

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 196

Redressement des finances PUBLIQUES

2019 ANNÉE NOIRE

Décembre 2018 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

2019 : année noire pour le redressement des FINANCES PUBLIQUES

9

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 a été déposé au Parlement le 24 septembre et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale le 10 octobre dernier. Après un premier exercice budgétaire 2018 qui traduisait, en mesures concrètes, les engagements pris pendant la campagne présidentielle, les deux grandes étapes de la discussion budgétaire 2019 ont été beaucoup plus délicates à mettre en œuvre.

La crise des « gilets jaunes », est venue modifier sensiblement l'équation budgétaire. Avec 11 milliards de promesses supplémentaires à financer en urgence, les marges de manœuvre sont faibles. Notre trajectoire budgétaire va dérailler avec un passage temporaire à 3,2 % du PIB en 2019 et une dette voisinant les 99 % du PIB.

On retiendra pour le PLF les interrogations autour d'un éventuel report du prélèvement à la source, le relèvement de la TICPE et l'alignement de la fiscalité gazole/essence puis le gel de ces augmentations et, enfin, l'affrontement avec les élus locaux autour de la mise en extinction de la taxe d'habitation. Du côté de la Sécurité sociale, l'exécutif réaffirme sa volonté de soutenir l'emploi et le pouvoir d'achat en transformant le CICE en baisse de charges et exonérant de cotisations sociales les heures supplémentaires. Mais ces mesures étaient en partie financées par des économies sur les prestations sociales et en particulier sur les pensions (sous-indexation). Elles sont désormais contrebalancées par la suppression de la hausse de la CSG pour les revenus des retraités en dessous de 2 000 euros par mois. Une bonne nouvelle pour certains retraités après la hausse de la CSG subie en 2018.

Dans sa présentation en Conseil des ministres, il était annoncé que ce budget 2019 était « *celui des engagements tenus en matière de redressement des comptes publics, [...] permettant de respecter ainsi le cap, fixé par le président de la République, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et notamment de réduire, d'ici 2022, la dette de cinq points de produit intérieur brut (PIB), la dépense publique de trois points et les prélèvements obligatoires d'un point.* »

Ces objectifs semblent désormais ajournés, du moins reportés au-delà de 2022. D'autant qu'une remontée des taux pourrait se profiler.

- Déficit public : les prévisions du Gouvernement sont-elles vraiment réalistes ?
- Baisse des prélèvements obligatoires : la promesse d'Emmanuel Macron ne sera (a priori) pas tenue.
- Fonction publique de l'État : les effectifs vont-ils baisser ?
- La masse salariale de l'État en hausse.
- Où est la baisse des dépenses publiques ?
- Sur la dette, le Gouvernement doit arrêter de se bercer d'illusions.
- La transformation du CICE en baisse de charges : quelle efficacité ?

■ Chiffres clés du budget 2019 et de la programmation des finances publiques 2018-2022* (au 1^{er} décembre 2018) ■

10

Dépenses publiques

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	EVOL 2017-2022
Dépenses publiques y compris crédits d'impôts	en Mds	1 294	1 323,1	1 345,5	1 351,2	1 376,5	1 404,6	110,6
	en pts de PIB	56,5	56,3	55,6	54,1	53,3	52,6	- 3,9
Variation des dépenses publiques y.c. crédits d'impôt	en Mds	30,1	29,1	22,4	5,7	25,3	28,1	- 2,0
	en pts de PIB	- 0,2	- 0,2	- 0,7	- 1,5	- 0,8	- 0,7	- 0,5
Dépenses publiques hors crédits d'impôts	en Mds	1 262,3	1 283,1	1 306,8	1 331,2	1 355,8	1 383,2	120,9
	en pts de PIB	55,1	54,6	54	53,3	52,5	51,8	- 3,3
Administrations publiques centrales (État + ODAC)	en Mds	426,3	427,7	433,2	447,1	457,1	467,3	41,0
Administrations de Sécurité sociale (ASSO)	en Mds	584,4	599,2	609,9	619,4	632,7	646,2	61,8
Administrations publiques locales (APUL)	en Mds	252,1	256,1	263,8	264,7	266,0	269,7	17,6

Sources : Assemblée nationale rapport général tome 1 annexé au PLF 2019, et calculs de la Fondation iFRAP 2018, RESF 2019 et calculs de la Fondation iFRAP pour 2021 et 2022. Note : ODAC = organismes divers administration centrale.

Les effectifs de l'État et de ses opérateurs

Plafonds d'emplois LFR 2018 (État + opérateurs)

2 354 000

Plafonds d'emplois PLF 2019 (État + opérateurs)

2 366 127

Plafonds d'emplois LFI 2019 (État + opérateurs)

2 354 984

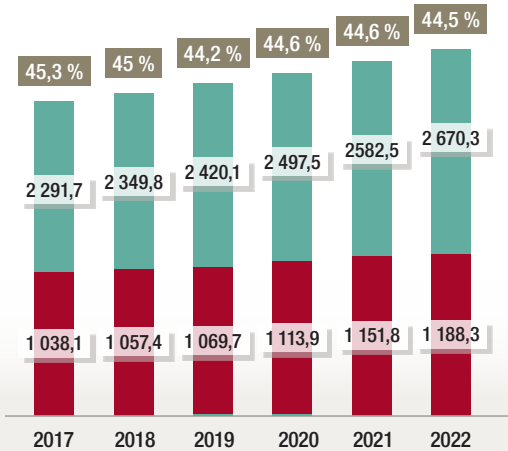
Augmentation apparente (en ETPT)

+ 984

Note : ETPT = équivalent temps plein travaillé.
Sources : LFI 2019 (modifiée par amendement)

■ * Source : PLF 2019, Pstab 2018-2022 et calculs de la Fondation iFRAP 2018

Évolution des prélèvements obligatoires (2017-2022)



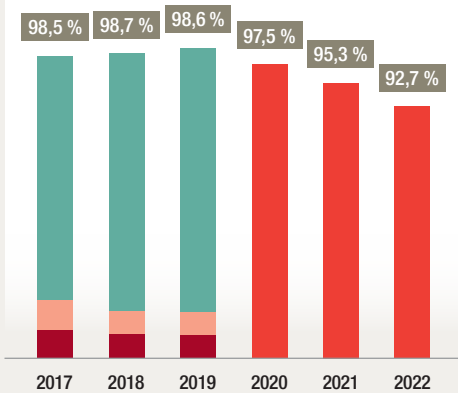
■ Prélèvements obligatoires en valeur (Mds €)
 ■ Niveau du PIB (Mds €)
 45 % Prélèvements obligatoires en % PIB (hors crédits d'impôts)

Masse salariale de l'État 2019

HORS CONTRIBUTION AU CAS PENSION*	Total (millions d'euros)
Solde d'exécution 2018 retraité	86 545,1
Impact du schéma d'emploi	61,6
Mesures catégorielles	581,4
Mesures générales	6,8
GVT solde	355,1
Total demandé PLF 2019	88 316,5

Source : PLF 2019 bleu budgétaires, calcul Fondation iFRAP 2018 ; * CAS Pension = cotisation retraite employeur de l'État. Pour les explications, voir page 14.

