme du marché du travail engagée depuis le début de la mandature.

Cette réforme comprend plusieurs axes pour aider chacun à retrouver un emploi durable.

Tout d'abord, **tous les salariés ayant au moins 5 ans d'ancienneté dans leur entreprise auront droit à l'assurance chômage en cas de démission** pour réaliser un projet professionnel. Un accompagnement gratuit leur sera proposé.

Aussi, les travailleurs indépendants auront désormais droit sous condition à l'assurance chômage pendant une durée de six mois, sans cotisation supplémentaire.

Par ailleurs, les demandeurs d'emploi et les entreprises qui ont du mal à pourvoir certains de leurs postes bénéficieront d'un accompagnement renforcé par Pôle Emploi :

- tous les demandeurs d'emploi qui le souhaitent auront droit, dans les 4 premières semaines qui suivent leur inscription à Pôle emploi, à deux demi-journées d'accompagnement intensif avec Pôle emploi ;
- les demandeurs d'emploi en situation de cumul ou d'alternance prolongés entre emploi et chômage (travailleurs précaires) bénéficieront d'un accompagnement dédié ;
- les entreprises bénéficieront d'une nouvelle offre de services de Pôle emploi, leur permettant de répondre plus rapidement et plus efficacement à leurs difficultés de recrutement.

Encadré n°6 (suite)

Enfin, les règles d'indemnisation chômage seront revues pour rendre la reprise d'un emploi durable plus incitative tout en améliorant la soutenabilité de la situation financière de l'Unédic :

- les conditions d'éligibilité et de rechargement des droits à l'assurance chômage sont rehaussées (6 mois sur 24 au lieu de 4 sur 28 pour l'éligibilité et 6 mois de travail au lieu d'un mois pour recharger ses droits). Au sein de l'UE, seuls deux pays ouvrent des droits pour une durée minimale d'affiliation inférieure à 6 mois) ;
- le mode de calcul de l'allocation chômage est modifié pour qu'il ne soit plus possible d'avoir une indemnisation chômage qui soit supérieure à la moyenne des revenus du travail ;
- pour que l'indemnisation tienne compte du niveau de revenu des salariés, les demandeurs d'emploi qui avaient un revenu du travail supérieur à 4 500 € bruts par mois verront leur indemnisation réduite une fois, au début du septième mois d'indemnisation, de 30 %, avec un plancher sur l'indemnisation fixé à 2 261 € nets. Les salariés âgés de 57 ans ou plus ne seront pas concernés par la mesure ;
- pour inciter les entreprises à proposer des CDI ou des CDD plus longs plutôt que des contrats très courts, un système de bonus-malus sera mis en place pour les entreprises de plus de 11 salariés, dans 7 secteurs dans un premier temps. Plus le nombre de salariés qui s'inscrivent à Pôle emploi après avoir travaillé pour une entreprise est important par rapport à son effectif, plus elle paiera de cotisations employeur à l'assurance chômage ; plus ce nombre est faible, moins elle paiera de cotisations. Les CDD d'usage se verront appliquer une taxe forfaitaire de 10 € pour limiter l'usage de contrats très courts.

Au total, cette transformation de l'assurance chômage et des dispositifs d'accompagnement des chômeurs devrait permettre de créer 150 000 à 250 000 emplois. Elle devrait par ailleurs permettre de désendetter l'Unédic d'environ 3,4 Md€ sur la période 2019-2021. Elle est conforme à la lettre de cadrage envoyée aux partenaires sociaux.

Encadré n°7 – Réforme de la fonction publique : un nouveau contrat social

Le projet de loi pour la transformation de l'action publique, actuellement en discussion devant le Parlement, permettra de réformer profondément la fonction publique.

Il se décline en cinq axes stratégiques :

- **La gouvernance du dialogue social sera renforcée** avec la création d'une instance unique, issue de la fusion des comités techniques (CT) et des comités hygiène, sécurité et des conditions de travail (CHSCT), qui permettra de développer une vision intégrée des politiques de ressources humaines et améliorer l'accompagnement des situations individuelles complexes.
- **De nouveaux leviers managériaux permettront de dynamiser la gestion RH de la fonction publique afin de la rendre plus réactive et efficace.** Le recours au contrat est largement étendu sur la plupart des emplois et un nouveau contrat est créé pour faciliter la mobilisation de compétences externes sur la durée d'un projet. En parallèle, une prime de fin de contrat est instituée pour les agents en contrat à durée déterminée de moins de 1 an et gagnant jusqu'à l'équivalent de deux SMICs. La relation managériale est modernisée avec le remplacement de la notation par l'évaluation individuelle et une meilleure reconnaissance des mérites individuels dans les procédures de promotion et d'avancement.
- **L'exemplarité et l'équité de la gestion des agents seront accrues** grâce à un renforcement de la transparence du contrôle déontologique et des procédures de recrutements ainsi que par une harmonisation du temps de travail entre les agents publics et avec les salariés du secteur privé et par la modernisation des règles relatives à la protection sociale. Par ailleurs, une transparence accrue des plus hautes rémunérations de la fonction publique est mise en œuvre.
- **Les mobilités et les transitions professionnelles bénéficieront d'un meilleur accompagnement** notamment grâce à la portabilité des droits de formation et des contrats à durée indéterminée (CDI) mais également par la possibilité offerte aux agents de recourir à une rupture conventionnelle et la mise en place de dispositifs d'accompagnement des agents dont les services sont restructurés ou de détachement pour les fonctionnaires concernés par une externalisation.
- **L'égalité professionnelle est par ailleurs réaffirmée** comme priorité avec la déclinaison législative des obligations issues de l'accord égalité signé en fin d'année 2018.

PARTIE III : Le budget de l'Etat sincère et plus durable, traduit les ambitions politiques du Gouvernement pour le deuxième temps du quinquennat

A. Un budget sincère, qui traduit les choix politiques du Gouvernement

Le renforcement de la sincérité du budget a irrigué la conception de la loi de finances pour 2018 comme pour 2019. En effet, dès 2018, le budget a été construit sur des bases assainies. Tirant les conséquences des redéploiements exceptionnels de crédits réalisés en cours de gestion pour faire face notamment aux faiblesses de la budgétisation initiale 2017, le Gouvernement a procédé à d'importants rehaussements des crédits, permettant de budgétiser à leur juste niveau les dépenses obligatoires, notamment les dépenses dites de « guichet » comme l'allocation aux adultes handicapés. Par ailleurs, le Gouvernement a renforcé les provisions pour la couverture d'aléas (dans le secteur de la Défense ou de l'Agriculture par exemple).

Ce travail de sincérisation de la budgétisation initiale a porté ses fruits. La gestion budgétaire de 2018 s'est ainsi déroulée sur une base assainie, permettant d'éviter d'avoir à procéder à d'importants mouvements en gestion. Le Gouvernement n'a pas procédé à l'ouverture et à l'annulation de crédits par décret d'avance. **La loi de finances rectificative a été l'unique support du schéma de fin de gestion**, notamment pour l'ouverture de crédits permettant le financement des dépenses de personnel. Ainsi, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, l'intégralité des ouvertures et des annulations sur le budget général aura 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 adopté selon un calendrier avancé. Pour l'année 2019, le Gouvernement porte la même ambition.

