

Note sur la Loi de finances 2020 : continuité ou disruption ?



Introduction

La situation budgétaire de la France se caractérise par des déséquilibres macroéconomiques persistants. Ainsi, le déficit public s'élève toujours à 2,5 % du PIB (2018) après 2,8 % en 2017. Les recettes publiques sont en stagnation (53,5 % du PIB). Le poids des dépenses publiques, bien que légèrement réduit (-0,4), et le taux de prélèvements obligatoires, en légère décline (-0,2 point à 45%) demeurent particulièrement préoccupants. Si les courbes s'inversent enfin, après une ère Hollande marquée par une distorsion croissante voire une contradiction devenue insoutenable entre les promesses de campagne (une politique de soutien à la consommation) et les actes (une politique de l'offre menée depuis 2014 avec l'instauration du CICE), la dette publique atteint 98,4 %, son plus haut niveau depuis la seconde guerre mondiale.

Les opportunités qu'ont offert la conjoncture économique internationale et la politique de quantitative easing de la BCE auraient dû être des facteurs favorables pour mener des réformes structurelles et assainir les (dés)équilibres budgétaires de la France depuis 2012. Elles n'ont, dans une large mesure, pas été saisies.

Le taux de croissance des dépenses publiques en est un indicateur (+1,9 % en 2018, plus fort taux de progression sur 4 ans hors année électorale). Certes, l'investissement public est en forte augmentation (+3,9 %). Dans une

optique keynésienne, le multiplicateur budgétaire de ces dépenses est fort. Toutefois, l'effet de levier qu'elles représentent est conditionné à la pertinence des choix d'investissement. Or, aucun projet d'infrastructures d'envergure n'a été porté. En outre, la réduction très relative du déficit annuel repose surtout un rendement des impôts sur le revenu et sur le patrimoine en forte progression (+6,2 %), du fait de l'amélioration de la conjoncture et de la hausse de la CSG.

La stratégie budgétaire du gouvernement demeure à la fois contrainte par les choix passés, par une aversion au risque des acteurs économiques français, source de stabilité (préférence pour l'épargne) mais aussi de moins grande adaptabilité dans un contexte international marqué par le ralentissement de la croissance mondiale.

Dès lors, comment assurer une politique de redressement des finances publiques efficace, nécessaire au regard des engagements européens mais surtout nécessaire pour retrouver une souveraineté économique et peser dans le couple franco-allemand, dans un contexte de croissance molle ? C'est la question posée au gouvernement.

I – La situation actuelle eu égard aux engagements politiques pris par la majorité

La priorité à l'investissement

Le programme macroniste faisait état d'une priorité à l'investissement, laquelle semble être plutôt tenue bien que de façon ténue (4,3 % du PIB contre 4,1 % en 2017 soit +3 milliards d'euros). Au rang des investissements indispensables, notamment pour réduire la fracture territoriale, on peut penser au déploiement de la fibre et de la 4G en zones rurales.

On peut également avoir à l'esprit l'investissement dans les réseaux de transport urbain des métropoles, lesquels font face à une saturation toujours plus préoccupante. L'entretien du patrimoine existant de l'Etat doit également demeurer une priorité. La voirie nationale en fait partie. Le projet du candidat faisait quant à lui la part belle aux investissements immatériels (15 milliards d'euros pour les compétences) et à la transition écologique.

Au-delà des divergences que la droite pourrait avoir sur la priorisation des chantiers et peut-être sur le mode de leur sélection, en associant mieux les collectivités locales, En Marche affichait « en même temps » une aversion pour l'excès de dette et de prélèvements obligatoires.

La réduction des dépenses publiques

Il était ainsi annoncé que la part des dépenses publiques dans la richesse nationale devait diminuer de plus de 57

% en 2017 à 52 % en 2022.

Or, si la tendance suivie en 2018 est favorable, rien n'indique que ce soit en raison de mesures structurelles. Ainsi, seuls 1600 postes de fonctionnaires d'Etat devaient être supprimés en 2018. Soit bien moins qu'au temps du non remplacement d'un fonctionnaire sur 2 partant à la retraite. Et bien insuffisant au regard de l'objectif de diminution de 120 000 fonctionnaires (dont 50 000 pour l'Etat) affiché par le candidat sur le quinquennat, d'ailleurs récemment abandonné (revu à 15 000) sans qu'il ne soit expliqué où seront trouvées les économies attendues. Le dispositif Darmanin d'incitation aux départs anticipés, hormis un effet d'affichage et de visibilité politique, n'a d'ailleurs eu aucun résultat significatif.

