

N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017**
(n° 4061)

TOME I

RAPPORT GÉNÉRAL

PAR MME VALÉRIE RABAULT

Rapporteure générale,
Députée

SOMMAIRE

Pages

LES GRANDS MESSAGES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017	11
I. L'OBJECTIF POUR 2017 EST DE FAIRE PASSER LE DÉFICIT PUBLIC SOUS LA BARRE DES 3 % DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT	11
II. L'AUGMENTATION ANTICIPÉE DES RECETTES REPOSE SUR UNE CONSOLIDATION DE LA REPRISE ÉCONOMIQUE	13
A. LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE A ENREGISTRÉ UNE REPRISE.....	13
B. DES RECETTES EN HAUSSE GRÂCE À LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE, MAIS UN TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES STABLE.....	14
C. LES DÉPENSES PUBLIQUES N'AUGMENTENT DÉSORMAIS PAS PLUS VITE QUE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE.....	18
FICHE N° 1 : LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE	23
I. LES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES RETENUES PAR LE GOUVERNEMENT	24
A. DES SIGNES DE REPRISE POUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE.....	25
B. UNE INFLATION TOUJOURS BASSE MAIS QUI DEVRAIT REPARTIR À LA HAUSSE.....	26
C. LA PERSISTANCE DE TAUX D'INTÉRÊT FAIBLES.....	28
D. UNE MASSE SALARIALE QUI PROGRESSE PLUS VITE QUE PRÉVU.....	29
II. DE NOMBREUX SIGNAUX FAVORABLES SUR LESQUELS LE GOUVERNEMENT FONDE SES HYPOTHÈSES	29
A. LE TAUX DE MARGE DES ENTREPRISES A ÉTÉ RESTAURÉ.....	29
B. L'INVESTISSEMENT AUGMENTE MAIS DE MANIÈRE INSUFFISANTE....	30
C. L'EMPLOI MARCHAND PROGRESSE.....	31
III. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES SUR LES PRÉVISIONS	31
A. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE « UN PEU ÉLEVÉE » POUR 2016 ET « OPTIMISTE » POUR 2017.....	32

B. DES PRÉVISIONS D'INFLATION « RAISONNABLES »	32
C. UNE HYPOTHÈSE DE MASSE SALARIALE « RÉALISTE » POUR 2016 MAIS « UN PEU ÉLEVÉE » POUR 2017.....	32
FICHE N° 2 : LE DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.....	35
I. L'OBJECTIF EST DE FAIRE PASSER LE DÉFICIT PUBLIC SOUS LA BARRE DES 3 % DU PIB	36
A. UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC DE PRÈS DE 40 MILLIARDS D'EUROS EN CINQ ANS	37
B. UNE CIBLE DE DÉFICIT PUBLIC EN LIGNE AVEC LES PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES ET CONFORME AUX ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE.....	38
C. LES MOYENS À METTRE ŒUVRE POUR ATTEINDRE LA CIBLE DE DÉFICIT	39
D. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES.....	41
E. LE SOLDE DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ADMINISTRATION.....	42
II. UN DÉFICIT STRUCTUREL RAMENÉ À 1,1 % EN 2017 GRÂCE À UN AJUSTEMENT STRUCTUREL DE 0,5 POINT DE PIB	43
A. LA NOTION DE DÉFICIT STRUCTUREL	44
B. UN DÉFICIT STRUCTUREL MEILLEUR QUE PRÉVU	47
C. UN AJUSTEMENT STRUCTUREL CONFORME AUX ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE	48
D. DES CALCULS CONTESTÉS PAR LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES.....	48
FICHE N° 3 : LES RECETTES PUBLIQUES (PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET AUTRES RECETTES)	51
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES RECETTES PUBLIQUES.....	51
II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ÉVOLUTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	52
A. LE TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DE 2007 À 2016	52
B. LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2017.....	53
C. LES ÉVOLUTIONS PAR CATÉGORIE D'ADMINISTRATIONS.....	54
III. LES GRANDES ÉVOLUTIONS DURANT LE QUINQUENNAT	55
A. L'ÉLASTICITÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES TEND DE NOUVEAU VERS L'UNITÉ.....	56
B. LES MESURES DISCRÉTIONNAIRES ADOPTÉES SOUS CE QUINQUENNAT	56

FICHE N° 4 : LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	61
I. LA MAÎTRISE HISTORIQUE DU NIVEAU D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES DEPUIS LE DÉBUT DU QUINQUENNAT	62
A. L'ÉVOLUTION FORTEMENT MAÎTRISÉE DES DÉPENSES PUBLIQUES, HORS CRÉDITS D'IMPÔT	62
B. L'ÉVOLUTION ÉGALEMENT CONTENUE DES DÉPENSES PUBLIQUES, Y COMPRIS CRÉDITS D'IMPÔT	63
C. LA RÉALISATION DU PLAN D'ÉCONOMIES DE 50 MILLIARDS D'EUROS	65
II. LA FAIBLE ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EST POURSUIVIE EN 2017	67
A. L'ÉVOLUTION LIMITÉE DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT	67
B. LA PARTICIPATION DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE À LA PROGRESSION LIMITÉE DES DÉPENSES PUBLIQUES	68
C. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE REDRESSEMENT	70
FICHE N° 5 : LA DETTE PUBLIQUE	73
I. UNE RUPTURE DE TENDANCE FORTE AVEC LA TRAJECTOIRE D'ENDETTEMENT PUBLIC CONSTATÉE AU COURS DE LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE	73
A. UN RYTHME D'ENDETTEMENT PUBLIC FORTEMENT RÉDUIT AU COURS DE LA PRÉSENTE LÉGISLATURE	73
B. L'ENDETTEMENT PUBLIC PAR RAPPORT AU PIB S'EST ÉGALEMENT SENSIBLEMENT RALENTI	74
II. LA RÉDUCTION DE LA DETTE PUBLIQUE À COMPTER DE 2016, SE POURSUIT EN 2017 EN AVANCE SUR LES PRÉVISIONS	75
III. UNE CHARGE DE LA DETTE QUI BÉNÉFICIE PLEINEMENT D'UN ENVIRONNEMENT EXCEPTIONNELLEMENT FAVORABLE	76
FICHE N° 6 : LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2017 DANS SON CONTEXTE EUROPÉEN	79
I. LA SURVEILLANCE DES FINANCES PUBLIQUES NATIONALES PAR L'UNION EUROPÉENNE	79
A. LES NORMES DE FINANCES PUBLIQUES À RESPECTER	80
B. LE CADRE JURIDIQUE DE LA SURVEILLANCE DES FINANCES PUBLIQUES	82
C. LE SEMESTRE EUROPÉEN	84
II. LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LA FRANCE DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE STABILITÉ D'AVRIL 2016	86
A. LA RECOMMANDATION DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE N'A PAS ÉTÉ SUIVIE	86

B. LA TRAJECTOIRE DE RÉDUCTION DU DÉFICIT RETENUE PAR LA FRANCE	88
III. LE PROJET DE LOI DE FINANCES DOIT DÉSORMAIS ÊTRE EXAMINÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE	89
A. LE SEMESTRE NATIONAL	89
B. LE POINT DE VUE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	91
FICHE N° 7 : LE DÉFICIT DE L'ÉTAT	93
I. LE SOLDE EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE	94
II. LE SOLDE EN COMPTABILITÉ NATIONALE	96
III. LE SOLDE DE L'ÉTAT RETRAITÉ DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ	97
FICHE N° 8 : LES RECETTES DE L'ÉTAT	99
I. LES RECETTES FISCALES NETTES	100
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	100
B. PRÉSENTATION PAR IMPÔT	103
II. LES RECETTES NON FISCALES DU BUDGET GÉNÉRAL	110
III. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES	110
A. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES EN FAVEUR DE L'UNION EUROPÉENNE	110
B. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	111
IV. LES DÉPENSES FISCALES	111
FICHE N° 9 : LE VOLET FISCAL DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017	113
I. LES MESURES FISCALES « MÉNAGES »	114
A. LES BAISSSES	114
B. LES HAUSSES	115
C. LES PROROGATIONS DE BAISSSES CENSÉES S'ÉTEINDRE EN 2017	116
D. LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU	116
II. LES MESURES FISCALES « ENTREPRISES »	116
A. LES BAISSSES	117
B. LES HAUSSES	118
C. LES PROROGATIONS DE BAISSSES CENSÉES S'ÉTEINDRE EN 2017	118
III. LES MESURES FISCALES MIXTES	119

FICHE N° 10 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT	121
I. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT DIMINUENT ENTRE 2013 ET 2017	121
A. LA DIMINUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT DEPUIS 2013	121
B. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES NETTES DE L'ÉTAT EN 2017	122
C. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SOUS LE PÉRIMÈTRE DES DEUX NORMES DE DÉPENSES	124
II. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2017, JUSTIFIÉE PAR LA VOLONTÉ DE FINANCER TROIS SECTEURS PRIORITAIRES.....	126
A. LE FINANCEMENT DES SECTEURS DÉSIGNÉS COMME PRIORITAIRES	127
B. LES ÉCONOMIES EN COMPENSATION PRÉVUES EN 2017 PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES.....	130
FICHE N° 11 : L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT	133
I. LES PLAFONDS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS SONT EN AUGMENTATION	134
A. LE PLAFOND GLOBAL D'EMPLOIS EST SUPÉRIEUR AU NIVEAU DÉFINI EN LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	134
B. LE PLAFOND D'EMPLOIS DE L'ÉTAT AUGMENTE PAR RAPPORT À 2016.....	135
C. LE PLAFOND D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT EST ÉGALEMENT EN PROGRESSION	136
II. LE SCHÉMA D'EMPLOIS DE L'ÉTAT EST POSITIF DEPUIS 2015	138
III. LES CRÉATIONS DE POSTES SE POURSUIVENT AU SEIN DES SECTEURS PRIORITAIRES	139
A. LES CRÉATIONS DE POSTES EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION.....	139
B. LES CRÉATIONS DE POSTES EN FAVEUR DE LA JUSTICE ET DE LA SÉCURITÉ	141
C. LES CRÉATIONS DE POSTES DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI.....	142
D. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS AU SEIN DE LA DÉFENSE.....	142
IV. LES SUPPRESSIONS DE POSTES EN COMPENSATION AU SEIN DES SECTEURS NON PRIORITAIRES	143
FICHE N° 12 : LES COMPTES SPÉCIAUX	145
I. LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE.....	147
A. UN LÉGER DÉFICIT DU CAS <i>PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE</i>	148
B. UN DÉFICIT IMPORTANT SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT</i>	149
C. UN EXCÉDENT RECORD SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>PENSIONS</i>	150
II. LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS	151