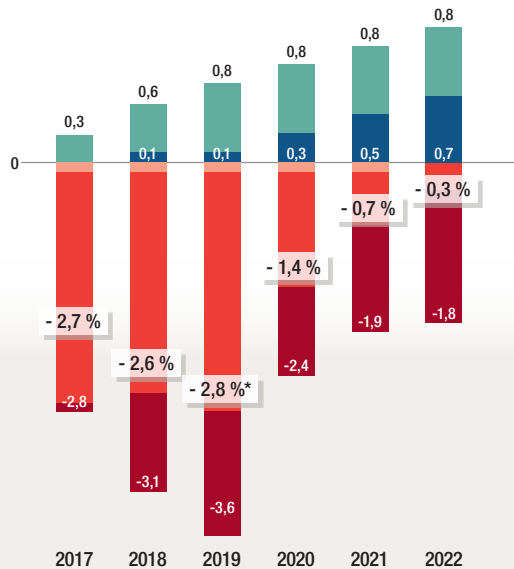
Dettes publiques



■ Dette publique des APUL
 ■ Dette publique des ASSO
 ■ Dette publique de l'État
 ■ Dette publique totale (projection)
 98,5 % % PIB

Sources : RESF 2019 p.120 et calculs Fondation iFRAP 2018 . La décomposition n'est pas disponible après 2019.

Solde public (en % du PIB)



■ APUL ■ ASSO ■ ODAC ■ État ■ Solde public total

Source : PLF 2019, Pstab 2018-2022 calculs de la Fondation iFRAP 2018 ; * : en réalité 3,2 % en LFI (voir page 18)

LES FAIBLESSES INITIALES DU BUDGET 2019

12

Déficit public : les prévisions du Gouvernement sont-elles vraiment réalistes ?

À première vue, le déficit public entre 2018 et 2022 a failli se trouver en amélioration continue. Mais il faudra finalement faire face à un pic en 2019 afin de financer les mesures d'urgence de « *pouvoir d'achat* » présidentielles, qui devraient refluer au-delà. Dans l'attente des mesures de gage, une nouvelle trajectoire des finances publiques interviendra tardivement (au-delà de la date de la présente publication). Cependant, même sans tenir compte de la révision annoncée, les fondamentaux du budget 2019 étaient discutables. Selon les prévisions affichées par Bercy, et malgré la reprise de la dette de la SNCF et de son déficit, le solde public de la France devait rester résolument sous la barre des 3 % du PIB et se retrouver même proche de l'équilibre à l'horizon 2022, avec seulement 0,3 point de PIB de déficit.

Mais ce résultat était obtenu grâce à des excédents rarement constatés des collectivités locales (+ 0,7 point de PIB en 2022) et des administrations sociales (+ 1,8 point de PIB en 2022). Lesdits bons comptes sociaux et locaux servaient en quelque sorte à « éponger » un déficit de l'État toujours important (autour de 3 points de PIB, soit près de 70 milliards d'euros).

Problème : ces excédents sont plus qu'incertains. Et ce, d'autant plus que la loi de programmation repose sur une prévision de croissance très optimiste (+ 1,7 % par an sur toute la période 2019-2022) alors même que les indicateurs macroéconomiques laissent penser qu'il existe un risque important de retournement conjoncturel d'ici 2020.

Pourquoi peut-on légitimement douter des prévisions gouvernementales sur le déficit ?

Il faut savoir qu'au sein du déficit public, trois soldes publics sont regroupés : celui de l'État¹, celui des organismes de Sécurité

sociale (dit ASSO) et celui des collectivités locales (dit APUL).

Du côté des comptes locaux : le redressement serait issu d'une maîtrise inédite de la dépense locale, dégageant près de 0,7 point de PIB d'excédent en 2022. Cela semble très optimiste. Pour parvenir à cet excédent, le gouvernement mise sur deux hypothèses volontaristes :

■ un rebond des dépenses d'investissement en vue des prochaines élections locales (+5,8 % en 2018 puis +4,9 % en 2019 hors société du Grand Paris). Or, le Haut Conseil des finances publiques a souligné dans son avis « *qu'une incertitude demeure concernant la vigueur de l'investissement local [...] compte tenu des marges de manœuvre dégagées* » ;

■ un processus de contractualisation collectivités-État performant permettant de piloter les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités. Or on sait aujourd'hui que ce processus ne pourra être que partiellement efficace : les budgets annexes² ne sont pas concernés par les contrats signés. Et sur les 322 signataires potentiels, seuls 228 se sont réellement engagés et ils ne représentent à ce stade que 39,5 % des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités contre un objectif initial de couverture de 67 %.

Du côté des comptes des administrations sociales, selon la trajectoire gouvernementale, le solde devait atteindre près de +1,8 % en 2022, soit près de +32 milliards d'euros. Un résultat quasi impossible alors que les dépenses sociales semblent très mal maîtrisées et que certains déficits sociaux demeurent « cachés »³, comme ceux des hôpitaux publics (1,5 milliard pour 2018 selon la Fédération hospitalière de France), de la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales-CNRACL (1 milliard pour 2019) et potentiellement de l'Unédic, encore pour 2019 (environ - 0,6 milliard).

■ 1 En réalité celui des administrations publiques centrales : État + opérateurs (aussi appelés organismes divers d'administration centrale - ODAC).

■ 2 Exemples de budgets annexes : eau, assainissement, ...

■ 3 Voir la note « *Les déficits cachés de la Sécu* » du 14 novembre 2018 sur le site de la Fondation IFRAP.

Bref, la trajectoire des finances publiques 2018-2022 apparaissait déjà très fragile, et ce, d'autant plus que la stratégie de baisse reposait sur des secteurs locaux et sociaux particulièrement sensibles à la conjoncture et où le Gouvernement n'a pas de pouvoir absolu de décision.

Baisse des prélèvements obligatoires : la promesse de d'E. Macron ne sera (a priori) pas tenue

Pendant la campagne, Emmanuel Macron s'était engagé à réduire les prélèvements obligatoires de 44,5 % du PIB à 43,6 % d'ici fin 2022, avec une moitié des baisses pour les ménages et l'autre pour les entreprises. Pourtant, les prélèvements ont bien l'air de monter d'année en année : 1 038 milliards en 2017, 1 052 en 2018, 1 070 en 2019 selon le dernier projet de loi de finances, en valeur. Si on pousse jusqu'à la fin du quinquennat en prenant en compte la trajectoire des finances publiques⁴, cela donnerait 1 188 milliards en 2022 ! Car l'effet baisse en volume n'est pas suffisant pour compenser l'augmentation inexorable en valeur.

Qui a dit que les prélèvements obligatoires baissaient en France ? Même le rapporteur LREM du budget à l'Assemblée, Joël Giraud, peine à le démontrer. Le projet de budget met pourtant en exergue un niveau des prélèvements obligatoires de 44,2 % du PIB en 2019, soit - 0,8 point par rapport à 2018 (avant mesures d'urgence). Si l'on se fonde sur une approche en valeur absolue⁵, les prélèvements obligatoires augmenteront bien en 2019, d'environ 12 milliards d'euros. Qu'en conclure ?

Recettes en hausse, mesures fiscales insuffisantes

Pour 2018, l'augmentation spontanée des recettes est de 26,3 milliards, à comparer aux baisses nettes affichées liées aux mesures fiscales décidées par le Gouvernement de -10,4 milliards d'euros.

Pour 2019 rebelote : l'augmentation constatée spontanée est de 31,9 milliards quand

les mesures de baisses prévues sont de - 24,1 milliards. Là encore, les hausses sont plus importantes que les baisses et le niveau des prélèvements obligatoires augmente de 12,6 milliards.