1. Un financement clair des priorités gouvernementales

Le Gouvernement entend poursuivre la transformation de son action publique afin de répondre aux constats qui ont pu être faits ces derniers temps, notamment à l'issue du Grand débat.

- *Des moyens réaffirmés pour le secteur régalien*

Les engagements du Gouvernement, en faveur de la Défense et de la Justice ont été réaffirmés, s'appuyant sur des lois de programmation, support des réformes et d'engagements financiers pluriannuels. Fort de cette expérience, le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur le vote d'une future loi de programmation sur la sécurité intérieure qui devra elle aussi traduire les attentes des forces de l'ordre et les exigences de nos citoyens en termes de maintien de l'ordre public.

- *Un accompagnement des personnes les plus vulnérables*

L'année 2018 a connu la mise en place un plan de prévention et de lutte contre la pauvreté engageant plus de 8 Md€ jusqu'en 2022. L'objectif central de ce plan est le retour à l'activité, qui reste le moyen le plus sûr de sortir de la précarité les personnes vulnérables. La prochaine mise en œuvre du futur revenu universel d'activité ira aussi

dans ce sens, de même que la priorité donnée à la formation ou au développement de l'apprentissage. C'est toujours pour inciter au retour à l'emploi que le Gouvernement a accru très fortement la prime d'activité dans le cadre de la loi MUES.

- *L'ouverture de nouveaux chantiers environnementaux pour plus d'efficacité et de lisibilité*

Le Gouvernement réaffirme la priorité donnée à la transition écologique et énergétique. Comme l'a rappelé le Premier ministre dans son discours de politique générale, le Gouvernement porte l'ambition d'accélérer le verdissement de l'économie et des modes de vie, tout en accompagnant dans cette transition les entreprises ainsi que les ménages, notamment les plus modestes (cf. encadré n°1).

En particulier, les aides existantes à la rénovation énergétique seront simplifiées et recentrées afin de soutenir plus particulièrement les ménages modestes. C'est notamment le cas du crédit d'impôt transition énergétique, qui sera transformé en prime directement versée l'année des travaux. (cf. encadré n°10).

Enfin, le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie confirme la forte accélé-

ration du rythme de déploiement des énergies renouvelables voulue par le Gouvernement : ainsi, la part des énergies renouvelables, qui était de près de 15 % en 2014, sera portée à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030. Cette programmation pluriannuelle portera par ailleurs l'amélioration de l'efficacité énergétique et la baisse de la consommation d'énergie primaire, en particulier fossile.

- *Un investissement public massif en faveur des secteurs porteurs de croissance*

Afin de faire de l'investissement un levier de transformation de l'action publique également au cœur de notre modèle de croissance, le Gouvernement poursuit, pour la deuxième année, le déploiement du Grand plan d'investissement (GPI). Doté de 57 Md€ sur cinq ans répartis sur quatre axes – édifier une société de compétences, accélérer la transition écologique, ancrer la compétitivité sur l'innovation, construire l'État de l'âge numérique – le GPI vise à financer la conduite de réformes structurelles améliorant le potentiel de croissance de l'économie française. En 2018, cette enveloppe a été mise en œuvre pour près de 8 Md€.

Encadré n°8 – Une trajectoire d'amélioration progressive de l'équilibre des comptes sociaux

Les grandes orientations du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS)

Le PLFSS pour 2020 constituera un vecteur de mise en œuvre de la stratégie du Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat. La capacité pour les entreprises de verser une prime exceptionnelle exonérée de cotisations et de contributions sociales sera reconduite en 2020, sous réserve de la conclusion d'accords d'intéressement par ces entreprises. En outre, les pensions de retraite inférieures à 2 000 € mensuels seront revalorisées à l'inflation.

Le PLFSS poursuivra par ailleurs la démarche de rationalisation des niches sociales.

L'ONDAM 2020 confirme la maîtrise de la dépense d'assurance maladie

Le PLFSS portera plusieurs mesures destinées à accompagner la transformation de l'offre de soins tout en maîtrisant la dépense afin de contenir le taux de progression de l'Ondam en-deçà de 2,3 %.

L'année 2020 sera par ailleurs la troisième année d'application du plan ONDAM 2018-2022 d'appui à la transformation du système de santé.

2. Une actualisation des perspectives de finances publiques

La LPFP 2018-2022 a défini une trajectoire de finances publiques pour l'ensemble du quinquennat, avec pour ambition de réduire à la fois le déficit et la dette publics, la dépense publique et les prélèvements obligatoires, tout en finançant les priorités du Gouvernement. Elle comporte également des règles de gouvernance des finances publiques visant à garantir le respect de la trajectoire présentée telles que, en particulier, le dispositif de contractualisation entre l'État et certaines collectivités territoriales autour d'un objectif d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement.

Conformément à l'objectif de « sincérisation » du budget et au regard des événements intervenus depuis la publication de

la LPFP 2018-2022, la trajectoire de finances publiques a vocation à être actualisée.

3. Un État plus réactif et plus efficace via le renforcement de la responsabilisation des gestionnaires

Le Gouvernement a profondément rénové les principes régissant le suivi de la gestion.

Ce dernier a notamment réaffirmé sa volonté de davantage responsabiliser les gestionnaires en reconduisant, en 2019, les principes de gestion appliqués en 2018. Ainsi, les crédits reportés ont été mis à disposition sans régulation et la doctrine d'emploi de la réserve, renforcée. Les crédits mis en réserve ont été dégelés intégralement dès les arbitrages de fin de gestion.

Par ailleurs, le Gouvernement a introduit des mesures d'allègement des contrôles.

Tout d'abord, le recours à la fongibilité asymétrique a été simplifié. La circulaire du 24 juillet 2018 relative aux modalités de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique prévoit ainsi :

- la réduction des contraintes relative au calendrier de réalisation des mouvements ;
- la prise en compte des économies de constatation ;
- la libre affectation des crédits qui ont fait l'objet d'un mouvement de fongibilité asymétrique.

Ces évolutions doivent favoriser l'optimisation de l'emploi des ressources budgétaires votées par le Parlement.

Par ailleurs, le contrôle de régularité des actes de personnel exercé par les contrôleurs budgétaires a été supprimé. Depuis le 1^{er} octobre 2018, les gestionnaires de l'État et des organismes sont seuls garants de la régularité juridique des actes en matière de ressources humaines. **Aussi, le double contrôle effectué par le comptable lors de l'examen de la validité de la dette a été supprimé.** Le décret du 24 septembre 2018 a ainsi entériné la fin du double contrôle, à savoir le contrôle par le comptable du contrôle préalable de la dépense par le contrôleur budgétaire, tout en sécurisant les relations contractuelles entre, d'une part, l'État ou les organismes soumis au décret GBCP et, d'autre part, leurs fournisseurs ou prestataires de service en limitant les blocages tardifs de paiement.