III. LES COMPTES DE COMMERCE	152
IV. LES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES	153
FICHE N° 13 : LE SOUTIEN INDISPENSABLE À L'INVESTISSEMENT	155
I. UN SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT AU NIVEAU NATIONAL	157
A. LES MESURES EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ	157
B. LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC	159
II. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES CONTINUENT DE RECULER EN 2015 TANDIS QUE L'ÉTAT RENFORCE SON SOUTIEN	162
A. LA BAISSSE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL SE POURSUIT	162
B. LA BAISSSE DE L'ÉPARGNE RALENTIT TANDIS QUE LES RECETTES D'INVESTISSEMENT AUGMENTENT	164
C. LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT S'AMÉLIORE	164
D. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS CONNAÎT UNE FORTE HAUSSE DEPUIS 2012 ET SE POURSUIT EN 2017	164
III. LE RENFORCEMENT DE L'INVESTISSEMENT AU NIVEAU EUROPÉEN	166
FICHE N° 14 : LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE	169
I. LES DEUX PRINCIPES PROTECTEURS APPLICABLES AUX RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE	169
A. LE PRINCIPE DE COMPENSATION INTÉGRALE	170
B. LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ EN TRÉSORERIE	171
II. UNE FORTE PROGRESSION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DESTINÉS À LA PROTECTION SOCIALE	171
A. L'AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DE DOTATIONS BUDGÉTAIRES	172
B. L'AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES RECETTES FISCALES AFFECTÉES AUX ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE	176
III. LA COMPENSATION PAR L'ÉTAT DE PERTES DE RECETTES CROISSANTES POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE	177
A. LA PROGRESSION DES PERTES DE RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE LIÉE À LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ	177
B. LES PERTES DE RECETTES ISSUES D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES	178
C. LES TRANSFERTS FINANCIERS SUPPLÉMENTAIRES PRÉVUS ANNUELLEMENT	180
IV. L'APUREMENT DE LA DETTE NETTE DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	181

FICHE N° 15 : LE SUIVI DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ	183
I. LE VOLET « RESPONSABILITÉ »	183
A. LE CONTENU INITIAL.....	183
B. 34 MILLIARDS D'EUROS D'ALLÈGEMENTS DÉJÀ ACCORDÉS AVANT LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES.....	184
C. UNE RÉORIENTATION DE LA DERNIÈRE ÉTAPE DU PACTE.....	185
II. UNE AMPLIFICATION DU CICE	186
A. UNE BAISSSE DU COÛT DU TRAVAIL POUR LES ENTREPRISES.....	187
B. LE COÛT POUR L'ÉTAT.....	188
III. LE VOLET « SOLIDARITÉ »	191
A. LES TROIS MESURES ANTÉRIEURES AU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016 : 5 MILLIARDS D'EUROS DE RÉDUCTION POUR 12 MILLIONS DE MÉNAGES.....	192
B. UNE NOUVELLE BAISSSE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU D'UN MILLIARD D'EUROS POUR 5 MILLIONS DE MÉNAGES.....	193
 FICHE N° 16 : LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX PROFESSIONNELS ET DES LOCAUX D'HABITATION	195
I. QUEL EST LE CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE ? QUE RESTE-T-IL À PRÉVOIR EN LOI DE FINANCES ?	195
A. DEUX PROCESSUS DISTINCTS SONT EN COURS.....	195
B. LA RVL DES LOCAUX PROFESSIONNELS (3,3 MILLIONS DE LOCAUX) S'APPLIQUE DÈS 2017.....	195
C. LA RVL DES LOCAUX D'HABITATION (35 MILLIONS DE LOCAUX) EST AU STADE DE L'EXPÉRIMENTATION.....	198
II. LA DISTRIBUTION DES GAGNANTS ET DES PERDANTS À LA RVL DES LOCAUX PROFESSIONNELS	199
A. LES VALEURS LOCATIVES BRUTES SONT MULTIPLIÉES GLOBALEMENT PAR 2,87.....	199
B. CET IMPACT SUR LES BASES EST FORTEMENT ATTÉNUÉ PAR LE COEFFICIENT DE NEUTRALISATION ET « LE PLANCHONNEMENT » ...	199
C. LES COTISATIONS QUI EN RÉSULTENT SONT LISSÉES SUR DIX ANS.....	200
 FICHE N° 17 : LES REVUES DE DÉPENSES CONDUITES EN 2016	205
 AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	209
 AUDITION DE M. MICHEL SAPIN, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET ET AUX COMPTES PUBLICS	225

LES GRANDS MESSAGES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

I. L'OBJECTIF POUR 2017 EST DE FAIRE PASSER LE DÉFICIT PUBLIC SOUS LA BARRE DES 3 % DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

Pour la première fois depuis 2007, le déficit public doit repasser sous la barre des 3 % du produit intérieur brut (PIB), avec un objectif de 2,7 %.

DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 2009

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
En % du PIB	2,5	3,2	7,2	6,8	5,1	4,8	4	4	3,5	3,3	2,7
En milliards d'euros	49,5	63,5	138,9	135,8	105,0	100,4	85,4	84,8	76,5	73,6	62,1

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) jusqu'en 2015, présent projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

Le déficit public pour 2017, tel qu'il est prévu par le présent projet de loi de finances, atteindrait la cible fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ et par le dernier programme de stabilité. Il serait également légèrement inférieur à celui recommandé par le Conseil de l'Union européenne le 10 mars 2015 dans le cadre de la procédure de correction du déficit excessif.

PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES DE SOLDE PUBLIC EFFECTIF

(en % de PIB)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LPFP 2014-2019	- 4,4	- 4,1	- 3,6	- 2,7	- 1,7	- 0,7
Programme de stabilité d'avril 2016	- 4,0	- 3,8	- 3,3	- 2,7	- 1,9	- 1,2
Recommandation du 10 mars 2015 du Conseil de l'Union européenne	-	- 4,0	- 3,4	- 2,8	-	-

Source : commission des finances.

En outre, l'atteinte des objectifs doit aussi s'apprécier au regard des clauses de flexibilité prévues par le pacte de stabilité et de croissance dont certains pays ont demandé l'activation.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Le traitement des dépenses de sécurité

Les moyens alloués à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme ont été accrus à la suite des attentats de 2015 et 2016. Ces renforts représenteront un total de près de 2 milliards d'euros en 2017 selon le présent projet de loi des finances.

Juridiquement, par application d'une clause de flexibilité du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, le déficit ne devrait plus être qualifié d'excessif s'il résulte de ces nouvelles dépenses.

En effet, le 1 de l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dit « volet correctif » dispose :

« Le dépassement de la valeur de référence fixée pour le déficit public est considéré comme exceptionnel au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), deuxième tiret, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession économique. »

Au titre de l'année 2015, quatre États membres de la zone euro, dont la France, sont encore en situation de déficit excessif aux termes du pacte de stabilité et de croissance. Le tableau suivant illustre la situation de chaque État membre vis-à-vis de ces règles ⁽¹⁾.

(1) La décision du Conseil est formellement prise avec un an de retard par rapport à l'année étudiée. Ainsi, le Conseil décide d'ouvrir une procédure de déficit excessif contre le Portugal le 5 novembre 2002, en raison du déficit nominal du pays de 4,1 % pour l'année 2001. Dès lors, le Portugal est considéré comme étant en procédure de déficit excessif au titre de l'année 2001. Cette décision est ainsi reportée dans le schéma ci-dessus.

**LE RESPECT DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE
PAR LES PAYS DE LA ZONE EURO**

État	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
Allemagne					+ 2		+ 2										
Autriche														+ 1			
Belgique														+ 1			
Chypre														+ 4			
Espagne											+ 1	+ 1	+ 1	+ 2			
Estonie																	
Finlande																	
France						+ 2					+ 1			+ 2		+ 2	
Grèce						+ 1					+ 2	+ 2	+ 2				
Irlande												+ 1	+ 1				
Italie																	
Lettonie																	
Lituanie																	
Luxembourg																	
Malte												+ 1					
Pays-Bas														+ 1			
Portugal													+ 1	+ 1			
Slovaquie																	
Slovénie														+ 2			

	État ne faisant pas encore partie de la zone euro
	État ne faisant pas l'objet d'une procédure de déficit excessif
	État faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif
	État faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif et d'actions suivies d'effet
	État faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif et de sanctions
+	État bénéficiant d'un délai de correction de son déficit

Source : commission des finances.

Le 11 juillet 2016, le Conseil de l'Union européenne (UE) a relevé que l'Espagne et le Portugal n'avaient pas engagé d'action suivie d'effets pour corriger leur déficit excessif. À l'inverse, le Conseil de l'UE a décidé le 17 juin 2016 de clôturer la procédure de déficit excessif concernant Chypre, l'Irlande et la Slovaquie au titre de l'année 2015.

II. L'AUGMENTATION ANTICIPÉE DES RECETTES REPOSE SUR UNE CONSOLIDATION DE LA REPRISE ÉCONOMIQUE

A. LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE A ENREGISTRÉ UNE REPRISE

En 2015, la croissance économique s'est élevée à 1,3 % au lieu de 1 % prévu en loi de finances. La croissance économique est désormais à son niveau le plus élevé depuis 2011.

CROISSANCE EN FRANCE DEPUIS 2002

(% d'évolution annuelle en volume du PIB)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1,1	0,8	2,8	1,6	2,4	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,6	0,6	1,3

Source : INSEE.

Le taux de marge des sociétés non financières (SNF) s'est aussi nettement redressé depuis le point bas atteint en 2013 (29,9 %), pour atteindre 31,4 % en 2015.