Pour comparer le niveau et la répartition des prélèvements obligatoires, il convient de regarder par rapport à un scénario à politique inchangée décrit dans une annexe au projet de budget, le rapport social économique et financier. Ce document nous apprend que le niveau des recettes est de 0,3 point de PIB plus important en 2019. La principale hausse est à chercher du côté des impôts de production payés par les entreprises (+ 0,2 avec 4 à 5 milliards de hausse). Le reste viendra peut-être du prélèvement à la source ?

Domage que la commission des Finances de l'Assemblée nationale n'ait pas repris la méthodologie du budget 2017, qui permettait d'identifier les prélèvements obligatoires « Ménages » et les prélèvements « Entreprises ».

Retour de la pression fiscale après 2019

La « baisse » de 2019 des prélèvements obligatoires en volume est la dernière baisse fiscale programmée du quinquennat, puisqu'en 2020 la pression fiscale devait repartir à la hausse à 44,6 %, ainsi qu'en 2021, pour se fixer à 44,5 % du PIB en 2022. Soit, si l'on reprend les termes exacts de la promesse du candidat Macron en 2016 (arriver à 43,6 points de prélèvements en 2022 en partant de 44,6 % à la date où l'engagement a été formulé), un retour à la case départ. Mais cela pourrait être pire si la croissance anticipée par le Gouvernement n'est pas au rendez-vous...

Rappelons que nos partenaires de la zone euro sont en moyenne à 40,4 %...

Fonction publique : les effectifs vont-ils baisser en 2019 ?

Officiellement, le Gouvernement prévoit une baisse des effectifs de l'État en 2019, avec la suppression de 4 164 postes (en équivalents

■ 4 Remise à jour pour le projet de loi de finances.

■ 5 Qui est celle que Bercy revendique lorsqu'il s'agit d'évaluer le niveau des dépenses publiques (puisque le ministère refuse de parler de tendancier),

temps plein). Mais si on regarde dans le détail les plafonds d'emplois des ministères et des opérateurs, une augmentation du nombre d'agents publics entre 2018 et 2019 apparaîtrait, de près de 984 postes.

Rappelons que les plafonds d'emplois sont la limite maximale de personnels pouvant être employés par chaque ministère au cours d'une année civile, et qu'ils sont révisés tous les ans. Ainsi, tant que ces plafonds ne baisseront pas, le nombre d'agents publics ne baissera pas non plus. La promesse d'Emmanuel Macron d'une baisse de 120 000 effectifs dans la fonction publique, dont 50 000 au niveau de l'État, nécessite pourtant un rythme moyen de 10 000 postes supprimés par an.

Comment interpréter la baisse annoncée de 4164 postes en 2019 ?

Le Gouvernement communique sur les schémas d'emplois.

La somme des suppressions s'élève en 2019 à -8 396 postes à temps plein, portée par Bercy (-2 283), l'Éducation nationale (-1 813), le ministère du Travail (-1 618) et celui de l'Écologie (-1 078). De l'autre, sont assumées des créations de postes aux ministères de l'Intérieur (+2 278), de la Justice (+1 300) et enfin des Armées (+450).

Mais, pour évaluer l'effort réel, il faut prendre en compte, non pas les schémas d'emplois exprimés en équivalents temps plein (qui sont jugés à un instant *t*) mais les plafonds d'emplois équivalents temps plein dit « travaillé », c'est-à-dire sur une année pleine. Et voilà ce que l'on constate quand on compare ces plafonds entre le budget 2018 et le budget 2019 :

- au niveau de l'État, l'écart entre l'affichage des effectifs supprimés et la réalité en équivalent temps plein travaillé est lié à l'intégration des contrats aidés dans la masse salariale du ministère de l'Éducation nationale. Bilan : une création nette de + 4 326 postes ;

- au niveau des opérateurs de l'État, les mesures de périmètre et les transferts per-

mettent de faire baisser le plafond pour la première fois de 3 000 équivalents temps plein travaillé.

Il en va ainsi de filiales de l'AFPA ou encore du domaine national de Chambord qui n'est plus un opérateur de l'État depuis 2019 et dont les 138 postes subsistent mais ne sont plus comptés...

À noter que les plafonds globaux d'emplois de l'État ont été corrigés à la baisse par amendement dans le cadre de la loi de finances 2019 par rapport au projet encore en discussion. Les créations nettes de postes passent de 1 300 à 984.

Budget 2019 : la masse salariale de l'État en hausse

Entre l'exécution du budget 2018 et le projet de budget 2019, la masse salariale est significativement en hausse. Elle passe de 86,5 milliards d'euros à 88,3 milliards d'euros à périmètre constant soit une augmentation de + 1,77 milliard d'euros.

L'impact du schéma d'emploi est positif à raison de l'intégration des effectifs « déprécarisés » de l'Éducation nationale. Il en résulte une hausse de 61,6 millions d'euros.

Les mesures catégorielles prévues pour 2019 sont substantielles puisqu'elles représentent 581 millions d'euros. En contrepoint, les mesures générales sont, elles, quasi nulles en raison du gel du point de fonction publique (+ 6,8 millions d'euros essentiellement portés par le déclenchement de la garantie individuelle de pouvoir d'achat et par les mesures bas salaires).

Les effets de carrière (GVT pour glissement vieillesse technicité), continuent d'avoir un impact marqué à + 355 millions d'euros (1,245 milliard d'effet positif lié à la progression de carrières et des promotions et -890,3 millions d'euros d'effet négatif lié à l'effet noria des entrants/départs à la retraite). **En clair, le Gouvernement ne fait pas assez d'efforts budgétaires pour stabiliser la masse salariale de l'État en 2019.**

Une maîtrise des dépenses publiques en trompe-l'œil

Le budget 2019 est l'occasion de présenter un état des lieux du niveau dépense publique et son actualisation pour la période 2017-2022. Relevons tout d'abord qu'il y a plusieurs façons de calculer la dépense : en volume, en valeur et de la présenter en euros ou en point de PIB, avec ou sans crédits d'impôts. Or étant donné le niveau de maîtrise assez mesuré de la dépense publique opéré par le Gouvernement, ces profils peuvent apparaître contrastés.

Si l'on prend en considération les dépenses publiques totales (y compris crédits d'impôts), la maîtrise des dépenses publiques n'intervient pas en 2019 mais en 2020 à cause de la suppression du CICE intervenue l'année précédente.

Si l'on considère les dépenses hors crédit d'impôt, le diagnostic est différent, les dépenses en point de PIB baissent de façon continue et *crescendo* à compter de 2018 jusqu'en 2021 (passage de -0,5 point de PIB à -0,8 point), dont -0,6 point entre 2018 et 2019. Toutefois les dépenses en valeur absolue augmenteraient continûment de 121 (notre estimation) à 123 (celle de l'Assemblée nationale) milliards d'euros sur le quinquennat. Les économies ne parviendraient donc jamais à faire baisser la dépense en valeur absolue. La baisse constatée reposerait principalement sur un effet d'optique : une hausse moins rapide des dépenses publiques que la croissance du PIB. Mais pour cela, il faut que la croissance soit au rendez-vous et ne se retourne pas.

Si l'on considère enfin les dépenses en volume (hors inflation), le bilan est beaucoup plus flatteur. On arriverait à une stabilisation inédite en 2020 (avec crédits d'impôts) et à une croissance modérée en 2019 (0,6 %) après une quasi-stabilisation en 2018 (hors crédits d'impôts). Mais la maîtrise de la dépense se relâcherait après, pour atteindre +1,42 % en 2022.