Par ailleurs, les contrôles *a priori* réalisés par les contrôleurs budgétaires peuvent désormais être modulés. Cette démarche de responsabilisation des gestionnaires a connu une nouvelle étape en 2019 avec la mise en œuvre des arrêtés du 28 décembre 2018 portant suspension partielle du contrôle budgétaire. Ces derniers prévoient notamment la possibilité de relever les seuils de visas et la suppression du contrôle *a priori* de certains actes. Par ailleurs, les contrats d'objectifs et de moyens signés entre la direction du budget et d'autres directions participent également à cette démarche de responsabilisation des gestionnaires dans un cadre pluriannuel. En effet, ces contrats, d'ores et déjà signés avec l'INSEE, Business France et Météo France, peuvent s'accompagner de la suppression totale des contrôles *a priori* exercés par les contrôleurs budgétaires sur les actes de gestion.

Enfin, les contrôles exercés par l'ordonnateur sur la conformité du service fait pourront également être davantage modulés. Cette réforme permettra d'adapter l'intensité des contrôles de conformité du service fait à l'enjeu de la dépense, en passant d'une logique de contrôle unitaire à une logique de contrôle systémique intégrant l'ensemble de la chaîne de la dépense. Elle introduit ainsi la possibilité de mieux proportionner le contrôle et le moment où il est réalisé aux risques qu'il vise à couvrir.

Le Gouvernement a par ailleurs engagé, en lien avec la Cour des Comptes, une réflexion sur la refonte du régime de responsabilité financière de l'ordonnateur et du comptable. Ce nouveau régime devra viser à une plus forte responsabilisation des gestionnaires publics, corollaire indispensable de l'assouplissement des contrôles.

Encadré n°9 – La réorganisation de l'État, une nécessité pour renforcer la présence locale et mettre en œuvre les priorités du Gouvernement

Le Gouvernement a lancé un ambitieux chantier de réforme de l'administration qui vise, d'une part, à simplifier et fluidifier l'organisation des administrations centrales et d'autre part, à redéfinir et renforcer la présence locale des services de l'État. Ces deux chantiers permettront de moderniser l'administration afin qu'elle soit plus agile, plus réactive et plus opérationnelle, au contact direct des citoyens.

Concernant l'administration centrale, le chantier se décline en trois axes principaux :

- **L'allègement de l'organisation des administrations centrales.** Dans un cadre réglementaire simplifié et allégé, l'organisation des administrations centrales des ministères sera repensée pour diminuer le nombre d'échelons hiérarchiques et adapter les services aux réformes prioritaires ;
- **La simplification du paysage administratif.** Une revue systématique des organismes, commissions et organes consultatifs de petite taille (moins de 100 ETP) a d'ores et déjà permis d'identifier près de 100 commissions et 40 structures à supprimer ou rapprocher. Cette revue se poursuivra afin de simplifier le paysage administratif et diminuer la dispersion des moyens et des centres de décision ;
- **La délocalisation de services ou opérateurs en région.** Dans le cadre des revues d'organisation et de structures en cours, des opportunités de délocalisations en région d'une trentaine de services de l'État ont d'ores et déjà été identifiées pour plus de 4 000 ETP à ce stade.

Ces trois axes principaux, couplés à une révision des méthodes de travail de l'administration (notamment la limitation du nombre de circulaires et le développement des échanges interministériels), constituent la base d'un changement important dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale pour en augmenter l'agilité, la souplesse et l'efficacité.

Concernant les administrations déconcentrées, les travaux lancés par le Premier ministre s'articulent autour des chantiers suivants :

- **désenchevêtrer les compétences de l'État**, avec les collectivités territoriales, les opérateurs et les acteurs hors de la sphère publique. Le principe selon lequel une mission doit être assurée par un acteur doit permettre d'améliorer l'efficacité de l'action publique ;
- **réorganiser le réseau déconcentré de l'État** pour mieux répondre aux priorités gouvernementales ;
- **gagner en efficacité** en mutualisant les moyens et en favorisant les coopérations interdépartementales. Les fonctions supports des directions départementales seront ainsi fusionnées au premier semestre 2020 ;
- **renover la gouvernance des services de l'État en région** en créant un comité interministériel régional des transformations des services publics réunissant, sous l'égide du préfet, tous les acteurs concourant à la mise en œuvre des politiques publiques nationales (services de l'État, opérateurs, etc.).

Ces deux chantiers seront accompagnés d'un mouvement de déconcentration des décisions en matière de ressources humaines pour que les services déconcentrés disposent de l'autonomie de décision nécessaire.

En parallèle, le renforcement de la déconcentration budgétaire devrait donner à ces chantiers les outils nécessaires à leur pleine réussite. Par ailleurs, l'organisation budgétaire des services déconcentrés de l'État sera revue afin qu'elle soit simplifiée et professionnalisée au sein de centres de gestion intégrés uniques.

B. Vers un budget vert, compatible avec nos ambitions écologiques

Afin d'atteindre les objectifs ambitieux fixés par le Gouvernement en matière environnementale et écologique, l'amélioration du pilotage des politiques publiques et l'analyse de leur incidence environnementale est une priorité. Fort de ce constat, le Gouvernement a engagé une rénovation à la fois des modalités de financement, des méthodes de travail de l'administration et du processus de décision afin d'intégrer davantage cet impératif de mise en cohérence avec les objectifs environnementaux.

Concernant le financement, l'Agence France Trésor a émis, pour la première fois, en janvier 2017 une obligation souveraine verte appelée « OAT verte » pour un montant de 7 Md€. D'une maturité de 22 ans, cette obligation verte a fait de la France le premier État au monde à émettre un emprunt vert de cette taille et de cette maturité. Depuis, six nouvelles émissions ont été réalisées : fin juin 2019, l'encours de l'OAT verte s'établit à 19 Md€. Les fonds levés permettent de financer un montant équivalent de dépenses vertes éligibles, au sein du budget de l'État et du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA). L'OAT verte constitue une avancée essentielle en matière de transparence et d'évaluation

environnementale des politiques publiques. En effet, la France s'est engagée à évaluer l'impact environnemental des dépenses vertes éligibles, sous l'égide du Conseil d'évaluation indépendant, composé d'experts internationaux. Le Conseil d'évaluation de l'OAT verte a réalisé une première évaluation d'impact environnemental, publiée fin 2018, sur le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

Plus récemment, la France s'est engagée, aux côtés de l'OCDE, pour l'établissement d'un « budget vert » qui permettra de mesurer l'adéquation entre, d'une part, la trajectoire budgétaire comme fiscale et, d'autre part, les objectifs environnementaux et climatiques du pays. Dans cette optique, l'information contenue dans les documents budgétaires sera améliorée dès la présentation du PLF 2020. Un rapport initiant l'élaboration d'un budget vert sera publié dès le PLF 2020.

Par ailleurs, les conseils de défense écologique ont été créés au printemps dernier afin de s'assurer que l'ensemble des politiques menées par l'État, et pas uniquement les politiques menées par le ministère de la Transition écologique et solidaire, respectent les objectifs ambitieux en matière de protection du climat et de biodiversité.

Encadré n°10 – La transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)

Le Gouvernement réaffirme la priorité donnée à la rénovation énergétique des logements. Elle constitue un enjeu majeur pour atteindre nos objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et préserver le pouvoir d'achat des ménages.