Au-delà de la seule question du nombre de fonctionnaires, le plan d'économies prévu par le candidat, qui devait permettre d'économiser 60 milliards par an à l'horizon 2022 dont 25 milliards pour l'Etat par rapport à la trajectoire tendancielle des dépenses, demeure largement introuvable. A titre d'exemple, le rapport CAP 2022 prévoyant 30 milliards d'euros d'économies sur les dépenses publiques a été enterré par le gouvernement (avec des mesures comme la suppression des taux réduits de TVA et le recentrage de l'Etat sur ses compétences non transférées aux collectivités locales).

Le reste de l'effort reposait principalement sur une diminution des dépenses des collectivités locales, or la « contractualisation » imposée par l'Etat se révèle moins efficace que la baisse de la dotation globale de fonctionnement.

L'objectif de 2 milliards d'euros d'économies par an est donc loin d'être atteint. Les défis auxquels font face les collectivités locales, dans un contexte de rigidification de leurs ressources, n'en demeurent pas moins prégnants. On pense en particulier aux départements, dont les dépenses d'action sociale sont conditionnées par la conjoncture économique et dont les recettes sont particulièrement peu dynamiques.

La compétitivité des entreprises

Le programme du candidat Macron promouvait également « la stimulation de l'activité économique et le renforcement de la compétitivité des entreprises par une baisse ciblée des prélèvements obligatoires de 1 point environ ».

Si l'intention est louable, le gouvernement n'a fait qu'endosser la baisse d'impôt sur les sociétés votée par la majorité socialiste en prolongeant cette tendance jusqu'en 2022 et en poursuivant une politique de baisse des cotisations sociales patronales concentrée sur les rémunérations proches du SMIC. Les solutions proposées par la majorité sont donc peu originales.

Cependant, l'instabilité fiscale, au regard des dernières lois de finances, demeure un mal très français et les mesures de simplification (conversion du CICE en baisse de charges patronales) très timides, voire souvent contrebalancées par d'autres dispositions (mise en place du prélèvement à la source).

La baisse des prélèvements obligatoires

En matière fiscale, les promesses de campagne étaient les suivantes, pour une réduction des prélèvements obligatoires de l'ordre de 20 milliards nets :

Promesse	Réalisation
Baisse d'IS : - 10,8 milliards d'euros	OUI A législation constante, le produit de l'IS aurait progressé de près de 10 % en 2018, or il a baissé de près de 25 %.
Mesures en faveur des autoentrepreneurs : 1 milliard	OUI Doublement du plafond autorisé, relèvement des taux d'abattement forfaitaires
Suppression de la taxe à 3 % sur les dividendes : -2 milliards	OUI : rendue obligatoire par décision du conseil constitutionnel de décembre 2017
Suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des français : -10 milliards	Promesse tenue en 2020 (en 2018, -20 % pour ces 80 % de français) Report pour les 20 % de français les plus aisés jusqu'en 2023
Rétablissement des exonérations sur les heures supplémentaires : -3 milliards	A compter de 2019, dans la limite de 5000 € nets par an au titre de l'impôt sur le revenu
Option pour l'individualisation de l'IR : -1,5 milliards	NON

Le cas de la fiscalité environnementale

Le programme du candidat Macron prévoyait une fiscalité écologique accrue de 12,5 milliards d'euros (7,5 sur la composante carbone, 5 sur la convergence gazole/essence).

La politique de convergence gazole/essence entamée depuis 2014 a bien été poursuivie. Cependant la progression de la composante carbone de la taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers a été annulée pour les années 2019 à 2022 suite à la crise des gilets jaunes.

Les hypothèses macroéconomiques et le semestre budgétaire européen

	Exécuté 2017	Programme Macron	Exécuté 2018	Programme	Prévisionnel 2019	Programme
Déficit public	2,6	3	2,5	2,8	3,1	2,7
Dette publique	97	97,8	98,4	97,5	98,9	97,2
Croissance du PIB	2,2	1,4	1,7	1,8	1,2	1,7

Après l'effet confiance de l'élection, notamment sur la croissance, les fondamentaux macroéconomiques du pays en termes de déficit, de dette ou de croissance reprennent une évolution préoccupante, démontrant que les réformes de structure n'ont pas été menées. Pire, la préférence française pour le déficit se trouve confirmée par les mesures « gilets jaunes » où, pour calmer la grogne sociale, le gouvernement a été capable de dégrader les comptes publics de 17 milliards d'euros en un mois (revalorisation de la prime d'activité, défiscalisation des heures supplémentaires, baisse de l'impôt sur le revenu concentré sur les deux premières tranches, réindexations des retraites). Outre l'effet signal désastreux vis-à-vis de toutes les revendications, l'objectif d'un déficit public d'1 % du PIB en fin de quinquennat a déjà été abandonné.