TAUX DE MARGE DES ENTREPRISES PAR ANNÉE DEPUIS 2002

(% de la valeur ajoutée)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
32,5	32,4	32,5	32,4	32,7	33,5	33,1	30,9	31,6	31,2	30,2	29,9	30,4	31,4
Moyenne de 32,7 % avant la crise financière de 2008							Moyenne de 30,7 % soit 2 points de moins que sur la période précédente					+ 1,5 point depuis 2013	

Source : INSEE.

Les principales hypothèses du scénario macroéconomique du Gouvernement sont :

- une croissance en volume de 1,5 % du PIB pour 2016 et 2017 ;
- une inflation de 0,1 % en 2016 et de 0,8 % en 2017 ;
- une remontée des taux d'intérêt à 1,25 % fin 2017 ;
- une augmentation soutenue de l'emploi (+ 120 000 en 2016 et + 160 000 en 2017) et de la masse salariale dans le secteur privé (+ 2,6 % en 2016 et + 2,7 % en 2017).

B. DES RECETTES EN HAUSSE GRÂCE À LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE, MAIS UN TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES STABLE

Au sens de la comptabilité nationale, les recettes des administrations publiques, y compris crédits d'impôt, doivent atteindre 53,2 % du PIB, en 2017, selon la trajectoire proposée par le Gouvernement.

Ainsi, les recettes devraient progresser de 31,7 milliards d'euros en 2017, alors qu'elles n'avaient progressé que de 19,5 milliards d'euros en 2016 et 24,4 milliards d'euros en 2015.

TRAJECTOIRE DES RECETTES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2007 À 2017

(en milliards d'euros et en % du PIB)

Agrégat	2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produit intérieur brut	1 945,7	2 086,9	2 115,3	2 140,0	2 181,1	2 232,2	2 286,9
Recettes publiques	966,7 (49,7 %)	1 085,6 (52,0 %)	1 119,9 (52,9 %)	1 141,8 (53,4 %)	1 166,2 (53,5 %)	1 185,7 (53,1 %)	1 217,4 (53,2 %)
dont prélèvements obligatoires	819,5 (42,1 %)	914,7 (43,8 %)	946,7 (44,8 %)	958,5 (44,8 %)	975,4 (44,7 %)	992,4 (44,5 %)	1 018,5 (44,5 %)
dont crédits d'impôt enregistrés en recettes	9,5 (0,5 %)	14,6 (0,7 %)	13,7 (0,6 %)	21,2 (1,0 %)	26,0 (1,2 %)	25,5 (1,1 %)	28,4 (1,2 %)
dont autres recettes	139,5 (7,2 %)	158,4 (7,6 %)	161,6 (7,6 %)	164,2 (7,7 %)	167,0 (7,7 %)	169,9 (7,6 %)	172,7 (7,6 %)

Source : INSEE et Gouvernement.

Le taux de prélèvements obligatoires serait stable à 44,5 % du PIB.

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
En % du PIB	42,1	41,9	41,0	41,3	42,6	43,8	44,7	44,8	44,7	44,5	44,5
En milliards d'euros	819,5	836,5	795,8	825,1	876,7	914,7	946,7	957,7	975,4	992,4	1 018,5

Source : INSEE et Gouvernement.

Dans le détail, on peut observer qu'entre 2013 et 2017 les prélèvements obligatoires :

- du bloc État-organismes divers d'administration centrale (ODAC) auront baissé de 0,5 point ;

- des administrations publiques locales auront augmenté de 0,3 point de PIB ;

- des administrations de sécurité sociale auront été stabilisées.

Ceci démontre l'importance de l'effort accompli par l'État durant la législature.

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PAR CATÉGORIES D'ADMINISTRATION

(en milliards d'euros et en % de PIB)

Année	État	ODAC ⁽¹⁾	ASSO ⁽²⁾	APUL ⁽³⁾	UE ⁽⁴⁾	Total APU ⁽⁵⁾
2007	277,4 (14,3 %)	8,2 (0,4 %)	424,1 (21,8 %)	108,0 (5,6 %)	1,8 (0,1 %)	819,5 (42,1 %)
2012	283,0 (13,6 %)	12,9 (0,6 %)	493,1 (23,6 %)	123,6 (5,9 %)	2,1 (0,1 %)	914,7 (43,8 %)
2013	297,8 (14,1 %)	14,1 (0,7 %)	507,9 (24,0 %)	124,9 (5,9 %)	2,1 (0,1 %)	946,8 (44,8 %)
2014	291,5 (14,3 %)	14,7 (0,7 %)	522,3 (24,4 %)	127,9 (6,0 %)	2,1 (0,1 %)	958,5 (44,8 %)
2015	294,4 (14,3 %)	16,8 (0,8 %)	528,6 (24,2 %)	133,4 (6,1 %)	2,2 (0,1 %)	975,4 (44,7 %)
2016 Prévision	307,2 (13,8 %)	9,7 (0,4 %)	536,6 (24,0 %)	136,8 (6,1 %)	2,2 (0,1 %)	992,4 (44,5 %)
2017 Prévision	315,0 (13,8 %)	10,3 (0,5 %)	549,9 (24,0 %)	141,1 (6,2 %)	2,1 (0,1 %)	1 018,5 (44,5 %)

(1) Organismes divers d'administration centrale.

(2) Administrations de sécurité sociale.

(3) Administrations publiques locales.

(4) Union européenne.

(5) Administrations publiques.

Source : INSEE jusqu'en 2015, puis Rapport économique social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

La Rapporteure générale a actualisé son suivi de la répartition de la fiscalité entre les entreprises et les ménages.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ENTRE ENTREPRISES ET MÉNAGES DEPUIS 2007

(en % du produit intérieur brut)

Année	2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ménages	22,9	24,2	24,7	25,1	25,5	25,5	25,7
Entreprises	19,2	19,7	20,0	19,7	19,3	18,9	18,8
Total	42,1	43,8	44,8	44,8	44,7	44,5	44,5

Source : calculs Rapporteure générale.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Année		2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PO « Ménage » (I)	en milliards d'euros	445,67	504,64	523,05	536,14	555,12	569,90	587,90
	% du PIB	22,91 %	24,18 %	24,73 %	25,05 %	25,45 %	25,53 %	25,70%
		Évolution 2007-2012 : + 1,27 point soit + 5,54 % en volume						
		Évolution depuis 2012 : + 1,52 point soit + 6,29 % en volume						
	Détail par catégories de prélèvements en milliards d'euros / année							
	TVA	136,54	142,53	144,49	148,21	151,35	154,83	157,73
	CSG-CRDS	85,97	98,52	99,40	100,32	102,67	104,93	108,37
	IR	48,55	59,51	68,64	70,01	70,18	72,43	74,80
	Fiscalité locale (foncier, habitation)	24,79	32,84	34,20	34,99	36,09	37,26	38,95
	Donations et successions	8,85	8,99	9,52	10,20	12,15	12,45	13,04
	Taxes sur les tabacs et boissons	12,65	15,25	16,36	16,42	16,70	17,07	17,92
	ISF	4,39	5,03	4,37	5,18	5,19	5,20	5,44
	Fiscalité écologique	35,96	40,91	42,60	43,16	47,57	49,09	50,95
	Autres impôts	26,27	36,67	34,19	35,42	38,13	39,70	41,03
Cotisations sociales	61,69	64,40	69,28	72,24	75,09	76,94	79,67	

Année		2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PO « Entreprise » (II)	en milliards d'euros	373,82	410,05	423,75	422,38	420,27	422,50	430,60
	% du PIB	19,21 %	19,65 %	20,03 %	19,74 %	19,27%	18,93%	18,83%
		Évolution 2007-2012 : + 0,44 point soit + 2,29 % en volume						
		Évolution depuis 2012 : – 0,82 point soit – 4,17 % en volume						
	Détail par catégories de prélèvements en milliards d'euros / année							
	Impôt sur les sociétés	50,57	42,00	44,07	35,48	31,20	27,58	26,53
	Fiscalité locale (CVAE, CFE, foncier)	34,03	32,04	32,59	33,99	34,67	35,73	36,64
	TASCOM	0,00	0,66	0,73	0,73	0,93	0,94	0,97
	prélèvements sociaux	21,29	27,27	31,22	30,93	29,83	30,30	30,99
	Fiscalité écologique	10,64	14,48	14,59	14,62	14,51	14,90	15,34
Autres impôts	13,89	15,90	16,83	16,48	17,73	18,01	18,42	
Cotisations sociales	243,41	277,70	283,72	290,16	291,41	295,04	301,71	

Total des PO (I + II = III)	en milliards d'euros	819,5	914,7	946,7	958,5	975,4	992,4	1 018,5
	% du PIB	42,12 %	43,83 %	44,75 %	44,79 %	44,72%	44,46%	44,54%
		Évolution 2007-2012 : + 1,71 point soit + 4,06 %						
		Évolution depuis 2012 : + 0,71 point soit + 1,62 % en volume						

PO : prélèvements obligatoires.

CSG-CRDS : contribution sociale généralisée-contribution pour le remboursement de la dette sociale.

CVAE-CFE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises-cotisation foncière des entreprises.

IR : impôt sur le revenu.

ISF : impôt de solidarité sur la fortune.

TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales.

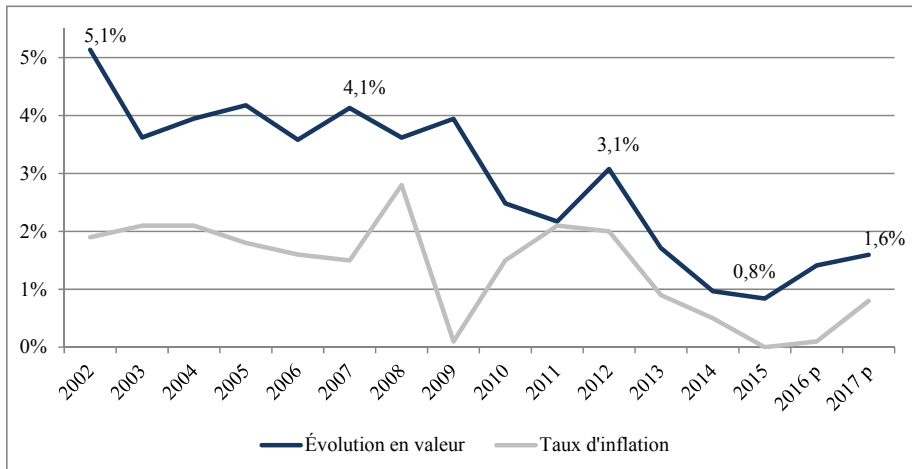
TVA : taxe sur la valeur ajoutée.