Si l'on regarde maintenant par niveau d'administration pour les administrations centrales

(État + opérateurs), un ralentissement interviendrait surtout en 2019 avec une augmentation de seulement 5,5 milliards d'euros. Pour y parvenir, le Gouvernement devrait dégager pour 14 milliards d'économies tendanciennes. Ces économies, le Gouvernement en documente de 3 sortes : des économies « comptables » comme la suppression des loyers budgétaires (882,4 millions d'euros) ; des mesures paramétriques comme la sous-indexation de certaines prestations sociales et pensions (3,5 milliards d'euros) ; des mesures conjoncturelles (baisse des emplois aidés (800 millions) ou structurelles (contemporanéité des versements des aides au logement (900 millions d'euros). L'ensemble représente un peu moins de la moitié de l'effort à réaliser (6 milliards d'euros). Bien entendu, dans le cadre du climat social actuel, certaines mesures pourraient être tout ou en partie ajournées ou reportées. Le bouclage semble donc délicat d'autant que les réformes CAP 2022 ne produiront pas encore leur effet.

Sur le champ des administrations publiques locales, dont les collectivités territoriales, la progression devrait rester dynamique à + 7,7 milliards d'euros entre 2018 et 2019 puis ralentir brusquement en 2020 (+ 0,9 milliard) ce qui semble réaliste compte tenu du calendrier de mise en place de la contractualisation. Cependant on l'a déjà vu, cette contractualisation n'est pas totale. Il reste donc des inconnues comme le dynamisme des dépenses d'investissement (non concernées) et des budgets annexes (non couverts) et les dépenses totales des collectivités non contractantes.

Enfin, sur le champ des administrations de sécurité sociale, la dérive des dépenses ne serait que de 10 milliards d'euros en 2019 par rapport à 2018. Force est de constater que certaines ambitions d'économies ont été revues à la baisse : le niveau de l'Ondam a été rehaussé de 2,3 % à 2,5 %, soit 400 millions d'économies en moins. Des économies sont surtout attendues du côté de la convention AGIRC-ARRCO de 2015 (sans doute plus

2 milliards), ainsi que des mesures complémentaires en cours de négociation avec l'Unédic (1 à 1,3 milliard espéré, en complément des 620 millions attendus de l'actuelle convention pour 2019, minorés d'un surcoût lié à l'universalisation de la couverture chômage de 110 millions d'euros pour 2019). Problème, sur ce dernier volet, les négociations s'annoncent aussi difficiles qu'incertaines.

On le voit, en faisant trop dépendre le dégauchement d'économies du maintien de la croissance, en reportant les économies structurelles au-delà de 2019 (CAP 2022 et réforme des retraites) ou de négociations en cours (Unédic), la « maîtrise des dépenses » affichée par la France ne permet pas de dégager des marges de manœuvre suffisantes.

Sur la dette, le Gouvernement doit arrêter de se bercer d'illusions

La trajectoire de la dette d'ici la fin du quinquennat présentée par le gouvernement ressemble à toutes les trajectoires de dette précédentes. Or on le sait, ces dernières ne se sont pas réalisées. En 2011, le Gouvernement annonçait que la part de dette par rapport au PIB en 2017 serait de 82,9 %. Nous étions finalement à 98,5 %.

Bien évidemment, ce Gouvernement n'est pas responsable de la dette accumulée sur toutes ces décennies. Il est en revanche responsable de la politique menée pour la stabiliser voire la baisser, alors qu'elle se situe à 2 255 milliards d'euros à la fin du premier trimestre 2018. Et pour l'instant, le moins qu'on puisse dire est que la stratégie en la matière est mollassonne.

Si l'on suit la trajectoire du Gouvernement, il est prévu qu'elle passe de 98,7 % du PIB en 2018 à 92,7 % en 2022, soit une baisse de 6 points. Du jamais vu. Cette trajectoire optimiste repose quasi entièrement sur un taux de croissance à 1,7 % d'ici la fin du quinquennat puisque la dette en valeur va, elle, continuer d'augmenter en passant de 2 257 milliards en 2017 à 2 475 milliards en 2022, soit 218 milliards de plus !

Des prévisions plus qu'incertaines

Si l'on se focalise uniquement sur la dette de l'État, soit ce qui est maîtrisé en direct par le Gouvernement, elle devrait augmenter entre 2017 et 2019 pour passer de 77,2 points à 79,4 points de PIB (si l'on suppose l'endettement des opérateurs de l'État constant à 2,7 points).

Les bonnes prévisions de la trajectoire du Gouvernement sur la dette sont donc uniquement rendues possible par une baisse de l'endettement... des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale de -0,4 et -0,8 point. Là où le Gouvernement n'a pas la mainmise.

Par ailleurs, l'amélioration affichée du niveau total de dette est due essentiellement à une baisse de la contribution de la France aux mécanismes de soutien à la zone euro (MES, etc.) plus qu'à une meilleure gestion des dépenses publiques.

Et sur les taux et la charge de la dette ?

Le Gouvernement choisit des hypothèses plutôt conservatrices en matière de hausse de taux (OAT à dix ans). Soit. Mais simultanément, l'œil est attiré par l'écart croissant entre la charge de la dette en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale. Cela est dû au fait que les primes d'émission sur souches anciennes dépassent les décotes et des traitements différents entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale. Le mouvement pourrait s'inverser au cas où le montant des décotes dépasserait celui des primes.

Taux d'intérêt et inflation, des risques bien réels

La commission des finances du Sénat a modélisé deux scénarios alternatifs de choc positif et négatif sur la croissance pour comprendre les effets sur la dynamique du déficit et de la dette. En cas de croissance inférieure de 0,4 point au scénario gouvernemental pour 2019 (1,3 contre 1,7), la dette passerait de 98,6 % du PIB à 99,3 %. Inversement en cas de hausse de 0,3 point de la croissance (2 %), la dette s'abaisserait de 0,4 point. Cela

confirme que l'inflexion de la dette publique suppose que la croissance soit bien au rendez-vous. À ce stade, la Banque de France table sur 1,5 point de croissance en 2019. Par ailleurs la remontée des taux d'intérêt et d'inflation est un risque bien réel, car 10 % de la dette négociable est de la dette indexée. Conclusion: on risque donc de voir la dette en part de PIB augmenter et la France ne sera toujours pas prête à affronter le prochain choc économique. C'est pourtant maintenant qu'il conviendrait de réagir en remettant en cause les modalités d'émission de dette qui anesthésient la décision politique. N'oublions pas que la France va emprunter 215 milliards d'euros en 2019 (200 milliards de dettes OAT, 15 milliards de variation de BTF)...

Pour agir contre le ras-le-bol fiscal, s'attaquer vraiment à la baisse des dépenses !

L'IMPACT DE LA CRISE DES « GILETS JAUNES » ET LES PREMIERS EFFETS SUR LE SOLDE ET LA DETTE PUBLIQUE

Les annonces du président de la République correspondent à 11,1 milliards d'euros de mesures, essentiellement sous forme de baisse de fiscalité écologique dont le coût de suppression représente 3,9 milliards d'euros et 1,3 milliard de pertes de TVA, soit un total de 5 milliards d'euros.

Nous rajoutons au chiffrage, les annonces formulées par le Premier ministre pour un montant de 500 millions d'euros (extension du chèque énergie et augmentation de la prime à la conversion automobile), ainsi que le coût de la prime exceptionnelle défiscalisée et déchargée de pouvoir d'achat (entre 200 et 500 millions d'euros supplémentaires selon la Fondation iFRAP)⁶.