Lors de son discours de politique générale prononcé devant l'Assemblée nationale le 12 juin 2019, le Premier ministre a annoncé une remise à plat des aides existantes à la rénovation énergétique dans la mesure où elles sont d'une « *effroyable complexité* » et « *profitent en réalité aux ménages les plus riches* ». Le Premier ministre a ainsi réitéré l'engagement de campagne du président de la République de transformer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en une aide davantage ciblée en faveur de ceux qui en ont le plus besoin.

Cette réforme ambitionne de transformer intégralement le crédit d'impôt en une prime forfaitaire. Celle-ci sera définie, pour chaque type de travaux, en fonction de deux éléments : la performance énergétique attendue afin d'orienter les investissements vers les gestes les plus efficaces et le revenu des ménages afin de soutenir plus particulièrement les plus modestes.

Cette prime sera versée au moment des travaux de rénovation énergétique et ciblée sur les ménages modestes et les classes moyennes. L'effet levier sera ainsi plus substantiel sur la réalisation des travaux qu'un crédit d'impôt perçu de manière différée et bénéficiant fortement aux ménages les plus aisés, comme c'est le cas aujourd'hui du CITE.

La distribution de cette nouvelle prime sera confiée à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui deviendra ainsi l'opérateur de référence en matière de rénovation énergétique des logements privés. Les bénéficiaires de la prime auront ainsi accès à un guichet unique et clairement identifiable. Cette évolution est pleinement cohérente avec nos objectifs de massification des aides et favorisera des rénovations énergétiques efficaces.

Afin d'assurer la mise en œuvre de cette réforme dans les meilleures conditions possibles, la transformation intégrale du CITE en prime sera réalisée en deux temps, en 2020 et 2021.

C. Le projet de loi de finances pour 2020 : l'évolution prévisionnelle des dépenses (plafonds par mission) et des emplois

Ces éléments feront l'objet d'un « tiré-à-part » diffusé ultérieurement.

ANNEXE

Bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques

La présente annexe présente le bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 et des articles en vigueur des précédentes LPFP, tel que prévu à son article 32³.

Articles de la loi de programmation pour les années 2018 à 2022

Article 1 :

Sans objet.

Article 2 :

Le solde structurel et l'ajustement structurel pour 2018 sont proches de ceux figurant dans la LPFP 2018-2022.

<i>En points de PIB potentiel</i>	DOFP 2020 2018	Ecart à la LPFP 2018-2022 2018	LPFP 2018-2022 2018
Solde structurel	-2,3	-0,1	-2,1
<i>Ajustement structurel</i>	0,1	0,1	0,1

Article 3 :

L'amélioration du déficit 2018 entre la LPFP 2018-2022 (2,8 % du PIB) et l'estimation publiée par l'Insee en mai 2019 (2,5 % du PIB) est imputable à une amélioration du solde conjoncturel de 0,3 point. Comme exposé ci-dessus, le solde structurel 2018 est en ligne avec la prévision de la LPFP 2018-2022.

<i>En points de PIB potentiel</i>	DOFP 2020 2018	Ecart à la LPFP 2018- 2022 2018	LPFP 2018- 2022 2018
Solde public effectif (1 +2 +3)	-2,5	0,2	-2,8
<i>Solde conjoncturel (1)</i>	0,0	0,3	-0,4
<i>Mesures exceptionnelles et temporaires (2)</i>	-0,2	0,0	-0,2
<i>Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)</i>	-2,3	-0,1	-2,1
Dettes des administrations publiques	98,4	1,5	96,9

³ « Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la présente loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmation des finances publiques. Ce bilan, décliné par sous-secteurs des administrations publiques, indique en particulier les données d'exécution, le cas échéant à périmètre constant, des objectifs et orientations prévus aux articles 2 à 5 et 8 à 21 de la présente loi. Il présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi. Ce bilan est rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. »

L'amélioration du déficit 2018 entre la LPFP 2018-2022 (2,8 % du PIB) et l'estimation publiée par l'Insee en mai 2019 (2,5 % du PIB) est imputable à une amélioration du solde des administrations publiques centrales de 0,3 point en raison du dynamisme des recettes.

<i>En points de PIB potentiel</i>	DOFP 2020	Ecart à la LPFP 2018-2022	LPFP 2018-2022
	2018	2018	2018
Solde public effectif	-2,5	0,2	-2,8
<i>dont :</i>			
<i>administrations publiques centrales</i>	-3,1	0,3	-3,4
<i>administrations publiques locales</i>	0,1	0,0	0,1
<i>administrations de sécurité sociale</i>	0,5	-0,1	0,5

Article 4 :

L'effort structurel est révisé légèrement à la baisse par rapport à la LPFP 2018-2022 : il serait désormais de 0,1 point de PIB potentiel alors que la prévision était de 0,2. Cet écart est dû principalement à une révision à la baisse de l'effort en dépense de 0,1 point : la croissance de la dépense publique (hors crédits d'impôt et mesures exceptionnelles) a été revue à la baisse de 0,2 %, alors que la croissance potentielle nominale a été revue à la baisse de 0,4 % (révision du déflateur du PIB).

<i>En points de PIB potentiel</i>	DOFP 2020	Ecart à la LPFP 2018-2022	LPFP 2018-2022
	2018	2018	2018
Effort structurel	0,1	-0,1	0,2
<i>dont :</i>			
<i>mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires</i>	-0,2	0,0	-0,3
<i>effort en dépense</i>	0,3	-0,1	0,4
<i>clé en CI</i>	0,0	0,0	0,0

Article 5 :

Comme expliqué dans le programme de stabilité 2018-2022, l'estimation du déficit par l'Insee en mars 2018 a été accompagnée d'un changement de base ayant peu d'impact sur le solde public mais ayant des impacts sur les recettes et les dépenses 2017 et donc 2018 (avec des impacts de l'ordre de 3 Md€ à la hausse à la fois en dépenses et en recettes). Par ailleurs, alors que la trajectoire de la LPFP comptabilisait les remboursements de contribution de la taxe de 3 % sur les dividendes en moindres recettes, l'Insee a décidé de les classer en dépenses, avec un impact sur les ratios de dépense et recette de l'ordre de 5 Md€ en 2017 et 4 Md€ en 2018. De plus, en ce qui concerne le taux de prélèvements obligatoires, l'élasticité des PO au PIB a finalement été supérieure de 0,3 point aux prévisions de la LPFP 2018-2022 en cumul sur 2017 et 2018.

<i>En points de PIB</i>	DOFP 2020	Ecart à la LPFP 2018-2022	LPFP 2018-2022
	2018	2018	2018
Dépense publique, hors crédits d'impôts	54,4	0,3	54,0
Taux de prélèvements obligatoires	45,0	0,7	44,3
Dépense publique, y compris crédits d'impôts	56,0	0,4	55,7

Article 6 :

Dans le cadre de son examen du projet de loi de règlement 2018, le HCFP n'a pas constaté « *d'écart important* » au sens de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012. L'article 6 n'est donc pas appliqué.