Source : calculs Rapporteuse générale.

C. LES DÉPENSES PUBLIQUES N'AUGMENTENT DÉSORMAIS PAS PLUS VITE QUE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Le taux de croissance de la dépense publique, hors crédits d'impôt, sera maintenu à des niveaux faibles, 1,4 % en 2016 et 1,6 % en 2017. Cette évolution illustre la gestion rigoureuse des dépenses publiques, menée par le Gouvernement, qui marque une rupture par rapport aux années précédentes.

TAUX DE CROISSANCE EN VALEUR DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, HORS CRÉDITS D'IMPÔT



Source : INSEE et calculs de la commission des finances sur la base du présent projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

La croissance de la dépense publique prévue pour 2016 et 2017 se répartit de la façon suivante entre les différents secteurs d'administration publique.

CONTRIBUTION DES SOUS-SECTEURS À LA CROISSANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN VALEUR, HORS CRÉDITS D'IMPÔT

(points de contribution)

Administration publique	2016	2017
APU à champ courant	1,4	1,6
APU à champ constant	1,2	1,6
État	0,1	0,5
ODAC	0,2	0,1
APUL	0,1	0,4
ASSO	0,8	0,6

Source : Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

Cette évolution maîtrisée de la dépense publique s'est fondée sur la mise en place d'un plan d'économies couvrant la période 2015-2017. Le quantum d'économies réalisées ou prévues s'élève à environ 41 milliards d'euros par rapport à la croissance tendancielle de la dépense publique, selon les documents budgétaires transmis par le Gouvernement.

1. Une évolution limitée de la dépense de l'État, permettant le financement des trois secteurs prioritaires

La dépense de l'État aura diminué en valeur de 6,9 milliards d'euros entre la loi de finances initiale pour 2013 et le présent projet de loi de finances. Hors charge de la dette et pensions, cette baisse s'élève à 4,6 milliards d'euros.

NIVEAU DE DÉPENSES DE L'ÉTAT

(format 2016, en milliards d'euros)

Année	2013	2017	Évolution 2017/2013
Dépenses de l'État, hors charge de la dette et pensions	303,2	298,6	- 4,6
Total des dépenses de l'État	395,2	388,3	- 6,9

Source : présent projet de loi de finances.

Cette trajectoire ambitieuse sera poursuivie en 2016 et 2017, tout en permettant le financement des **trois secteurs** désignés comme **prioritaires** **l'éducation et la jeunesse, la sécurité et l'emploi**.

Dès lors, les normes de dépenses de l'État sont relevées en 2017 par rapport à 2016, à hauteur de **3,4 milliards d'euros pour la norme zéro valeur et 2,5 milliards d'euros pour la norme zéro volume**.

L'évolution des crédits par mission est la suivante.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES (CRÉDITS DE PAIEMENT) ENTRE LA LOI DE FINANCES POUR 2016 ET LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)

Par mission (crédits de paiement, hors contributions directes de l'État au CAS Pensions)	LFI 2016 au format 2017	PLF 2017 constant (CP)	Mesures de périmètre	Mesures de transfert	PLF 2017 courant (CP)	Écart	% évolution
Action extérieure de l'État	3 068	2 866	0	15	2 882	- 186	- 6,1
Administration générale et territoriale de l'État	2 016	2 255	0	66	2 321	305	15,2
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 936	2 656	480	- 19	3 117	181	6,2
Aide publique au développement	2 484	2 618	0	- 2	2 616	132	5,3
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 613	2 545	0	0	2 545	- 67	- 2,6
Conseil et contrôle de l'État	501	510	0	0	510	9	1,9
Culture	2 535	2 710	0	- 13	2 697	162	6,4
Crédits non répartis	35	24	0	0	24	- 11	- 32,3
Défense	31 837	32 428	5	4	32 437	600	1,9
Direction de l'action du Gouvernement	1 337	1 285	0	86	1 370	33	2,5
Écologie, développement et mobilité durables	8 918	8 567	527	- 107	8 987	69	0,8
Économie	1 632	1 467	0	172	1 639	7	0,4
Égalité des territoires et logement	17 974	18 072	40	0	18 111	137	0,8
Engagements financiers de l'État*	634	646	0	- 73	573	- 61	- 9,6
Enseignement scolaire	47 968	50 061	0	1	50 062	2 094	4,4

Par mission (crédits de paiement, hors contributions directes de l'État au CAS Pensions)	LFI 2016 au format 2017	PLF 2017 constant (CP)	Mesures de périmètre	Mesures de transfert	PLF 2017 courant (CP)	Écart	% évolution
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8 240	8 168	0	2	8 171	− 70	− 0,8
Immigration, asile et intégration	937	923	0	133	1 056	119	12,7
Justice	6 597	6 868	20	5	6 892	296	4,5
Médias, livre et industries culturelles	561	571	0	0	571	10	1,8
Outre-mer	2 016	2 032	0	0	2 032	16	0,8
Politique des territoires	729	661	0	33	694	− 35	− 4,8
Pouvoirs publics	988	991	0	0	991	3	0,3
Recherche et enseignement supérieur	25 929	26 759	0	− 4	26 755	826	3,2
Régimes sociaux et de retraite	6 320	6 253	0	0	6 253	− 67	− 1,1
Santé	1 317	1 190	65	2	1 256	− 61	− 4,6
Sécurités	12 536	12 982	0	− 7	12 975	439	3,5
Solidarité, insertion et égalité des chances	16 902	18 900	− 1 244	− 6	17 650	748	4,4
Sport, jeunesse et vie associative	653	702	36	0	738	85	13,0
Travail et emploi	13 474	13 342	1 998	− 35	15 305	1 831	13,6
Total missions BG hors RCT	223 687	229 052	1 927	252	231 231	7 545	3,4

BG : budget général.

LFI : loi de finances initiale.

PLF : projet de loi de finances.

RCT : mission Relations avec les collectivités territoriales.

* Hors programme 117 Charge de la dette et trésorerie de l'État.

Source : Gouvernement.

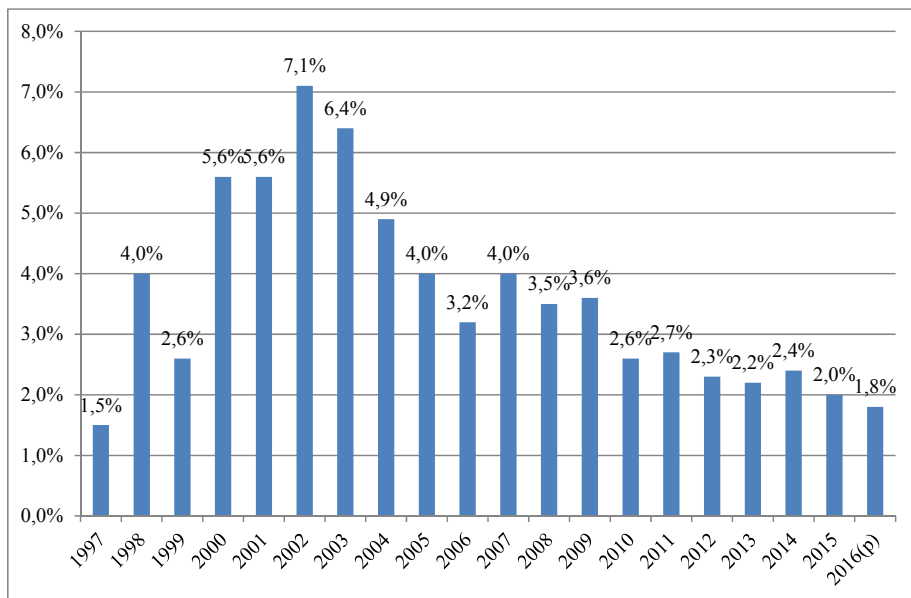
Les **trois secteurs prioritaires** bénéficient d'une **augmentation des crédits de près de 7 milliards d'euros par rapport à 2016**. Les moyens en faveur de l'éducation et de la jeunesse progressent de 3 milliards d'euros, le renforcement des crédits budgétaires dédiés à la sécurité s'élève à 1,6 milliard d'euros, dont 335 millions d'euros pour la police nationale et près de 300 millions d'euros pour la gendarmerie nationale, et le soutien à l'emploi se traduira par une augmentation de 1,8 milliard d'euros des crédits budgétaires.

2. Une participation active des administrations de sécurité sociale à la réduction du rythme d'évolution de la dépense publique

Les administrations de sécurité sociale participent pleinement aux efforts de maîtrise de la dépense. Celle-ci a progressé de seulement 0,6 % en 2015, après 2,3 % en 2014.

Les dépenses d'assurance maladie évoluent à un niveau historiquement bas. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a été respecté pour la sixième année consécutive en 2015, malgré un niveau très ambitieux.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES ENTRANT DANS LE CHAMP DE L'ONDAM (1997-2016)



Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016, page 17.

L'ONDAM devrait être fixé à **2,1 % en 2017**, soit une économie de 4,1 milliards d'euros par rapport à la croissance spontanée de ces dépenses, estimée à 4,3 %.

Le présent projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, adopté en conseil des ministres, le 5 octobre 2016, prévoient l'adoption de **mesures complémentaires en économies et en recettes à hauteur de 1,5 milliard d'euros en 2017**. Celles-ci avaient été annoncées lors du programme de stabilité en avril 2016, afin d'atteindre l'objectif de solde public fixé à 2,7 %.

3. Un effort en dépenses significatif réalisé par les collectivités territoriales

Depuis 2015, les collectivités territoriales participent à l'effort de redressement des finances publiques. Ainsi, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont diminué de 3,5 milliards d'euros en 2015, 3,3 milliards d'euros en 2016 et baisseront de 2,8 milliards d'euros en 2017.