Même la Commission européenne commence à sourciller au sujet du budget de la France pour 2019. Où sont les économies structurelles que demande Bruxelles? Les Français aussi ont de quoi s'inquiéter car, en matière de baisse des dépenses publiques et de diminution des impôts, ce budget se caractérise par son minimalisme. Très loin des alléchantes annonces du Gouvernement.

Afin de paraître baisser les dépenses, le Gouvernement utilise la vieille technique du rabot avec la désindexation des retraites. Quant à la réforme structurelle des retraites, elle se fera... en 2025.

Où sont passés les vrais objectifs de baisses d'impôts, de diminution sincère des dépenses, d'authentique réduction du déficit public? Disparus. Ne nous étonnons pas, dès lors, que le chômage reste élevé, que la croissance faiblisse et que la dette gonfle. Quant au ras-le-bol fiscal, il est à son paroxysme!

Les effets bruts sur les finances publiques

Les difficultés ne se feraient pas attendre, mais elles seraient temporaires, avec un déficit public à 3,2 % du PIB et une dette proche des 99 %. Notons que ce sont les soldes de l'État et des administrations de Sécurité sociale qui sont les plus impactés. Dans ces conditions, le déficit public ne serait pas de 98,7 milliards d'euros pour l'État en comptabilité budgétaire comme affiché dans le PLF 2019, mais de 107,7 milliards d'euros. Par ailleurs, le solde excédentaire des administrations de Sécurité sociale serait impacté, passant de 20,2 à 17,6 milliards d'euros en comptabilité nationale.

■ 6 Calculs à partir des documents budgétaires disponibles sur <http://www.senat.fr/rap/18-147-311-1/18-147-311-11.pdf#page=89>

Mesures d'urgence

Principales mesures	Coût budgétaire en Mds €
Gel de la fiscalité énergétique	3,9
Exonération des heures supplémentaires	2,4
Rétablissement de la CSG à 6,6 % pour 50 % des retraités	1,5
Revalorisation de la prime d'activité pour les salariés au SMIC	2,8

Source : Chiffrage : député Éric Alauzet pour la commission des finances de l'Assemblée nationale

Les gages possibles pour parer cette dégradation des finances publiques

À très court terme, étant donné la problématique de « pouvoir d'achat », les économies doivent tout d'abord être assurées en exécution⁷ (éviter les risques de dérapage) et consisteraient à sanctuariser la réserve de précaution. Cette réserve a été rabaissée sensiblement depuis le PLF 2018, les marges

de manœuvre sont donc plus étroites. Cela limite également le risque de sous-budgétisation chronique de certains ministères. Mais, pour le ministère de la Défense, les opérations extérieures et intérieures sont encore sous-budgétisées de près de 583 millions d'euros (net des fonds de concours). Enfin si les taux français ne dérapent pas plus rapidement que prévu (en raison de la crise des « gilets jaunes » ou de l'environnement macroéconomique mondial), il est raisonnable de supposer une économie sur les charges d'intérêt en 2019 de 1 milliard d'euros.

Il pourrait en résulter une couverture de 4,92 milliards d'euros du besoin de financement, sur les 11,1 milliards nécessaires.

Dans ces conditions d'autres mesures pourraient être sollicitées :

- un blocage du protocole PPCR pour les fonctionnaires une année supplémentaire (il avait déjà été bloqué en 2018). Ce décalage d'un an devrait permettre de dégager 745 millions d'euros⁸ ;

- un blocage exceptionnel dans la FPE des progressions de carrière pendant un an (le fameux GVT +), ou le ralentir sachant qu'un gel total pourrait aboutir à une économie de 1,245 milliard d'euros ;

- une modification des règles de calcul de l'indemnité de résidence faisant partie du traitement de base de la fonction publique. Alors que l'indemnité pour les trois fonctions publiques représente 1 milliard d'euros, un calcul prenant en compte le lieu effectif de résidence et non plus du lieu de travail, pourrait permettre de dégager une économie comprise entre 200 et 300 millions d'euros ;

- la crise des « gilets jaunes » a mis également en lumière le problème de la dépense publique et des inégalités public/privé. La suppression du supplément familial de traitement ou sa suspension provisoire de versement (pour 1 an), pourrait aboutir à dégager une économie de 1,55 milliard d'euros ;

- si, à titre exceptionnel, la mise en place d'un non-renouvellement de 2 départs sur

Impact sur le solde public et sur la dette

Milliards d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde de l'État en comptabilité budgétaire	-67,7	-82,4	-107,7			
<i>Clé de passage en comptabilité nationale</i>	<i>2,4</i>	<i>7,6</i>	<i>11,8</i>			
dont État	-65,3	-72,4	-95,9	-72,2	-64,5	-65,2
dont ODAC	-3,1	-3,5	-2,9	-2,5	-2,6	0,0
dont APUL	0,8	1,5	3,1	7,5	12,9	18,7
dont ASSO	6,3	13,8	17,6	17,5	18,2	18,9
Solde public	-61,4	-60,6	-78,1	-49,8	-36	-27,6

Source : RESF 2019 et calculs Fondation iFRAP 2018.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public en % de PIB	-2,7	-2,7	-3,2	-2,0	-1,4	-1,0

Source : RESF 2019 et calculs Fondation iFRAP 2018.

	2017	2018	2019
PIB (Mds €)	2 291,70	2 349,99	2 420,10
Dette publique totale % de PIB	98,50	98,70	99,00
Dette publique totale en valeur	2 257,80	2 319,25	2 399,81

Source : PLF 2019, RESF 2019, calculs Fondation iFRAP 2018

3 à la retraite était décidée dans la FPE, hors missions « prioritaires », il serait alors possible de réduire les postes de 20 406 ETP en un an. Il serait par ailleurs possible de ne quasiment pas toucher aux « *primo recrutements* » qui sont estimés à 87 207 pour 2019 au niveau de l'État. En effet les autres entrées représentent près de 57 135 ETP. Il n'y aurait donc pas d'effet sur le chômage, comme c'est si souvent dit. Gain pour l'État en 2019 : 748,82 millions d'euros, hors CAS pension ;

■ enfin, il serait également possible dans l'urgence de porter l'âge de départ à la retraite à 65 ans dès 2027 par l'augmentation d'un quadrimestre par an, et ce, dès 2019. Dans cette hypothèse, si la mise en œuvre en était

effective au 1^{er} janvier 2019, le gain pour les finances publiques serait de +1,3 milliard d'euros. Le dispositif pourrait néanmoins avoir une incidence sur le schéma d'emploi de la fonction publique (donc de la FPE) dans des proportions qu'il n'est pas possible de déterminer précisément.

Le Gouvernement a choisi de laisser filer le déficit. Il s'apprête à ne gager que pour 4 milliards d'euros. Et ces gages sont connus : 2,5 milliards de hausse de fiscalité sur les entreprises (1,8 milliard de report du taux d'IS, 0,5 milliard de taxe GAFA, 0,2 milliard de rabot sur la niche Copé) ; et 1,5 milliard d'euros d'effort en dépenses non encore documentées. Il y avait pourtant des marges de manœuvre pour faire plus.

UN DÉFI POUR NOTRE SYSTÈME PRODUCTIF : LE BASCULEMENT DU CICE EN ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS À PARTIR DE 2019

Le système actuel des allègements de charges

En 2018, le système des allègements généraux est constitué de trois composantes :

■ Les allègements généraux, dits « Fillon », renforcés depuis 2015 par le dispositif « zéro charge » du Pacte de responsabilité et de solidarité. Ceci assure un allègement de 28,49 points au niveau du Smic pour une entreprise de plus de 20 salariés. Cet allègement décroît puis s'annule au niveau de 1,6 Smic.