Article 7 :

Le solde conjoncturel 2018 est meilleur que celui anticipé par la LPFP, essentiellement du fait d'une croissance meilleure que celle attendue en 2017. Mécaniquement, dès lors qu'une bonne surprise intervient en termes de croissance par rapport à la programmation, cela permet également de limiter la progression de l'endettement, à ajustement structurel donné et à flux de créances inchangés.

Article 8 :

Les écarts constatés concernant la croissance de la dépense publique en volume en 2018, entre la prévision de la LPFP 2018-2022 et l'estimation du déficit par l'Insee, sont présentés dans le tableau suivant.

<i>Croissance en volume*</i>	DOFP 2020	Ecart à la LPFP 2018-2022	LPFP 2018-2022
	2018	2018	2018
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	-0,3	-0,9	0,6
<i>dont :</i>			
<i>administrations publiques centrales</i>	-1,4	-1,7	0,3
<i>administrations publiques locales</i>	0,8	0,6	0,2
<i>administrations de sécurité sociale</i>	0,2	-0,7	0,9
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt	0,3	-0,7	1,0
<i>dont administrations publiques centrales</i>	-0,8	-2,2	1,4

* Dépense en volume hors crédits d'impôts et hors transferts entre sous-secteurs des administrations publiques, exprimée à champ courant sauf mention contraire (**)

** Mesures retraitées: En 2018, une mesure de périmètre de 2,5 Md€ est retraitée entre l'Etat (+2,5 Md€) et les ODAC (- 2,5 Md€), donc intra APUC, alors qu'elle l'était entre les ASSO et les ODAC au moment de la LPFP.

Une grande partie de la révision à la baisse de la croissance en volume de la dépense des administrations publiques provient d'une révision à la hausse de 0,6 point de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) en 2018, utilisé pour déflater la croissance de la dépense. Par exemple, dans le cas des administrations de sécurité sociale (ASSO), la variation de la dépense en euros courants est restée similaire entre la LPFP et le DOFP 2020. Concernant les administrations publiques locales (APUL), la croissance de la dé-

pense sous-jacente à la LPFP 2018-2022 était moins dynamique en 2018 que celle finalement constatée (0,2 % en prévision contre 0,8 % constatée, soit 1½ Md€ d'écart). Concernant les administrations publiques centrales (APUC), au-delà de l'effet sur l'IPCHT, le ralentissement de la dépense en 2018 par rapport à la LPFP 2018-2022 s'explique principalement par plusieurs éléments. La norme de dépense a été respectée en 2018 (-1,4 Md€ par rapport à la LFI 2018), ce qui souligne la bonne gestion. Par ailleurs, le contrecoup de la recapitalisation d'AREVA en 2017, dont une partie n'avait pas été considérée comme de la dépense au sens de la comptabilité nationale au moment de la LPFP 2018-2022, et la comptabilisation en dépense du contentieux 3 % dividendes ont entraîné un ralentissement de la dépense en 2018.

Article 9 :

Cet article détermine, pour le budget de l'État, les plafonds pour la norme sur les dépenses pilotables de l'État et pour l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) à compter de 2018. Pour 2018, ces plafonds sont fixés à, respectivement, 257,9 Md€ et 425,4 Md€ en euros courants.

La norme de dépenses pilotables a été sous-exécutée de 1,4 Md€ en 2018 par rapport à l'objectif fixé compte tenu de l'absence de crise ou d'aléa macro-budgétaire nécessitant de mobiliser la totalité de la réserve de précaution. Sur le périmètre plus large de l'ODETE, le Gouvernement a strictement tenu l'objectif fixé.

Article 10 :

L'article 10 de la LPFP dispose que *« l'incidence, en 2022, des schémas d'emplois exécutés de 2018 à 2022 pour l'État et ses opérateurs est inférieure ou égale à -50 000 emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé »*.

S'agissant de l'année 2018, le solde global des créations et des suppressions d'emplois s'établit à -1 079 équivalents temps plein (ETP) dont +206 ETP pour l'État et -1 285 ETP dans les opérateurs, ce qui constitue une rupture par rapport aux années 2016 et 2017, marquées par des créations d'emplois.

Ce solde net recouvre un renforcement des effectifs alloués aux missions régaliennes (+1 902 ETP alloués à la mission « Sécurités », +1 136 ETP au ministère de la justice et +346 ETP aux armées), et une baisse des emplois portant en particulier sur les ministères économiques et financiers (-2 108 ETP), le ministère de la transition écologique et solidaire (-801 ETP), le ministère des solidarités et de la santé (-274 ETP), le ministère du travail (-223 ETP), le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (-131 ETP) et le ministère de la culture (-110 ETP).

S'agissant des opérateurs de l'État, les suppressions d'emplois portent notamment sur ceux relevant des périmètres des ministères de la transition écologique et solidaire (-449 ETP), du travail (-352 ETP), de la santé (-395 ETP) et de l'agriculture et de l'alimentation (-93 ETP).

Article 11

L'article 11 de la LPFP 2018-2022 a introduit à compter du projet de loi de finances pour 2019 un nouveau mode de calcul des plafonds d'emplois :

« À compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus. »

En effet, jusqu'à l'exercice 2018, les plafonds d'emplois étaient construits par référence à ceux de la LFI de l'année antérieure et non à la consommation effective d'ETPT. Cette doctrine reconduisait d'année en année un éventuel surcalibrage des plafonds d'emplois nuisant à leur caractère limitatif. La vacance sous plafond était ainsi estimée à plus de 31 500 ETPT en 2017.

La mise en œuvre de cette nouvelle modalité de calcul permet de rendre aux plafonds d'autorisation d'emplois votés par le Parlement toute leur signification. Les plafonds d'emplois des ministères ont ainsi fait l'objet d'un abattement technique de -10 805 ETPT dès la loi de finances rectificative pour 2018 et, par coordination, dans la loi de finances initiale pour 2019. Cet ajustement a porté principalement sur les ministères de l'éducation nationale (-3 466 ETPT), des armées (-3 327 ETPT) et économiques et financiers (-1 665 ETPT), de l'enseignement supérieur, recherches et innovation (-662 ETPT) et de la transition écologique et solidaire (-618 ETPT). Il a permis de réduire la vacance sous plafond à 26 287 ETPT.

Article 12 :

Cet article détermine l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie pour les années 2018 à 2020.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie prévu par cet article pour 2018 (195,2 Md€) a été strictement tenu.

S'agissant de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, le bilan pour l'année 2018 ne peut pas être réalisé à ce stade. Il sera réalisé dans le courant de l'année 2019.

Article 13 :

Cet article détermine les objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales ainsi que de leur besoin annuel de financement.

En 2018, les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales ont progressé de seulement +0,4%, dont +0,3% pour les budgets principaux et +2,2% pour les budgets annexes (comptabilité budgétaire, données provisoires à fin avril).

Le besoin de financement a diminué de -646 M€ en passant de 706 M€ à 61 M€, dont une réduction de -1 114 M€ pour les budgets principaux et une augmentation de +468 M€ pour les budgets annexes (comptabilité budgétaire, données provisoires à fin avril).