Compte tenu des efforts déjà réalisés, le Président de la République a annoncé le 2 juin 2016 une réduction de moitié des économies demandées en 2017 aux communes et aux intercommunalités au titre de la contribution au redressement des finances publiques (soit environ un milliard d'euros). Au total, la **baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales s'élèvera à 9,6 milliards d'euros sur la période 2015-2017**.

4. Les différentes composantes de la dépense publique et le rôle de l'investissement public

La Rapporteuse générale s'est également intéressée aux différentes composantes de la dépense publique, avec pour objectif de souligner l'importance de l'investissement public. Celui-ci, couplé à un investissement privé dynamique, permettra de garantir une reprise durable de la croissance économique en France. Or, l'investissement public n'a pas retrouvé son niveau de 2007 puisqu'il représente 3,6 % du PIB en 2015 contre 4,1 % en 2007.

LES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DES DÉPENSES PUBLIQUES

(en milliards d'euros)

Dépenses	2002	2007	2012	2013	2014	2015
Investissement (acquisitions d'actifs non financiers dont FBCF)	48,3	79,5	86,0	87,8	82,2	77,8
<i>Investissement État</i>	7,9	9,6	8,3	10,1	8,5	9,9
<i>Investissement ODAC</i>	3,1	13,5	17,1	16,6	16,4	16,1
<i>Investissement administrations publiques locales</i>	33,0	49,4	50,8	53,2	48,6	43,9
<i>Investissement administrations sécurité sociale</i>	4,3	6,9	9,7	7,9	8,7	7,8
Intérêts	45,6	51,0	53,9	48,2	46,4	43,8
<i>Intérêts État</i>	38,8	41,5	44,8	40,2	39,1	37,3
<i>Intérêts ODAC</i>	1,0	0,6	0,7	0,8	0,6	0,7
<i>Intérêts administrations publiques locales</i>	4,2	5,0	3,4	3,0	2,4	1,9
<i>Intérêts administrations sécurité sociale</i>	3,0	4,9	5,6	4,8	4,7	4,1
Fonctionnement (consommations intermédiaires + rémunérations des salariés + autres dépenses de fonctionnement)	294,2	340,0	385,6	393,1	398,9	404,0
<i>Fonctionnement État</i>	128,0	138,4	140,0	140,8	140,7	142,5
<i>Fonctionnement ODAC</i>	19,7	19,8	28,3	28,9	29,4	29,4
<i>Fonctionnement administrations publiques locales</i>	80,9	102,3	124,4	128,4	131,9	133,6
<i>Fonctionnement administrations sécurité sociale</i>	65,7	79,5	93,1	94,9	96,9	98,6
Dépenses sociales et solidarité (prestations sociales et transferts sociaux, subventions et autres transferts)	427,7	545,8	660,6	676,2	699,2	717,2
<i>Social / solidarité État</i>	175,6	208,5	258,1	264,8	275,9	273,6
<i>Social / solidarité ODAC</i>	30,4	31,4	32,8	34,9	38,4	40,0
<i>Social / solidarité administrations publiques locales</i>	36,0	57,1	65,4	67,6	69,7	69,8
<i>Social / solidarité administrations sécurité sociale</i>	294,4	371,6	441,9	454,5	464,7	468,0
Total des dépenses publiques	815,8	1 016,2	1 186,0	1 205,3	1 226,6	1 242,8

NB : les montants des différentes catégories (investissement, intérêts, etc.) peuvent ne pas correspondre à la somme des sous-catégories en raison de double compte dû aux « autres transferts » entre administrations.

ODAC : organismes divers d'administration centrale.

Source : Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances et au projet de loi de finances pour 2014 concernant l'année 2002.

FICHE N° 1 : LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE

Les perspectives en matière de finances publiques sont fortement dépendantes du contexte macroéconomique. C'est la raison pour laquelle les objectifs de finances publiques doivent reposer sur des hypothèses crédibles.

Les principaux indicateurs nécessaires à l'élaboration du budget

Le scénario macroéconomique qui préside à l'élaboration d'un projet de loi finances fait intervenir de nombreuses hypothèses macroéconomiques dont quatre sont particulièrement importantes.

Taux de croissance

La prévision de taux de croissance en volume (abstraction faite de la variation des prix) du produit intérieur brut (PIB) est l'une des plus importantes pour l'élaboration du budget de l'État. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques, consacre généralement, dans ses avis, la majeure partie de ses développements à l'appréciation de l'hypothèse de taux de croissance.

L'hypothèse de croissance permet de bâtir une prévision au titre des recettes fiscales. Le taux de croissance de l'année précédant celle du budget est aussi très important car l'exigibilité de certains impôts présente un décalage d'une année avec leur assiette.

Le taux de croissance en valeur du PIB, qui tient compte de la variation des prix, est également très important. C'est en effet le PIB en valeur qui figure au dénominateur pour le calcul du déficit public.

Inflation

La prévision d'inflation est prise en compte dans la prévision des recettes (impact immédiat sur les bases taxables de la taxe sur la valeur ajoutée, par exemple) et des dépenses (par exemple s'agissant des prestations indexées). L'inflation a également pour effet de réduire le rendement mesuré de certaines mesures d'économies tendanciennes (telles que les mesures de « gel » des crédits budgétaires en exécution).

Les taux d'intérêt

La prévision de taux d'intérêt permet d'anticiper la charge de la dette de l'État.

Masse salariale privée

Une grande partie de l'évolution des prélèvements obligatoires (cotisations sociales, fraction principale de la contribution sociale généralisée – CSG –, et impôt sur le revenu) est liée à l'évolution de la masse salariale dans le secteur privé. Cet indicateur est dès lors essentiel pour la prévision de déficit public toutes administrations publiques confondues.

I. LES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES RETENUES PAR LE GOUVERNEMENT

Les principales hypothèses du scénario macroéconomique du Gouvernement sont :

– une croissance en volume de 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) pour 2016 et 2017 ;

Impact du commerce extérieur sur la croissance

L'activité serait pénalisée par la détérioration de l'environnement international en 2016 ; celui-ci serait en revanche plus porteur en 2017 notamment grâce au rebond de la demande des économies émergentes. La contribution comptable du commerce extérieur se dégraderait en 2016, à -0,4 point après -0,3 point en 2015. Bien que toujours négative, elle s'améliorerait nettement en 2017 à -0,2 point.

Source : Rapport économique, social et financier.

– une inflation de 0,1 % en 2016 et de 0,8 % en 2017 ;

– une remontée des taux d'intérêt à 1,25 % fin 2017.

– une augmentation soutenue de l'emploi (+ 120 000 en 2016 et + 160 000 en 2017) et de la masse salariale dans le secteur privé (+ 2,6 % en 2016 et + 2,7 % en 2017).

PRINCIPALES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES DU GOUVERNEMENT

Variable	2016	2017
Croissance du PIB en volume	+ 1,5 %	+ 1,5 %
Croissance du PIB en valeur	+ 2,3 %	+ 2,4 %
Inflation (indice des prix à la consommation)	+ 0,1 %	+ 0,8 %
Emploi marchand	+ 120 000	+ 160 000
Masse salariale privée	+ 2,6 %	+ 2,7 %
Consommation finale des ménages	+ 1,8 %	+ 1,6 %
Consommation finale publique	+ 0,7 %	+ 0,6 %
Formation brute de capital fixe	+ 3,8 %	+ 3,5 %
Demande mondiale adressée à la France	+ 2,7 %	+ 3,6 %
Exportations	+ 0,9 %	+ 3,5 %
Importations	+ 2,1 %	+ 4,0 %
Balance commerciale (en milliards d'euros)	- 45,3	- 48,9
Prix du baril de pétrole Brent (en dollars)	42	45
Taux de change euro/dollar	1,11	1,12

Source : Gouvernement.

A. DES SIGNES DE REPRISE POUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

La croissance du produit intérieur brut (PIB) a marqué un coup d'arrêt brutal en 2008 avec la crise financière. Après une phase de rattrapage en 2010 et 2011, elle a fortement ralenti à partir de 2012.

En 2015, la croissance économique s'est élevée à 1,3 % au lieu de 1 % prévu en loi de finances. La croissance est désormais à son niveau le plus élevé depuis 2011.

CROISSANCE EN FRANCE DEPUIS 2002

(% d'évolution annuelle en volume du PIB)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1,1	0,8	2,8	1,6	2,4	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,6	0,6	1,3

Source : INSEE.

Les prévisions de croissance du Gouvernement – 1,5 % pour 2016 et 2017 – sont inchangées par rapport à celles présentées dans le programme de stabilité d'avril 2016 transmis à la Commission européenne.

PRÉVISION DE CROISSANCE DU GOUVERNEMENT

Année	2016	2017	2018	2019
Croissance du PIB en volume	+ 1,5 %	+ 1,5 %	+ 1,75 %	+ 1,9 %

Source : programme de stabilité pour les années 2016 à 2019.

Ces prévisions sont dans la moyenne haute de celles des principaux organismes internationaux et nationaux qui en publient.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE EN VOLUME DU PIB POUR LA FRANCE

Institutions	2016	2017
Gouvernement (projet de loi de finances pour 2017)	1,5 %	1,5 %
INSEE (Point de conjoncture, octobre 2016) ⁽¹⁾	1,3 %	—
Fonds monétaire international (FMI) (Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2016) ⁽²⁾	1,3 %	1,3 %
Commission européenne (Prévisions économiques européennes, 3 mai 2016) ⁽³⁾	1,3 %	1,7 %
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (Perspectives économiques de l'OCDE, septembre 2016) ⁽⁴⁾	1,3 %	1,3 %
Banque de France (Projections macroéconomiques France, juin 2016) ⁽⁵⁾	1,4 %	1,5 %
Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) (Perspectives économiques 2016-2017, 12 avril 2016) ⁽⁶⁾	1,6 %	1,6 %

(1) http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys_conj/archives/Point_102016_ve.pdf.

(2) <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/WE0/2016/02/pdf/textf.pdf>.

(3) http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/france_fr.htm.