■ L'allègement de cotisations « Famille » de 1,8 point, entre 1 et 3,5 Smic, depuis 2015 (autre volet du Pacte de responsabilité et de solidarité mis en place entre 2015, pour les salaires entre 1 et 1,6 Smic, et 2016, pour les salaires supérieurs à 1,6 Smic).

■ Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été introduit en 2013. En 2018, il procure un crédit d'impôt sur

les sociétés (ou d'IR) équivalent à 6 % de la masse salariale de l'entreprise comprise entre 1 et 2,5 Smic.

Il s'agit donc d'un système hybride, cumulant des réductions de cotisations sociales employeurs et un crédit d'impôt sur les bénéficiaires.

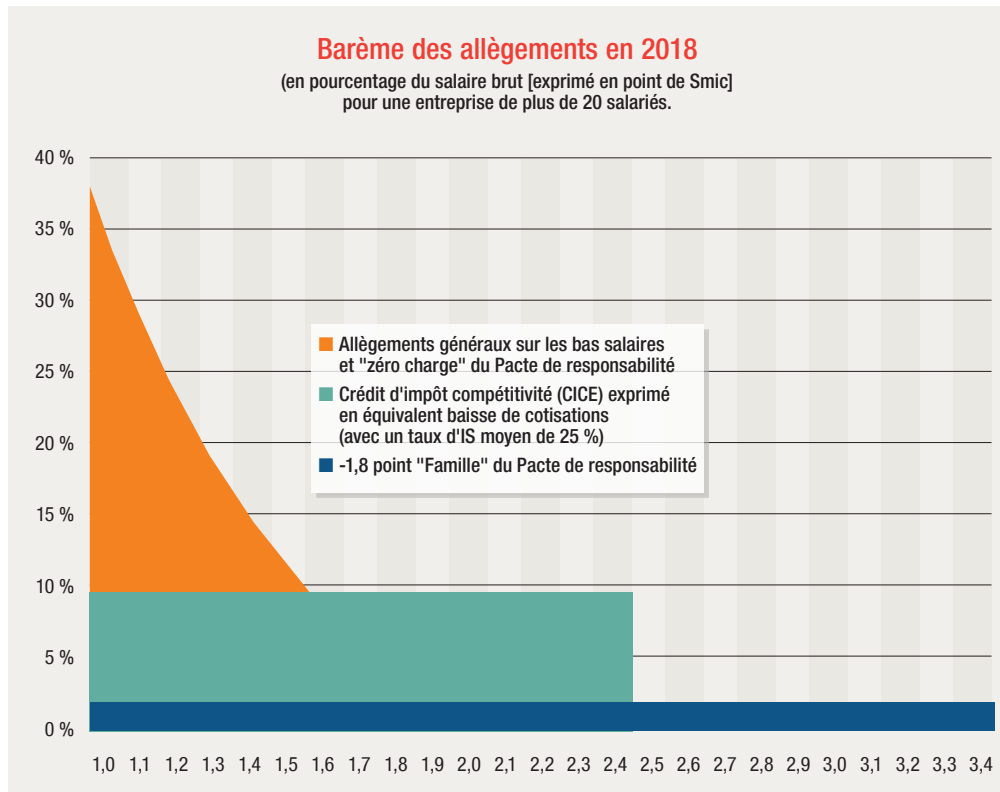
Une baisse de cotisations renforce le bénéfice des sociétés (et donc leur imposition sur les bénéficiaires), il est préférable pour les sociétés de disposer, pour un même montant, d'un crédit d'IS que d'une baisse de cotisations sociales employeurs. Dit autrement, nous avons cherché à rendre homogène le CICE avec les allègements de cotisations. Pour ce faire, nous exprimons le CICE en « CICE équivalent baisse de cotisations » en tenant compte d'un taux d'IS moyen auquel font face les entreprises (nous retenons un taux d'IS « moyen » de 25 %⁹).

■ 8 <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r1302-tl.pdf#page=62>

■ 9 Cette hypothèse est déterminante pour l'évaluation du montant global des trois composantes d'allègements. En retenant un taux moyen de 25 %, on parvient à un total de 58 milliards d'euros d'allègements en 2018, 56,4 milliards d'euros si on retient un taux de 20 % (voir annexe D). Nous présentons également en annexe C, sur la base de données ESANE de l'INSEE, une estimation des taux d'IS apparents des secteurs marchands non financiers. Il apparaît que le taux moyen de 25 % est relativement approprié.

Le graphique ci-dessous présente le barème des allègements existants (avec le CICE en équivalent baisse de cotisations) en 2018.

20



On s'aperçoit que le système actuel des allègements est très ciblé sur les bas salaires. La pierre angulaire du dispositif est constituée par les allègements généraux sur les bas salaires. Ce sont les allègements les plus anciens, introduits dès 1994. L'extension du dispositif aux salaires intermédiaires est plus récente. Elle s'est faite à l'occasion du CICE (2013) puis du Pacte de responsabilité et de solidarité (PRS 2015 puis 2016) mais sans que soit véritablement remise en cause la focalisation des allègements sur les bas salaires.

Pour les secteurs marchands (masse salariale de 523,5 milliards d'euros en 2018), le total des allègements (somme des trois composantes avec le CICE exprimé en

équivalent baisse de cotisations sociales) atteint 53,7 milliards d'euros. Le montant des allègements généraux (et du dispositif zéro charge du PRS) est de 21,2 milliards d'euros (40 % du total), celui du CICE (en équivalent baisse de cotisations) est de 25,1 milliards d'euros (47 % du total) tandis que les allègements « Famille » de 1,8 point entre 1 et 3,5 Smic atteignent 7,4 milliards d'euros (14 % du total).

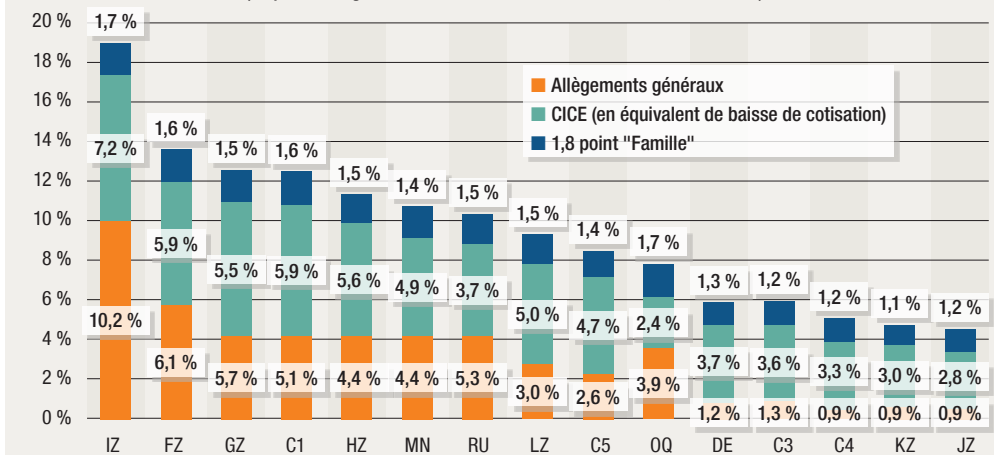
On observe, sur le graphique page 22, que 24 milliards d'euros d'allègements (presque 45 % du total) sont ciblés sur les seuls salaires entre 1 et 1,3 Smic et 37 milliards d'euros (69 % du total) sur les salaires inférieurs à 1,6 Smic. Un peu plus