Or, la France relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit que le déficit nominal augmentera et passera de 2,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018 à 3,1 % du PIB en 2019, puis qu'il diminuera progressivement pour atteindre 1,2 % du PIB en 2022.

L'objectif budgétaire à moyen terme – un déficit structurel de 0,4 % du PIB – ne devrait pas être atteint. La dette publique devrait atteindre 98,9 % du PIB en 2019, et diminuer par la suite pour atteindre 96,8 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est crédible mais le gouvernement n'a pas présenté son plan d'action au Conseil européen...

Les recommandations de la Commission portent sur la rationalisation des dépenses fiscales et la réduction du nombre des petites taxes pour simplifier encore le système d'imposition. Pour 2019, le total des dépenses fiscales est estimé à 4 % du PIB. Les impôts sur la production continuent également de peser sur les entreprises. Ils ont représenté 3,1 % du PIB en 2016, soit plus qu'en Italie (1,4 %), en Espagne (1,0 %) et en Allemagne (0,4 %).

II – Les enjeux de la LF pour 2020 : libérer, optimiser, restaurer, pacifier

Libérer les initiatives

Libérer les initiatives, c'est développer l'esprit d'entreprise. A ce titre, la création du statut d'autoentrepreneur sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy était exemplaire.

La redynamisation des territoires passe par le commerce de proximité, peu compétitif face à la grande distribution mais générateur d'emplois locaux avec une empreinte carbone faible.

Soutenir le commerce de proximité, c'est notamment remonter de façon importante les seuils de la micro-entreprise. Réelle mesure de simplification, il peut s'agir d'un levier incitatif puissant.

La création d'entreprise bénéficie aujourd'hui en France de multiples aides, parfois redondantes entre les collectivités locales et l'Etat. Une rationalisation de ces dispositifs via, par exemple, un guichet unique, serait

souhaitable. Il en va de même des aides aux associations. En l'absence d'une visibilité globale sur des politiques publiques parfois externalisées à des acteurs privés, des interventions en doublon et inefficaces pourraient être supprimées en faveur de projets à l'utilité économique et sociale mieux démontrée.

Enfin, la politique fiscale territoriale (ZRR, ZFU...) mériterait également d'être revue et simplifiée en partenariat avec les collectivités locales. La paupérisation du centre des villes moyennes et petites devrait être un axe de réflexion pour la refonte et la réorientation de ces politiques.

Optimiser la dépense publique

La réduction structurelle des dépenses publiques suppose d'interroger le périmètre des missions que doit assurer l'Etat.

En ce domaine, les modes alternatifs à la commande publique comme les délégations de service public ou les partenariats public privé ont été promus ces dernières années, avec des limites certaines. Cependant, l'Etat ne s'est pas profondément interrogé sur les missions qui doivent lui revenir et celles qui seraient aussi bien voire mieux assurées par des opérateurs de droit privé.

Les missions exercées par les nombreuses « agences », sociétés ou établissements publics doivent-elles toutes relever de l'Etat ?

Les participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé sont-elles toutes justifiées ? A périmètre constant, ne mériteraient-elles pas d'être redéployées de façon à mieux soutenir les activités innovantes, l'Etat pouvant jouer un rôle de capital risqueur ou d'amorçage dans des cas dont dépend sa stratégie économique ?

La rentabilité socio-économique des participations, et dans une plus large mesure, du patrimoine de l'Etat, devrait être mieux questionnée. Ainsi, l'opportunité de la privatisation d'aéroports de Paris aurait-elle dû être étudiée sous cet angle or la décision a d'abord été prise sous l'empire d'un besoin urgent de financement, sacrifiant aux intérêts budgétaires de court terme la stratégie économique de long terme.

L'externalisation de certains pans de politique publique appelle néanmoins à la plus grande vigilance dans les procédures de sélection des opérateurs.

Restaurer la balance des paiements

La balance commerciale française accuse un déficit chronique sur la longue période (solde de près de -26 milliards € en 2018, en dégradation de 4 md € sur un an).

Les prix du pétrole constituent la principale explication de ces fluctuations. Développer l'autonomie énergétique doit donc être une priorité.