(4) http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/perspectives-economiques-de-l-ocde-volume-2016-numero-1/france_eco_outlook-v2016-1-18-fr#page1.

(5) https://www.banque-france.fr/uploads/tx_bdfgrandesdates/previsions-economiques-juin-2016.pdf.

(6) <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/1-147.pdf>.

Source : commission des finances.

Le principal choc négatif intervenu depuis la présentation, le 13 avril 2016, du programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 et qui affectera l'économie française à horizon 2017 est le résultat du référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Toutefois, plusieurs indicateurs parus après l'annonce des résultats du référendum britannique suggèrent que les effets de court terme du « *Brexit* » pourraient être d'une moindre ampleur. Le taux de change effectif de l'euro est ainsi resté globalement stable vis-à-vis de l'ensemble des monnaies, malgré une appréciation marquée par rapport à la livre sterling. Les résultats des enquêtes de conjoncture en France ont par ailleurs peu réagi au vote, ce qui suggère que l'effet sur la confiance des agents économiques demeure limité à ce stade. La situation sur les marchés financiers semble aussi s'être globalement détendue par rapport à la réaction enregistrée au lendemain du vote.

Par ailleurs, il est également à craindre que l'attentat barbare de Nice le 14 juillet dernier ne dissuade les touristes étrangers de venir en France, ce qui affecterait l'industrie du tourisme qui contribue à la création de richesse.

B. UNE INFLATION TOUJOURS BASSE MAIS QUI DEVRAIT REPARTIR À LA HAUSSE

Entre 2002 et 2012, à l'exception de l'année 2009, l'inflation se situait dans une fourchette de 1,5 % à 2,8 %. Elle ralentit fortement depuis 2012 jusqu'à devenir nulle en 2015.

INFLATION EN FRANCE DEPUIS 2002

(% d'évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1,9	2,1	2,1	1,8	1,6	1,5	2,8	0,1	1,5	2,1	2,0	0,9	0,5	0,0

Source : INSEE.

Cette nouvelle diminution de l'inflation s'explique notamment par l'accentuation de la baisse des prix pétroliers depuis le second semestre de l'année 2014 (52,3 dollars le baril en moyenne en 2015 au lieu de 99 dollars en 2014 ⁽¹⁾), mais aussi par des facteurs sous-jacents (baisse des coûts de production liée à la baisse du coût de toutes les énergies, concurrence internationale, modération salariale, etc.).

Pour 2016, le Gouvernement avait prévu une inflation de 1 % en loi de finances initiale. Cette prévision a été abaissée à 0,1 % dans le programme de stabilité transmis à l'Union européenne en avril 2016. Le Gouvernement a décidé de maintenir à ce niveau sa prévision d'inflation dans le cadre du présent projet de loi de finances.

Le Gouvernement a également revu à la baisse sa prévision d'inflation pour 2017. Il table désormais sur une inflation de 0,8 % au lieu de 1 % prévu initialement dans le dernier programme de stabilité.

La baisse de l'inflation provoque plusieurs effets sur les finances publiques, lesquels se compensent en partie. Elle entraîne une baisse de l'évolution spontanée de certaines recettes fiscales, en particulier de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Mais, dans le même temps, elle constitue un facteur de modération des dépenses publiques : les dépenses de fonctionnement des ministères peuvent être contenues, la progression des prestations indexées est limitée et la charge d'intérêts des obligations indexées sur l'inflation diminue.

Sur le plan macroéconomique, le ralentissement, voire la disparition, de l'inflation pouvait faire naître des inquiétudes sur une possible déflation.

Il est néanmoins toujours prévu une accélération de l'inflation à compter de 2017. La politique monétaire expansionniste de la Banque centrale européenne (BCE) devrait, en effet, susciter une reprise de l'inflation tout comme la décision récente prise par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) pour limiter la production.

(1) Direction générale de l'énergie et du climat : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Historique-du-cours-du-Brent-date.html>.

L'assouplissement quantitatif (« *quantitative easing* ») de la Banque centrale européenne

Le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) a annoncé le **22 janvier 2015** un programme étendu d'achats d'actifs de 60 milliards d'euros par mois, pour un montant global de plus de 1 100 milliards d'euros échelonnés entre mars 2015 et septembre 2016. La BCE achète contre de la monnaie de banque centrale, sur le marché secondaire, des obligations émises par les administrations centrales, les agences et les institutions européennes de la zone euro.

Ce programme a été amplifié le **10 mars 2016**. Les achats d'actifs cumulés s'élèvent désormais à **80 milliards d'euros** par mois au lieu de 60 milliards précédemment. De plus, les programmes de rachats sont élargis à d'autres types d'actifs, dont des obligations d'entreprises de bonne qualité. Ces programmes de rachats sont par ailleurs prolongés au minimum jusqu'en mars 2017. Le montant global des rachats pourrait atteindre au total **1 740 milliards d'euros**. **À ce jour, la BCE a procédé à plus de 1 000 milliards d'euros de rachat.**

La menace d'une déflation semble donc s'écarter. Les prévisions d'inflation du Gouvernement sont en ligne avec celles des principaux organismes internationaux et nationaux qui en publient.

PRÉVISIONS D'INFLATION POUR LA FRANCE

Institutions	2016	2017
Gouvernement (programme de stabilité 2016)	0,1 %	0,8 %
Fonds monétaire international (FMI) (Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2016)	0,3 %	1,0 %
Commission européenne (Prévisions économiques européennes, 3 mai 2016)	0,1 %	1,0 %
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (Perspectives économiques de l'OCDE, septembre 2016)	0,1 %	0,7 %
Banque de France (Projections macroéconomiques France, juin 2016)	0,2 %	1,1 %
INSEE (Point de conjoncture, octobre 2016) ⁽¹⁾	0,6 %	—

(1) http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys_conj/archives/Point_102016_ve.pdf

Source : commission des finances.

C. LA PERSISTANCE DE TAUX D'INTÉRÊT FAIBLES

Les taux d'intérêt faibles ont un impact immédiat sur les finances publiques en ce qu'ils permettent de réduire la charge d'intérêts de l'État.

La charge de la dette recule fortement depuis 2012. Elle a ainsi reculé de 4,2 milliards d'euros en trois ans, passant de 46,3 milliards d'euros en 2012 à 42,1 milliards d'euros en 2015. Autrement dit, la charge d'intérêts ne représente plus que 1,9 % du PIB au lieu de 2,2 % en 2012.

CHARGES DE LA DETTE DE L'ÉTAT

Année	2012	2013	2014	2015
Montant en milliards d'euros	46,3	44,9	43,2	42,1
Montant en % du PIB	2,2	2,1	2	1,9

Source : commission des finances.

Les taux d'intérêts devraient poursuivre leur baisse en 2016. Le Gouvernement a ainsi revu à la baisse sa prévision de taux d'intérêt : alors que la loi de finances pour 2016 a été construite sur une hypothèse de taux pour les emprunts à dix ans de 1,9 %, le programme de stabilité retient désormais une hypothèse de 0,9 %. Une nouvelle économie de constatation devrait donc être enregistrée lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2016 prévu en fin d'année.

Pour 2017, le Gouvernement a retenu un scénario prudent de remontée du taux d'intérêt à 1,25 % fin 2017 alors que la France emprunte actuellement à dix ans à un taux de 0,3 %, ce qui devrait permettre une nouvelle économie de 1,2 milliard d'euros. La charge de la dette pour 2017 est ainsi évaluée à 41,8 milliards dans le présent projet de loi de finances.

D. UNE MASSE SALARIALE QUI PROGRESSE PLUS VITE QUE PRÉVU

Le Gouvernement prévoit une progression de la masse salariale de 2,6 % en 2016 et de 2,7 % en 2017. Cette prévision a été relevée par rapport au programme de stabilité d'avril 2016 pour prendre en compte les résultats meilleurs que prévu du premier semestre 2016 : 2,4 % en glissement annuel au deuxième trimestre 2016 et un acquis de 2 % selon l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ⁽¹⁾.

II. DE NOMBREUX SIGNAUX FAVORABLES SUR LESQUELS LE GOUVERNEMENT FONDE SES HYPOTHÈSES

A. LE TAUX DE MARGE DES ENTREPRISES A ÉTÉ RESTAURÉ

Le taux de marge des entreprises était de 32,7 % en moyenne avant la crise financière de 2008. Il a chuté de 2 points en moyenne après la crise financière et avant la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité.

Durant les premières années de mise en œuvre du pacte, en 2014 et 2015, le taux de marge des entreprises s'est redressé de 1,5 point.

(1) ACOSS, Acoss Stat, n° 238, septembre 2016 :
http://www.acoss.fr/files/Publications/Acoss_Stat/Acoss_Stat_238.pdf

TAUX DE MARGE DES ENTREPRISES PAR ANNÉE DEPUIS 2002

(% de la valeur ajoutée)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
32,5	32,4	32,5	32,4	32,7	33,5	33,1	30,9	31,6	31,2	30,2	29,9	30,4	31,4
Moyenne de 32,7 % avant la crise financière de 2008							Moyenne de 30,7 % soit 2 points de moins que sur la période précédente					+ 1,5 point depuis 2013	

Source : INSEE.

Le taux de marge des sociétés non financières (SNF) s'est ainsi vivement redressé depuis le point bas atteint en 2013 (29,9 %), pour atteindre 31,4 % en 2015. Cela résulte d'abord des mesures de baisse du coût du travail, à travers la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et l'entrée en vigueur du premier volet des allègements de charges du pacte. Par ailleurs, la baisse sensible des prix du pétrole, qui a entraîné une diminution rapide du coût des consommations intermédiaires, a contribué à l'amélioration des marges en 2015.

Le Gouvernement prévoit que le taux de marge devrait encore progresser pour atteindre 32,0 % en 2016 et 2017. En effet, les entreprises ont bénéficié de l'entrée en vigueur du second volet d'allègements du pacte au 1^{er} avril 2016, ainsi que de la poursuite de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Les subventions reçues dans le cadre de la prime à l'embauche sont également favorables à la situation financière des entreprises. Par ailleurs, la poursuite de la baisse du prix du pétrole en début d'année 2016 soutient de nouveau l'amélioration des marges, bien que de façon moins marquée que l'année précédente.