Estimation des montants sectoriels des allègements en 2018 en Mds €

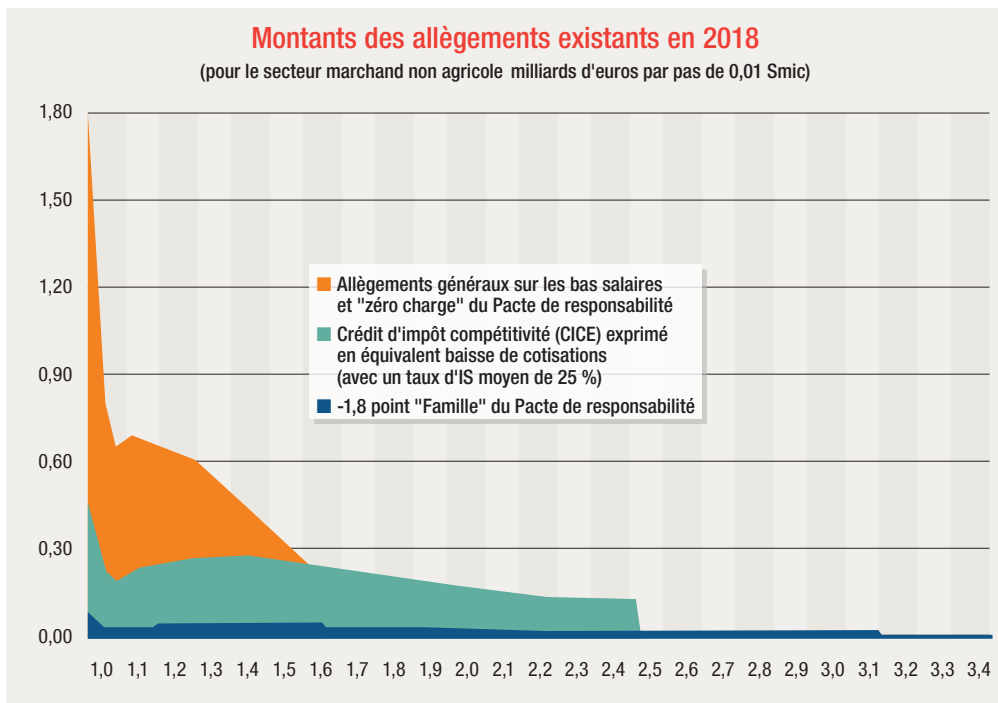
	En milliards d'euros	Allègements généraux et dispositif « zéro charge » PRS	CICE	CICE (en équivalent baisse de cotisations)	1,8 point Famille PRS	Total (avec CICE en équivalent baisse de cotisations)
C1	Fabrication de denrées alimentaires, de boissons, de produits à base de tabac	0,7	0,6	0,9	0,2	1,8
C2	Cokéfaction et raffinage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C3	Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines	0,2	0,5	0,6	0,2	1,1
C4	Fabrication de matériels de transport	0,1	0,4	0,5	0,2	0,9
C5	Fabrication d'autres produits industriels	1,3	1,8	2,4	0,7	4,4
DE	Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	0,2	0,4	0,5	0,2	0,9
FZ	Construction	2,3	1,7	2,3	0,6	5,2
GZ	Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	5,1	3,7	4,9	1,3	11,4
HZ	Transports et entreposage	1,9	1,8	2,5	0,7	5,1
IZ	Hébergement et restauration	2,4	1,3	1,7	0,4	4,6
JZ	Information et communication	0,3	0,8	1,0	0,4	1,8
KZ	Activités financières et d'assurance	0,4	0,9	1,2	0,4	2,0
LZ	Activités immobilières	0,2	0,3	0,4	0,1	0,8
MN	Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	4,9	4,1	5,5	1,6	11,9
OQ	Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	2,2	1,0	1,3	0,9	4,4
RU	Autres activités de services	1,0	0,5	0,7	0,3	2,0
	TOTAL	23,4	19,8	26,4	8,3	58,0

Taux d'allègement en 2018 par secteur

(en pourcentage de la masse salariale brute du secteur, estimation)



22



■ 10 Le Gouvernement a récemment annoncé un report de l'entrée en vigueur de dispositif de renforcement des allègements sur les bas salaires au 1^{er} octobre 2019 (cotisations chômage). Les chiffres réalisés dans cette partie considèrent un dispositif en place dès le 1^{er} janvier. Nous fournissons en Annexe E les montants sectoriels des pertes qu'on peut associer à ce report sur 2019 (2,5 milliards d'euros au total).

■ 11 Voir en annexe le détail des allègements généraux au niveau du Smic dans le système actuel et dans le futur système 2019 après transformation du CICE. <http://www.ifrap.org/budget-et-fiscalite/detail-des-allègements-generaux-au-niveau-du-smic-dans-le-systeme-actuel-et-dans>

de 28 % des allègements (15,1 milliards d'euros) concerne les salaires « intermédiaires » (entre 1,6 et 2,5 Smic) tandis que seulement 3 % des allègements sont dédiés aux salaires entre 2,5 et 3,5 Smic. À noter que les allègements sont encore plus concentrés sur les bas salaires si on examine l'ensemble de la masse salariale ACOSS (y compris secteur non marchand), et le seraient encore plus si le CICE n'était pas exprimé en équivalent baisse de cotisations.

Sur le graphique page 21, on constate que le secteur « hébergement et restauration » (IZ) présente le taux d'allègement le plus élevé (19,1 %) tandis que le secteur « information et communication » présente le taux d'allègement le plus faible (4,8 %). À l'exception de l'industrie agroalimentaire (C1), les secteurs industriels ont des taux d'allègement relativement faibles (inférieurs au taux de moyen de 10 % pour l'ensemble des secteurs).

Le système après la transformation du CICE en allègements de cotisations

Le gouvernement a acté dans le PLF 2018 l'extinction du CICE au 1^{er} janvier 2019. Deux dispositifs vont remplacer conjointement le CICE :

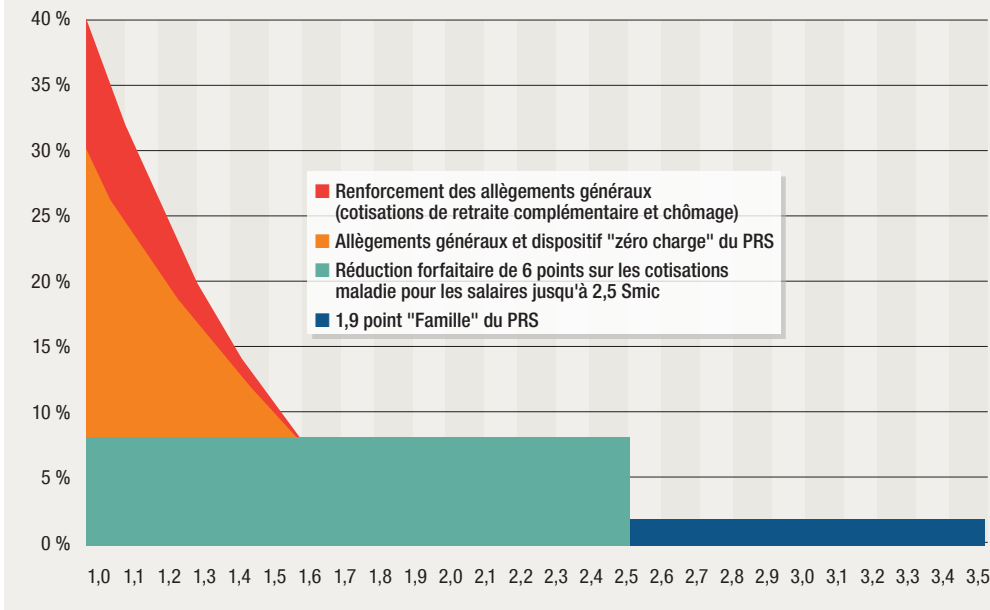
- un allègement forfaitaire de 6 points sur la cotisation patronale maladie ;

- un renforcement du mécanisme actuel des allègements généraux entre 1 et 1,6 Smic, par l'extension du champ des allègements en incluant des cotisations de retraite complémentaire et des cotisations chômage¹⁰.