Conformément à l'article 29 (VIII) de la LPFP 2018-2022, le Gouvernement doit dresser un bilan de l'application des dispositions des articles 13 et 29 de la LPFP 2018-2022 avant le débat d'orientation des finances publiques du projet de loi de finances pour 2020. Ce bilan comportera des éléments plus détaillés

Article 14 :

Cet article prévoit que les dépenses de gestion administrative exécutées dans le cadre des conventions d'objectifs et gestion (COG) signées à compter du 1^{er} janvier 2018 entre l'État et les régimes obligatoires de sécurité sociale doivent diminuer globalement d'au moins 1,5% en moyenne annuelle sur la période 2018-2022, à périmètre constant. Les dépenses de gestion administrative exécutées par l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) sont également soumises à cette contrainte.

Au cours de l'année 2018, l'ensemble des COG des branches du régime général de sécurité sociale ont été renouvelées pour la période 2018-2022. La dernière COG à avoir été signée est celle de la branche famille le 19 juillet 2018.

Les dépenses de gestion administrative exécutées, à périmètre constant, dans le cadre des COG du régime général ont observé en 2018 une diminution globale de -7,0% par rapport à l'année 2017. Plus précisément, l'évolution par rapport à 2017 a été de -8,5 % pour la Caisse nationale d'assurance maladie, de -5,0 % pour la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de -2,3 % pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et de -8,2 % pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

En ce qui concerne l'ERAFP, la COG actuelle couvre la période 2016-2020 et n'a donc pas encore fait l'objet d'une renégociation. Toutefois, le budget de fonctionnement exécuté en 2018 s'est révélé en baisse de 1,7 % par rapport à celui de l'année précédente.

Article 15 :

Cet article détermine les plafonds de crédits par mission à compter de 2018.

En 2018, le niveau global des plafonds prévus par cet article ont été respectés, l'exécution atteignant 241,38 Md€ pour un plafond de 242,42 Md€. La comparaison entre le plafond prévu par l'article 15 et l'exécution constatée en 2018 est retracée, pour chaque mission, dans le tableau ci-dessous :

<i>Crédits de paiement (en Md€)</i>	LFI 2018	Exécution 2018	Écart
Action et transformation publiques	0,02	0,00	-0,02
Action extérieure de l'État	2,86	2,79	-0,07
Administration générale et territoriale de l'État	2,1	2,18	0,03
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,18	3,19	0,01
Aide publique au développement	2,68	2,62	-0,06
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,46	2,43	-0,03
Cohésion des territoires	17,22	17,36	0,14
Conseil et contrôle de l'État	0,52	0,52	0,00

Crédits non répartis	0,12	0,00	-0,12
Culture	2,72	2,69	-0,03
Défense	34,20	34,25	0,05
Direction de l'action du Gouvernement	1,38	1,27	-0,11
Écologie, développement et mobilité durables	10,39	10,39	0,00
Économie	1,62	1,56	-0,07
Engagements financiers de l'État	0,58	0,57	-0,01
Enseignement scolaire	51,49	51,65	0,17
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,15	8,01	-0,14
Immigration, asile et intégration	1,38	1,45	0,07
Investissements d'avenir	1,08	1,11	0,03
Justice	6,98	6,90	-0,08
Médias, livre et industries culturelles	0,55	0,55	-0,01
Outre-mer	2,02	1,97	-0,05
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,00
Recherche et enseignement supérieur	27,40	27,25	-0,15
Régimes sociaux et de retraite	6,33	6,45	0,12
Relations avec les collectivités territoriales	3,66	3,57	-0,09
Santé	1,38	1,34	-0,04
Sécurités	13,32	13,27	-0,05
Solidarité, insertion et égalité des chances	19,44	19,64	0,20
Sport, jeunesse et vie associative	0,96	0,94	-0,02
Travail et emploi	15,17	14,48	-0,70

Article 16 :

Cet article fixe le montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à compter de 2018. Cet ensemble est constitué par les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, les crédits du budget général relevant de la mission « Relation avec les collectivités territoriales », et le produit de l'affectation d'une fraction de TVA aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane.

En 2018, l'exécution est conforme à la LFI

Sur l'ensemble du périmètre des concours financiers, l'exécution 2018 est légèrement inférieure à la LFI 2018 (-33 M€).

en Md€	LFI 2018	Exécution 2018	Écarts
Total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	48,13	48,10	-0,03
Dont fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5,61	5,52	-0,09
Dont taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions	4,12	4,20	+0,08
<i>Dont autres concours</i>	<i>38,40</i>	<i>38,38</i>	<i>-0,02</i>

Cet écart s'explique principalement par la sous-exécution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (-93 M€) et par la dynamique plus importante qu'anticipé de la fraction de TVA allouée aux régions (+79 M€).

Article 17 :

L'article 17 de la LPFP 2018-2022 dispose que « **le montant de restes à payer, tel que retracé annuellement dans le compte général de l'Etat annexé au projet de loi de règlement, hors impact des changements de règles de comptabilisation des engagements, ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint fin 2017** ».

Les restes à payer, notion budgétaire, correspondent à la différence entre, d'une part, les engagements juridiques réalisés et matérialisés par une consommation d'autorisations d'engagement et, d'autre part, les paiements opérés qui se sont traduits par une consommation de crédits de paiement.

Après une augmentation de 12 Md€ entre 2016 et 2017 liée notamment au lancement du troisième programme d'investissement d'avenir (PIA 3), les restes à payer 2018 s'établissent à un niveau quasiment similaire à celui de l'année précédente (118,9 Md€ en 2018 contre 118,5 Md€ en 2017, soit une hausse de +0,34 %). La stabilité constatée recouvre des situations variables selon les missions.

Article 18 :

Dans la continuité de la précédente LPFP, cet article prévoit les critères d'encadrement et de création des taxes affectées et fixe pour objectif le plafonnement de l'ensemble des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale.

A champ constant, l'évolution de +0,2 Md€ du plafond global des taxes affectées entre la LFI 2018 et la LFI 2019 s'explique principalement par la hausse des plafonds de 15 taxes affectées (augmentation cumulée de +0,6 Md€) tels que celui de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ou celui de la taxe annuelle sur les logements vacants. Des baisses de plafonds de 25 autres taxes (baisse cumulée de -0,4 Md€) viennent tempérer cette hausse.

Par ailleurs, cet article prévoit que le niveau du plafond d'une taxe affectée, tel qu'il résulte de la loi de finances de l'année en application du mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, ne peut excéder de plus de 5 % le rendement de l'imposition prévu à l'annexe mentionnée au 4° de l'article 51 de la loi

organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pour l'année considérée (annexe « *Voies et moyens* »). Sur la base des plafonds et des rendements évalués par le projet de loi de finances (PLF) pour 2019, il apparaît qu'en 2018 sur 93 impositions, 29 étaient plafonnées à un niveau supérieur de 5 % au rendement prévisionnel.

Article 19 :

La LPFP 2018-2022 fixe le plafond des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2017. Celles-ci ne peuvent être inférieures à -5 Md€ en 2018, -9 Md€ en 2019 et -7 Md€ en 2020.

Selon le Programme de stabilité 2019-2022, le montant correspondant à ces mesures nouvelles s'est élevé à -3,5 Md€ en 2018.