La recherche et développement en électromobilité peut constituer un des leviers de cette politique.

Par ailleurs, les entreprises exportatrices pourraient être mieux soutenues par un crédit d'impôt adapté.

Le tourisme est générateur d'entrées de devises mais demeure structurellement moins productif de revenus pour la France que pour d'autres pays. Pour ce faire, les investissements du secteur pourraient être mieux encouragés via le levier fiscal (à titre d'exemple, un suramortissement spécifique pourrait être accordé pour favoriser notamment l'investissement dans le patrimoine historique).

Une revue approfondie des assiettes des taux de TVA réduit et normal devrait également intervenir pour favoriser les activités non délocalisables générant de l'emploi et peu consommatrices d'importations, au détriment des autres.

Pacifier la relation entre l'Etat et les collectivités locales

Un des enjeux de la loi de finances de 2020 sera aussi de pacifier la relation entre l'Etat et les collectivités locales, marquée par une défiance réciproque depuis de nombreuses années (transferts de compétence non compensés, baisse unilatérale de la dotation globale de fonctionnement, contractualisation « à sens unique »...). La dépossession croissante des collectivités locales de leurs leviers fiscaux contribue à les désresponsabiliser.

La grande réforme de la fiscalité locale promise par le gouvernement peine d'ailleurs à se dessiner, dans un contexte marqué par la suppression de la taxe d'habitation.

La simplification des critères de calcul de la DGF et des mécanismes de péréquation s'impose. Leur manipulation par des collectivités locales sans expertise particulière s'avère en effet difficile.

Les taxes locales pourraient, à l'image de la taxe de séjour ou de la taxe sur les ordures ménagères, être plus directement reliées à l'objet qu'elles financent. Ainsi, dans le domaine des transports de voyageurs, une taxe spéciale assise sur la couverture des coûts nécessaires aux services rendus pourrait être prélevée avec l'impôt sur le revenu, en contrepartie d'une baisse de la DGF, et donc de l'impôt sur le revenu. Le pouvoir de taux serait laissé aux collectivités concernées.

L'Etat doit également s'interroger sur les compétences exercées en doublon avec des collectivités locales et/ou mieux assurer la coordination des politiques publiques sur les territoires.

Conclusion

La France bénéficie de conditions macroéconomiques encore favorables pour entreprendre les réformes de structure qu'elle n'a pas su accomplir depuis la crise de 2008.

Pourtant, les ambitions affichées par le candidat Macron, pour modestes qu'elles aient été en matière de

redressement des finances publiques, sont déjà gravement remises en cause sous la pression des gilets jaunes.

La baisse des prélèvements obligatoires doit rester un objectif des politiques publiques, compte-tenu du niveau difficilement soutenable atteint en France. Cependant, cette baisse doit être conditionnée à la réduction des dépenses publiques, laquelle ne peut résulter que d'une réduction du périmètre des missions assurées. Cela ne veut pas dire un désengagement de l'Etat dans les territoires qui souffrent déjà d'une désertification préoccupante mais un recentrage sur des politiques prioritaires.

La dispersion des moyens en matière d'aides sociales ou économiques demeure ainsi un facteur de rationalisation.

Un meilleur choix des investissements sélectionnés et une attention plus soutenue portée à la commande publique participeraient d'une gestion budgétaire assainie.

Cette gestion budgétaire assainie, sans être une fin en soi, devrait permettre de retrouver des marges de manœuvre pour assumer une politique économique plus ambitieuse et une voix diplomatique plus forte.

Note rédigée par Matthieu de la Roche,
expert-comptable, analyste du
Millénaire

Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques et travaillant à la refondation de la droite. Il est composé d'une trentaine de contributeurs de divers horizons —cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises— et chacun expert dans son domaine.

Bureau du Millénaire

Président : **William Thay**

Vice-Président : Gilles Bösiger

Secrétaire générale : Marion Germignon

Secrétaire général délégué : Pierre-Henri Picard

Secrétaire général délégué : Amine Hafidi

Secrétaire général adjoint : Olivier Bodo

Directeur des études : Florian Gérard-Mercier

Directeur des relations publiques : Alexis Findykian

Contact :

William Thay : william.thay@lemillenaire.org

Florian Gerard-Mercier : florian.gerard-mercier@lemillenaire.org

Alexis Findykian : alexis.findykian@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

<http://lemillenaire.org>

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>

https://twitter.com/Le_Millenaire

<https://www.facebook.com/Millenaire/>

Mentions légales :

L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.