L'allègement général sur une rémunération au Smic atteindra donc, fin 2019, 32,55 points contre 28,49 points aujourd'hui (+ 4,06 points d'allègement)¹¹. Si on ajoute les 6 points de réduction des cotisations patronales maladie, on obtient une baisse supplémentaire de 10,06 points pour les rémunérations au niveau du Smic

Barème des allègements en 2019

(en point de masse salariale brute par tranche de salaire, à partir d'octobre)



23

(sans toutefois tenir compte de l'effet de retour sur l'IS du supplément de baisse de cotisations).

Le nouveau système d'allègements qui va succéder au CICE intègre donc un dispositif favorable aux bas salaires (partie en rouge sur le graphique ci-dessus), ce qui va renforcer le total des allègements et substitue au CICE à 6 % entre 1 et 2,5 Smic une baisse de cotisations sociales de... 6 % entre 1 et 2,5 Smic. Mais cela va amoindrir le total des allègements en montants (en comptabilisant le CICE en équivalent baisse de cotisation avec un taux d'IS moyen de 25 %, la baisse de charges du CICE était équivalent à une baisse de cotisation de 8 %). La perte occasionnée par le second dispositif est la plus importante¹². Pour nous faire une idée des conséquences (l'extinction du CICE et son remplacement par le nouveau dispositif), nous appliquons ce nouveau barème à la masse salariale de

2018. Les évolutions sont les suivantes :

■ augmentation de 2,8 % des allègements de charges sur les salaires compris entre 1 et 1,3 Smic (qui représentent 16 % de la masse salariale des secteurs marchands non agricoles) ;

■ baisse de 7,4 % des allègements de charges sur les salaires entre 1,3 et 1,6 Smic (qui représentent 15 % de la masse salariale des secteurs marchands non agricoles) ;

■ baisse de 20,4 % des allègements de charges sur les salaires entre 1,6 et 2,5 Smic (qui représentent 30 % de la masse salariale des secteurs marchands non agricoles) ;

■ neutre pour les salaires au-delà de 2,5 Smic (40 % de la masse salariale des secteurs marchands non agricoles).

Un tel ciblage des gains et pertes est difficilement compréhensible. La perte moyenne est de 6,2 % par rapport aux allègements existants. Et pour un taux d'IS moyen de

■ 12 Bien entendu, ceci est conditionné par le taux d'IS moyen retenu pour valoriser le CICE actuel (CICE en équivalent baisse de cotisation), ici 25 %. Nous produisons en annexe C les résultats d'un test de sensibilité : simulation du dispositif 2018 et un calcul de l'écart avec le futur système en 2019 lorsque le CICE actuel est transformé en équivalent baisse de cotisation avec un taux d'IS moyen de 20 %.

25 %, le nouveau barème n'est favorable que pour les rémunérations inférieures à 1,235 Smic¹³. Des pertes importantes en matière d'allègements sont constatées entre 1,6 et 2,5 Smic. Est-ce bon pour la compétitivité ? La productivité ? Pour répondre à cette question, il est important d'analyser les conséquences sectorielles des allègements.

On se rend compte que tous les secteurs marchands voient les montants totaux de leurs allègements diminuer par rapport à ceux dont ils bénéficiaient dans le système actuel. La perte moyenne pour les secteurs marchands est de 0,6 point de masse salariale brute (3,3/523,5).

Alors le basculement du CICE en allègements de cotisations sociales employeurs : efficace ou pas ?

Rappelons-nous, Emmanuel Macron, candidat, promettait la transformation du CICE en baisse de charges pérennes de 6 points pour toutes les entreprises et sur tous les salaires, et jusqu'à 10 points au niveau du Smic. L'objectif ? Encore et toujours : relancer la croissance et redonner du pouvoir d'achat. Pour juger de l'efficacité de la mesure, il faut regarder le détail : concrètement, le basculement du CICE s'est décomposé en deux sous-mesures :

- les entreprises ont jusqu'à 2022 pour utiliser leur reliquat de créances d'IS acquises ;
- la transformation, pour un montant équivalent, du crédit d'IS qu'était le CICE, en une baisse de cotisations à partir de 2019. La première année est rabotée d'une partie du dispositif (report à octobre de la mise en place du renforcement des allègements sur les bas salaires, ce qui amoindrit les allègements de 2,5 milliards d'euros pour l'ensemble des secteurs).

Le phénomène de « retour d'IS » (les entreprises payant moins de cotisations voient leurs bénéfices augmenter et donc également leur IS, ce qui amoindrit les effets de la baisse de charges) ainsi que la fuite d'une

partie des allègements vers les secteurs non marchands (qui bénéficiaient peu ou pas du CICE et vont bénéficier pleinement des allègements) impliquent que, même en régime de croisière, les secteurs marchands vont connaître une baisse de 3,5 milliards d'euros de leurs allègements.

Si l'effet de l'utilisation simultanée des créances restantes de CICE est légèrement positif (en cumulé, cette mesure permettrait la création de 52 000 emplois)... les effets de la transformation et du rabotage en 2019 du nouveau dispositif seront, eux, légèrement négatifs (en cumulé, cette mesure aboutirait à la destruction de 32 000 emplois). C'est donc à peine 20 000 emplois créés que l'on peut attendre de cette bascule.

D'autant plus que la mesure détériore le solde public en 2019 (de 0,9 point de PIB) du fait du cumul créances d'IS du CICE / nouveaux allègements légèrement amputés. À moyen terme, les allègements bénéficiant au secteur des administrations publiques, la mesure pourrait très légèrement améliorer le solde public mais l'effet est de très faible ampleur. Par contre, la hausse de l'IS qui suit la fin du CICE nuit à la rentabilité des entreprises et donc à l'investissement. L'espoir de l'exécutif est que les baisses de cotisations soient perçues comme une baisse du coût du travail et aient donc des effets sensibles sur l'emploi (notamment non qualifié du fait d'un ciblage sur les bas salaires), davantage que le CICE. La baisse du coût du travail va cependant provoquer un effet de substitution (plus de facteur travail et moins de capital). La mesure étant plutôt défavorable aux secteurs industriels, on peut craindre moins d'investissement en R&D de leur part.

La mesure aurait pu être positive si elle s'était faite en augmentant le volume des baisses de cotisations pour compenser le « retour d'IS » (afin d'éviter que des secteurs ou entreprises se considèrent comme perdants à cette transformation).

■ 13 Le point d'équivalence entre les deux barèmes est la solution de l'équation $4,06 \% / 0,6 \times (1,6 \text{ Smic} / \text{rémunération} - 1) = 8 \% - 6\% = 2 \%$. Le calcul donne 1,235 Smic.