Article 20 :

Cet article fixe pour les années 2018 à 2022 un ratio maximum entre le montant annuel des dépenses fiscales et la somme des recettes fiscales du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements, et limite à une durée maximale de quatre ans les créations et les extensions de dépenses fiscales décidées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2018. Le bilan de sa mise en œuvre ne pourra être réalisé qu'à compter de fin 2019, une fois que les données relatives au coût des dépenses fiscales en 2018 ainsi qu'au périmètre des dépenses fiscales auront été publiées dans le Tome II des « *Voies et moyens* » annexées au PLF pour 2020.

Par ailleurs, le II de l'article 20 limite les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2018, à une durée maximale de quatre ans. Le respect de cette règle ne peut donc être apprécié à ce stade.

Article 21 :

Le I de cet article fixe pour les années 2018 à 2022 un ratio maximum de 14 % entre le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et la somme des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Ce ratio a atteint 9,2 % en 2018 et a donc été inférieur au ratio maximum de 14 % fixé par cet article.

Par ailleurs, le II de l'article 21 limite les créations ou extensions d'exonérations ou abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement, instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2018, à une durée maximale de trois ans. Le respect de cette règle ne peut donc être apprécié à ce stade.

Article 22 :

Cet article prévoit que lors du dépôt au Parlement d'un projet de loi de programmation autre qu'un projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement remet au Parlement un rapport permettant de s'assurer de la cohérence du projet de loi avec la

trajectoire de finances publiques figurant dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur.

En 2018, les projets de lois de programmation militaire et de programmation de la justice ont tous deux confirmé leur respect des plafonds de crédits inscrits à l'article 15 de la LPFP dans le cadre, respectivement, du rapport annexé à la loi de programmation militaire, et de l'étude d'impact de la loi de programmation de la justice. En 2019, cette disposition n'a, à ce jour, pas trouvé à s'appliquer.

Article 23 :

Cet article étend à l'État l'interdiction déjà existante pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC) de recourir à certains contrats de crédit-bail, notamment immobilier. Cette interdiction est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018 pour tous les contrats dont l'avis d'appel public à la concurrence n'a pas été publié avant le 1^{er} janvier 2018.

Cette disposition vise à éviter le recours aux contrats dits « complexes » qui, s'ils permettent le lissage de la dépense budgétaire, génèrent des surcoûts en raison d'un taux d'endettement supérieur au taux souverain et de l'existence de frais annexes. Ce lissage est par ailleurs sans effet sur le déficit public, au sens de la comptabilité nationale, puisque ces contrats sont consolidés par le compte national.

Article 24 :

L'article 24 de la LPFP 2018-2022 prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un rapport sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances.

Ce rapport a été transmis au Parlement en mai 2019. Conformément aux dispositions de l'article 24, le rapport présente l'ensemble des garanties accordées par l'État en 2017 et 2018. Il est organisé suivant le mode d'octroi de la garantie, certaines garanties étant octroyées directement par la loi de finances, tandis que d'autres le sont par le Gouvernement à la suite d'une autorisation donnée par la loi de finances.

Article 25 :

La LPFP 2018-2022 a élargi au Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) le périmètre des établissements autorisés à recourir à l'emprunt de plus d'un an auprès des établissements de crédit et des sociétés de financement. Le présent article prévoit par ailleurs une adaptation technique en ne prévoyant plus qu'un arrêté du seul ministre chargé du budget, au titre de sa compétence dans la tutelle financière des organismes visés par l'interdiction d'endettement.

Article 26 :

Conformément à l'article 26 de la LPFP pour 2018-2022, un rapport relatif à la situation financière des établissements publics de santé doit être remis chaque année au Parlement. Ce rapport n'a pu être transmis pour l'exercice 2018.

Article 27 :

Cet article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.

Conformément aux dispositions de cet article, un rapport a été transmis au Parlement en juillet 2018.

Article 28 :

Aux termes de ces dispositions, le Gouvernement communique au Parlement, chaque année avant le 15 octobre, une décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale entre les régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement, les organismes concourant à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, les autres régimes d'assurance sociale et les organismes divers de sécurité sociale.

Cette décomposition a été présentée dans le premier tome du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2019. Les données revêtent un caractère prévisionnel et portent sur les années 2018 et 2019.

Pour 2018, le solde des administrations de sécurité sociale, prévu à 13,8 Md€ se décompose ainsi : 0,6 Md€ pour l'ensemble formé par le régime général de la sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse ; -1,5 Md€ pour l'Unédic ; 1,7 Md€ pour les régimes complémentaires ; 14,9 Md€ pour la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ; -2,0 Md€ pour le fonds de réserve pour les retraites (FRR) ; 0,1 Md€ pour les organismes divers de sécurité sociale.

Pour 2019, le solde des administrations de sécurité sociale, prévu à 20,2 Md€ se décompose ainsi : 1,7 Md€ pour l'ensemble formé par le régime général de la sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse ; 0,7 Md€ pour l'Unédic ; 3,8 Md€ pour les régimes complémentaires ; 15,5 Md€ pour la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ; -1,9 Md€ pour le fonds de réserve pour les retraites (FRR) ; 0,5 Md€ pour les organismes divers de sécurité sociale.

Article 29 :

Les négociations entre les représentants de l'Etat et les collectivités concernées par la contractualisation ont permis d'aboutir, avant le 30 juin 2018, à la signature de 229 contrats soit 71% des 322 collectivités concernées. Par ailleurs, 17 collectivités ont signé un contrat de façon volontaire avec l'État.

En nombre	Collectivités concernées par l'article 29	Dont Collectivités signataires
Régions	17	9 (soit 53%)
Départements	98	45 (soit 46%)
EPCI (y compris métropoles)	62	55 (soit 89%)

Communes	145	120 (soit 83%)
Ensemble des collectivités	322	229 (soit 71%)

En DRF 2017*	Collectivités concernées par l'article 29	DRF totales de la catégorie	Taux de couverture de la catégorie
Régions	21,5 Md€	21,5 Md€	100%
Départements	59,8 Md€	59,8 Md€	100%
EPCI	10,0 Md€	22,9 Md€	44%
Communes	23,8 Md€	68,9 Md€	35%
Toutes catégories	115,1 Md€	173,1 Md€	66%

*dépenses réelles de fonctionnement en 2017 des budgets principaux

Cette concertation, associée à une régulation du dispositif au niveau régional, a par ailleurs permis de respecter un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de +1,21% au plan national tout en laissant des marges de manœuvre aux préfets afin d'accorder le cas échéant des modulations individuelles dans les limites fixées par la loi.

Objectif d'évolution des DRF	Collectivités concernées par l'article 29	Dont signataires	Dont non-signataires
Régions	+1,19%	+1,21%	+1,17%
Départements	+1,21%	+1,23%	+1,19%
EPCI	+1,27%	+1,27%	+1,21%
Communes	+1,23%	+1,23%	+1,21%
Ensemble des collectivités	+1,21%	+1,23%	+1,19%

La répartition des objectifs est en moyenne assez homogène entre les catégories de collectivités, elle va de +1,19% pour les régions à +1,27% pour les EPCI. Pour l'ensemble des catégories, on observe que l'application de la modulation par les préfets a été plus favorable pour les collectivités signataires par rapport aux collectivités non-signataires.

Pour les collectivités signataires, les contrats comportent également un objectif de réduction du besoin de financement et un objectif d'amélioration de la capacité de désendettement. Ces deux objectifs ne sont toutefois pas contraignants et ne font pas l'objet d'une

reprise financière dans le cas où ils ne sont pas respectés. Sur les 246 collectivités signataires (y compris les 17 collectivités volontaires), 39 ont un objectif d'amélioration de leur capacité de désendettement en 2018.

*y compris le département de Paris

**y compris la ville de Paris

Conformément à l'article 29 (VIII) de la LPFP 2018-2022, le Gouvernement doit dresser un bilan de l'application des dispositions des articles 13 et 29 de la LPFP 2018-2022 avant le débat d'orientation des finances publiques du projet de loi de finances pour 2020. Ce bilan comportera des éléments plus détaillés, notamment sur les résultats de la contractualisation en 2018.

Article 30 :

Cet article prévoit que le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales un bilan de l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé à l'article 13 de la LPFP 2018-2022. Ce bilan sera présenté lors d'une prochaine séance du comité des finances locales.

Article 31 :

Cet article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport annexé au projet de loi de finances, relatif au Grand plan d'investissement. Conformément à ces dispositions, une annexe au projet de loi de finances pour l'année 2019 a été transmise au Parlement et publiée sur le site internet performance publique : <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2019/projet-loi-finances-2019-jaunes-budgetaires>.

Article 32 :

L'écart entre la trajectoire contenue dans le programme de stabilité 2019-2022 et la LPFP 2018-2022 est présenté dans le tableau suivant :

<i>En points de PIB</i>	PSTAB 2018-2022	Ecart à la LPFP 2018-2022	LPFP 2018-2022
	2018	2018	2018
Solde effectif	-2,5	0,2	-2,8
Solde structurel	-2,1	0,0	-2,1
Ajustement structurel	0,2	0,2	0,1
Croissance du PIB en volume	1,6	-0,1	1,7

L'écart entre la prévision de la LPFP 2018-2022 et l'estimation du déficit réalisée par l'Insee s'explique principalement par un effet base 2017, avec des prélèvements obligatoires révisés à la hausse en lien avec un environnement macroéconomique plus favorable encore que prévu dans la LPFP. Le même effet a été observé en 2018, quoique de moindre ampleur. Avec les hypothèses de croissance de mars 2019, le solde structurel était estimé à -2,1 % du PIB potentiel dans le programme de stabilité 2019-2022. Cette estimation a été révisée à - 2,3 % comme expliqué dans le projet de loi de règlement 2018.

Article 33 :

Cet article prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement une présentation précise et détaillée des deux agrégats de dépenses de l'État prévus par l'article 9 de la LPFP. Cette présentation a été intégrée dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au PLF pour 2019.

Article 34 :

Cet article prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le dépôt du PLF de l'année, la liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses relatives à l'impôt sur le revenu et qui ne sont pas communes avec celles relatives à l'impôt sur les sociétés ainsi que, pour chacune de ces dépenses, la distribution par décile de revenu du nombre de contribuables concernés pour les trois années précédentes. Des données relatives à ces dépenses fiscales sont disponibles dans le Tome II des Voies et moyens annexé aux PLF.

Article 35 :

Les obligations de publication posées à l'article 35 de la LPFP 2018-2022 relatives aux données portant sur les opérateurs de l'État en matière de crédits ou impositions affectées, de ressources propres, d'emplois, de masse salariale, de trésorerie, de parc immobilier, de liste et de rémunérations sont satisfaites dans le cadre de l'annexe générale au projet de loi de finances relatif aux opérateurs de l'État déposé chaque année, également intitulé « jaune opérateurs ». Ces obligations ont été mises en œuvre dès le « jaune opérateurs » annexé au PLF pour 2018, et l'ont également été dans celui annexé au PLF pour 2019.

Articles des précédentes lois de programmations toujours en vigueur

Article 12 (II.) de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Conformément à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques de 2014 à 2019, une fraction représentant au moins 0,3 % du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés à l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale est mise en réserve au début de chaque exercice. Cette mesure a permis de rendre le pilotage de l'ONDAM plus efficient, comme l'illustre le fait que l'Ondam a été respecté en 2018 pour la neuvième année consécutive.

Article 26 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Cet article prévoit que les agences collectant directement les taxes qui leur sont affectées transmettent à leur ministère de tutelle et au ministère des finances l'assiette et le produit de ces taxes. Une circulaire en date du 24 novembre 2015 vise à assurer la bonne mise en œuvre de cette disposition.

Article 28 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Cet article prévoit qu'est annexé à chaque projet de loi de finances, pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques, un rapport présentant les grands équilibres des finances publiques (solde effectif, conjoncturel, et structurel ainsi que niveau des recettes

et des dépenses). Ce rapport a été annexé au PLF pour 2019, au sein du rapport économique, social et financier.

Article 30 (II.) de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales, ou, le cas échéant, les prélèvements dont elles font l'objet au titre de fonds de péréquation, font l'objet d'une publication, collectivité par collectivité, sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr. La communication de ces données dans un document unique, en un format accessible et facilement utilisable par des logiciels de traitement de base de données, est également possible par le même lien.

Article 32 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Cet article prévoit que « *le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 15 avril, l'estimation du niveau de dette publique pour l'année écoulée notifiée à la Commission européenne* ». Le programme de stabilité transmis au Parlement en avril 2019 comporte une estimation du ratio de dette 2018 basée sur les données du compte provisoire des administrations publiques publié par l'Insee en mars 2019.

Article 34 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Cet article a été modifié par l'article 23 de la LPFP 2018-2022 qui a étendu à l'État l'interdiction déjà existante pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC) de recourir à certains contrats de crédit-bail, notamment immobilier.

Article 17 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 :

Cet article prévoit que les projets d'investissements financés par l'État, ses établissements publics ou les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable ainsi que d'une contre-expertise indépendante. Son décret d'application a été publié le 23 décembre 2013. De plus, conformément à cet article, le Parlement est destinataire des évaluations socio-économiques et des contre-expertises.

Article 20 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 :

Cet article prévoit que le coût des dépenses fiscales est transmis au Parlement, avant le 1^{er} juin pour l'exercice clos, et avant le premier mardi d'octobre pour l'exercice en cours et l'exercice à venir. Il prévoit aussi que le coût des dépenses sociales de l'exercice en cours et de l'exercice à venir est transmis avant le 15 octobre.

Cet article est partiellement mis en œuvre : le coût définitif des dépenses fiscales n'étant pas disponible au 1^{er} juin pour l'exercice clos, des estimations à date sont transmises au Parlement.

Article 14 de la LPFP pour les années 2011 à 2014 :

Cet article prévoit que le Gouvernement adresse le programme de stabilité au Parlement au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne. En 2019, le programme de stabilité a été rendu public le 10 avril 2019, soit plus de deux semaines avant la fin avril.