B. L'INVESTISSEMENT AUGMENTE MAIS DE MANIÈRE INSUFFISANTE

L'investissement global de l'ensemble de l'économie a augmenté en 2015 de 1,0 % en volume après une baisse de 0,3 % en 2014. Cette hausse est portée principalement par l'investissement des sociétés non financières qui a accéléré en 2015 (+ 2,8 % en 2015 après 1,6 % en 2014) ⁽¹⁾.

Dans sa dernière note de conjoncture, l'INSEE indique qu'« avec l'amélioration des conditions de financement interne et externe, l'investissement pourrait de nouveau surprendre à la hausse » en 2016 ⁽²⁾. Par ailleurs, l'institut souligne que, « pour 2016, les chefs d'entreprise de l'industrie manufacturière continuent d'anticiper une nette progression de leur investissement par rapport à 2015 (+ 6 %) » ⁽³⁾.

Cet indicateur doit cependant être suivi avec vigilance. L'investissement a marqué, en effet, « une pause au deuxième trimestre 2016 (– 0,4 %) après trois

(1) Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 2015 annexé au projet de loi de finances pour 2017.

(2) INSEE, Note de conjoncture, juin 2016.

(3) INSEE, Informations rapides, n° 215, 25 août 2016.

trimestres de vive hausse (+ 1,3 % au premier trimestre) ». L'investissement en « construction fléchit (– 0,4 % après + 0,4 %), ainsi que celui en produits manufacturés (– 0,9 % après + 3,5 %) et celui en services marchands (– 0,2 % après + 1,1 %) » ⁽¹⁾.

La relance de l'investissement est essentielle.

À conjoncture externe inchangée, le défi de l'économie française pour 2016 et 2017 porte, en effet, sur sa capacité collective à activer ses facteurs internes de création de richesse, tout en préservant l'objectif de poursuite de l'assainissement des finances publiques. Baisser les dépenses publiques peut conduire dans certains cas à affaiblir la croissance économique. Ne pas le faire conduit à fragiliser la France tant cela induirait une perte de confiance de nos partenaires européens et des investisseurs finançant la dette publique. Le seul moyen de contourner ce dilemme est de renforcer les leviers accélérateurs de croissance, et principalement l'investissement.

C. L'EMPLOI MARCHAND PROGRESSE

En 2015 l'emploi total a progressé de + 96 000 emplois en équivalent temps plein, ce qui porte la population active à 25,8 millions emplois équivalent temps plein ⁽²⁾.

Selon l'INSEE, « *au deuxième trimestre 2016, l'emploi continue de croître dans les secteurs marchands non agricoles (+ 29 500, soit + 0,2 %, après + 21 500 au trimestre précédent)* ». Sur un an, « *les créations nettes d'emploi dans les secteurs principalement marchands atteignent 121 300 (+ 0,8 %) » ⁽³⁾.*

Dans sa dernière note de conjoncture, l'INSEE considère que « *les perspectives d'embauches sont favorables* ». Au regard des enquêtes de conjoncture, « *l'emploi marchand progresserait encore solidement d'ici la fin de l'année* ». Au total, en 2016, « *139 000 emplois supplémentaires seraient créés* » ⁽⁴⁾.

III. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES SUR LES PRÉVISIONS

Aux termes de l'article 14 de la loi n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) doit rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de lois de finances.

(1) INSEE, Informations rapides, n° 200, 29 juillet 2016.

(2) Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 2015 annexé au projet de loi de finances pour 2017.

(3) INSEE, Informations rapides, n° 233, 8 septembre 2016.

(4) INSEE, Note de conjoncture, juin 2016.

Le HCFP estime que les hypothèses du Gouvernement **s'écarternt du « principe de prudence »** qui avait prévalu pour l'élaboration des projets de loi de finances pour 2015 et 2016.

A. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE « UN PEU ÉLEVÉE » POUR 2016 ET « OPTIMISTE » POUR 2017

Il juge que la prévision de croissance (1,5 % pour 2016 et pour 2017) est « *un peu élevée* » pour 2016 et « *optimiste* » pour 2017. Pourtant, dans son précédent avis, et pour des prévisions identiques, il avait considéré que la prévision pour 2016 était « *atteignable* » et celle pour 2017 « *plausible* »⁽¹⁾.

Au soutien de son analyse, le HCFP souligne le ralentissement du commerce mondial, des incertitudes liées au processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (« *Brexit* »), ou encore les conséquences des attentats sur l'activité touristique.

B. DES PRÉVISIONS D'INFLATION « RAISONNABLES »

Le HCFP juge, en revanche, « *raisonnables* » les prévisions d'inflation.

Il relève notamment que la prévision de 0,1 % pour 2016 est « *cohérente avec les indices connus jusqu'à l'été* ».

Pour 2017, il observe que la prévision d'inflation de 0,8 % « *est inférieure à la plupart des autres prévisions disponibles et notamment celle retenue pour la zone euro par la Banque centrale européenne dans sa prévision de septembre (1,2 %)* ». Toutefois, il ne critique pas l'hypothèse basse retenue par le Gouvernement, semblant prendre acte de la surestimation systématique de l'inflation ces dernières années par les différentes institutions qui publient des prévisions.

C. UNE HYPOTHÈSE DE MASSE SALARIALE « RÉALISTE » POUR 2016 MAIS « UN PEU ÉLEVÉE » POUR 2017

Selon le HCFP, l'hypothèse de progression de la masse salariale privée de 2,6 % pour 2016 est « *crédible* » compte tenu de l'acquis de 2 % d'ores et déjà constaté au premier semestre 2016.

En revanche, pour 2017, il juge « *un peu élevée* » la prévision de progression de 2,7 %, celle-ci étant corrélée à une prévision de croissance sur laquelle il porte le même jugement.

(1) Avis n° 2016-01 du 12 avril 2016 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2016 à 2019.

**PRINCIPALES APPRÉCIATIONS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES
SUR LES PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT**

Indicateur	Année	Hypothèses du Gouvernement	Avis du HCFP
Taux de croissance	2016	1,5 %	Prévision « <i>un peu élevée</i> » ; « <i>supérieure à la plupart des prévisions publiées récemment</i> »
	2017	1,5 %	Hypothèse « <i>optimiste</i> »
Inflation	2016	0,1 %	Prévision « <i>raisonnable</i> »
	2017	0,8 %	
Masse salariale privée	2016	2,6 %	Prévision « <i>crédible</i> »
	2017	2,7 %	Prévision « <i>élevée</i> »

Source : avis n° HCFP-2016-03 du 24 septembre 2016 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017.

FICHE N° 2 : LE DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Le solde public correspond au besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques. Le solde structurel est le solde public corrigé des effets du cycle économique. L'ajustement structurel correspond à l'amélioration annuelle du solde structurel.

Les objectifs de déficit public, de déficit structurel et d'ajustement structurel sont au cœur du débat budgétaire, notamment en raison des engagements européens de la France.

Les engagements européens de la France en matière de réduction du déficit

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qualifie le déficit public d'« excessif » lorsqu'il dépasse 3 % du produit intérieur brut (PIB).

En outre, l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) pose le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques. Il limite le déficit structurel autorisé à – 0,5 point de PIB pour les États membres, comme la France, dont la dette dépasse 60 % du PIB. Les États membres doivent déterminer un objectif de moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel, compris entre – 0,5 point de PIB et l'excédent. Ils doivent également définir une trajectoire d'ajustement en vue d'atteindre l'OMT, étant précisé que le solde structurel doit converger vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB par an (et de plus de 0,5 point par an lorsque l'État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB).

Les objectifs de déficit public et de déficit structurel pour 2017 sont énoncés à l'article liminaire du présent projet de loi de finances.

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2015 À 2017

(en % du PIB)

Soldes	Exécution 2015	Prévision d'exécution 2016	Prévision 2017
Solde structurel (1)	– 1,9	– 1,6	– 1,1
Solde conjoncturel (2)	– 1,6	– 1,6	– 1,6
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	–	– 0,1	– 0,1
Solde effectif* (4 = 1 + 2 + 3)	– 3,5	– 3,3	– 2,7

* L'écart entre le solde effectif et la somme de ses composantes s'explique par l'arrondi au dixième des différentes valeurs.

Source : article liminaire du projet de loi de finances pour 2017.

Pour la première fois depuis la crise financière de 2008, le déficit public doit repasser sous la barre des 3 % du PIB, avec un objectif de 2,7 % (I).

Le déficit structurel doit être ramené de 1,6 % en 2016 à 1,1 % en 2017, ce qui suppose un ajustement structurel de 0,5 point de PIB (II).

I. L'OBJECTIF EST DE FAIRE PASSER LE DÉFICIT PUBLIC SOUS LA BARRE DES 3 % DU PIB

Le déficit public aura été réduit de près de 40 milliards d'euros durant la législature (A). La cible de déficit public pour 2017 est en ligne avec les programmations pluriannuelles (B). Pour être atteinte, elle suppose une nouvelle réduction du poids des dépenses dans le PIB (C). Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a souligné l'existence de risques sur la tenue de cette trajectoire ⁽¹⁾ (D).

Le déficit public doit également être examiné par catégories d'administration (E).

(1) Avis n° 2016-3 du 24 septembre 2016 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017.

TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2012 À 2017

En milliards d'euros
(en % du PIB)

Agrégat	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produit intérieur brut	2 086,9 + 0,2 % en volume	2 115,3 + 0,6 % en volume	2 140,0 + 0,6 % en volume	2 181,1 + 1,3 % en volume	2 232,2 + 1,5 % en volume	2 286,9 + 1,5 % en volume
Recettes publiques	1 085,6 (52,0 %)	1 119,9 (52,9 %)	1 141,8 (53,4 %)	1 166,2 (53,5 %)	1 185,7 (53,1 %)	1 217,4 (53,2 %)
dont prélèvements obligatoires*	914,7 (43,8 %)	946,7 (44,8 %)	958,5 (44,8 %)	975,4 (44,7 %)	992,4 (44,5 %)	1 018,5 (44,5 %)
dont crédits d'impôt enregistrés en recettes	14,6 (0,7 %)	13,7 (0,6 %)	21,2 (1,0 %)	26,0 (1,2 %)	25,5 (1,1 %)	28,4 (1,2 %)
dont autres recettes	158,4 (7,6 %)	161,6 (7,6 %)	164,2 (7,7 %)	167,0 (7,7 %)	169,9 (7,6 %)	172,7 (7,6 %)
Dépenses publiques	1 186,0 (56,8 %)	1 205,4 (57,0 %)	1 226,6 (57,3 %)	1 242,8 (57,0 %)	1 259,3 (56,4 %)	1 279,4 (55,9 %)
dont crédits d'impôt enregistrés en dépenses	16,6 (0,8 %)	15,9 (0,8 %)	25,7 (1,2 %)	31,8 (1,5 %)	31,2 (1,4 %)	31,8 (1,4 %)
dont dépenses hors crédits d'impôt	1 169,4 (56,0 %)	1 189,4 (56,2 %)	1 200,9 (56,1 %)	1 211,0 (55,5 %)	1 228,1 (55,0 %)	1 247,7 (54,6 %)
Déficit public	100,4 (4,8 %)	85,6 (4,0 %)	84,8 (4,0 %)	76,5 (3,5 %)	73,6 (3,3 %)	62,1 (2,7 %)
Dette publique	1 869,5 (89,6 %)	1 954,4 (92,4 %)	2 040,3 (95,3 %)	2 097,4 (96,2 %)	2 144,8 (96,1 %)	2 195,3 (96,0 %)

* Les prélèvements obligatoires comprennent 2,1 milliards de ressources propres traditionnelles de l'Union européenne jusqu'en 2014 et 2,2 milliards pour les années 2015 à 2017, lesquelles ne sont pas comptabilisées dans les recettes totales.

Source : INSEE pour 2012 à 2015 ; Gouvernement pour 2016 et 2017.

A. UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC DE PRÈS DE 40 MILLIARDS D'EUROS EN CINQ ANS

Le déficit public poursuit sa décroissance. Le point le plus bas de solde effectif a été atteint en 2009, année qui a suivi la crise financière de 2008, avec un déficit record de 7,2 % du PIB. En 2011, le déficit public atteignait 5,1 % du PIB. En 2015, il a été ramené à **3,5 % du PIB**. Le déficit public a ainsi été réduit de plus de 1,6 point de PIB depuis le début de la législature.

En 2016 et 2017, il devrait être ramené successivement à 3,3 % et à 2,7 % du PIB. Au total, le déficit public aura donc diminué de **2,4 points du PIB depuis le début de la législature**, ce qui représente une réduction de 40 milliards d'euros.

DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 2009

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
En % du PIB	7,2	6,8	5,1	4,8	4	4	3,5	3,3	2,7
En milliards d'euros	138,9	135,8	105,0	100,4	85,4	84,8	76,5	73,6	62,1

Source : INSEE jusqu'en 2015, présent projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

B. UNE CIBLE DE DÉFICIT PUBLIC EN LIGNE AVEC LES PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES ET CONFORME AUX ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE

La programmation pluriannuelle des finances publiques

Deux types de documents juridiques fixent un cadre pluriannuel pour les finances publiques et déterminent une trajectoire de réduction des déficits public et structurel.

En droit interne, les lois de programmation des finances publiques sont prévues par l'article 34 de la Constitution et « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». À ce titre, elles déterminent les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels. Leur contenu est précisé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

En droit européen, les programmes de stabilité ont été institués par le pacte de stabilité et de croissance du 7 juillet 1997 comme outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques. Ils sont transmis chaque année au mois d'avril à la Commission européenne.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ (LPFP 2014-2019) et le programme de stabilité transmis en avril 2016 à la Commission européenne retiennent tous deux une cible de déficit public de 2,7 % du PIB pour 2017.

Par ailleurs, dans sa recommandation du 10 mars 2015, le Conseil de l'Union européenne a donné à la France jusqu'en 2017 – au lieu de 2015 précédemment – pour ramener son déficit public sous les 3 % de PIB en lui recommandant de suivre la trajectoire de déficit suivante : 4 % en 2015, 3,4 % en 2016 et 2,8 % en 2017.

PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES DE SOLDE PUBLIC EFFECTIF

(en % de PIB)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LPFP 2014-2019	- 4,4	- 4,1	- 3,6	- 2,7	- 1,7	- 0,7
Programme de stabilité d'avril 2016	- 4,0	- 3,8	- 3,3	- 2,7	- 1,9	- 1,2
Recommandation du 10 mars 2015 du Conseil de l'Union européenne	—	- 4,0	- 3,4	- 2,8	—	—

Source : commission des finances.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Le déficit public pour 2017, tel qu'il est prévu par le présent projet de loi de finances, atteindrait la cible fixée par la LPFP 2014-2019 et le dernier programme de stabilité. Il serait également légèrement inférieur à celui recommandé par le Conseil de l'Union européenne le 10 mars 2015 dans le cadre de la procédure de correction du déficit excessif.

C. LES MOYENS À METTRE ŒUVRE POUR ATTEINDRE LA CIBLE DE DÉFICIT

Le déficit public doit baisser de 11,5 milliards par rapport à 2016 pour atteindre l'objectif fixé pour 2017.

PRÉVISIONS DE SOLDE PUBLIC EN VALEUR

(en milliards d'euros)

Année	2015	2016	2017
Déficit public	76,5	73,6	62,1
Évolution du déficit par rapport à l'année précédente	—	– 2,9	– 11,5

Source : calculs de la commission des finances sur la base des données gouvernementales.

Selon la trajectoire communiquée par le Gouvernement, cette baisse de 11,5 milliards d'euros du déficit serait obtenue par :

- une hausse des recettes publiques de 31,7 milliards d'euros, réalisée sans augmentation du taux de prélèvements obligatoires,
- et une hausse des dépenses limitée à 20,2 milliards d'euros.

PRÉVISIONS DES RECETTES, DES DÉPENSES ET DU SOLDE PUBLICS POUR 2016 ET 2017

(en milliards d'euros)

Année	2016	2017	Variation
Recettes publiques	1 185,7	1 217,4	+ 31,7
Dépenses publiques	1 259,3	1 279,5	+ 20,2
Solde public	– 73,6	– 62,1	– 11,5

Source : Gouvernement.

Les recettes progresseraient ainsi légèrement plus vite que le PIB (2,7 % au lieu de 2,6 %). À l'inverse, la progression des dépenses publiques en valeur serait nettement inférieure à celle du PIB (1,6 % au lieu de 2,6 %).

PRÉVISIONS DE PIB, DE RECETTES ET DES DÉPENSES PUBLIQUES POUR 2016 ET 2017

(en milliards d'euros)

Année	2016	2017	Variation (en %)
Produit intérieur brut	2 232,2	2 286,9	+ 2,6 %
Recettes publiques	1 185,7	1 217,4	+ 2,7 %
Dépenses publiques	1 259,3	1 279,5	+ 1,6 %

Source : Gouvernement.

Il s'ensuit que le poids des recettes publiques dans le PIB augmenterait de 0,1 point tandis que celui des dépenses diminuerait de 0,5 point. L'addition des deux facteurs permettrait une baisse du déficit de 0,6 point de PIB.

CALCUL DE LA CONTRIBUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES À LA RÉDUCTION DU DÉFICIT EN 2017

Année	2016	2017	Variation
Recettes publiques (<i>en milliards d'euros</i>)	1 185,7	1 217,4	+ 31,7
Recettes publiques (<i>en point de PIB</i>)	53,1	53,2	+ 0,1
Dépenses publiques (<i>en milliards d'euros</i>)	1 259,3	1 279,5	+ 20,2
Dépenses publiques (<i>point de PIB</i>)	56,4	55,9	– 0,5
Solde public (<i>en milliards d'euros</i>)	73,6	62,1	– 11,5
Solde public (<i>en point de PIB</i>)	3,3	2,7	– 0,6

Source : Gouvernement.

1. Des recettes en légère hausse de 0,1 point de PIB mais des prélèvements obligatoires stables

La hausse des recettes serait obtenue sans augmentation des prélèvements obligatoires.

Le Gouvernement prévoit, en effet, pour 2017 une élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance égale à l'unité. Autrement dit, la hausse des prélèvements obligatoires serait exactement proportionnelle à l'augmentation du PIB en valeur, soit 2,6 % (26 milliards d'euros). Il s'ensuit que le taux de prélèvements obligatoires resterait constant en 2017 par rapport à 2016.

CALCUL DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2016 ET 2017

Année	2016	2017	Variation
Prélèvements obligatoires (<i>en milliards d'euros</i>)	992,4	1 018,5	2,6 %
Produit intérieur (<i>en milliards d'euros</i>)	2 232,2	2 286,9	2,6 %
Taux de prélèvements obligatoires	44,5 %	44,5 %	0 %

Source : Gouvernement.

Une légère progression des autres recettes publiques hors prélèvements obligatoires (2,8 milliards d'euros) devrait contribuer à l'amélioration du solde public à hauteur de 0,1 point de PIB.

2. Une réduction des dépenses de 0,5 point de PIB

La progression des dépenses serait contenue en valeur à 1,6 %, ce qui permettrait de réduire leur poids dans le PIB de 0,5 point de PIB.

CALCUL DU TAUX DE DÉPENSES PUBLIQUES EN 2016 ET 2017

Année	2016	2017	Variation
Dépenses publiques (<i>en milliards d'euros</i>)	1 259,3	1 279,5	1,6 %
Produit intérieur (<i>en milliards d'euros</i>)	2 232,2	2 286,9	2,6 %
Taux de dépenses publiques	56,4 %	55,9 %	– 0,5 point

Source : Gouvernement.

D. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Pour la première fois depuis sa création, le Haut Conseil a émis un avis sur la réalisation de l'objectif de solde public au regard des moyens mis en œuvre. Le HCFP estime ainsi « *improbable* » la réduction du déficit public à 2,7 % pour 2017. Il juge même « *incertain* » le retour en 2017 du déficit public sous le seuil des 3 % du PIB.

Rôle du Haut Conseil des finances publiques

L'article 14 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques limite le rôle du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) à porter une appréciation sur les « *prévisions économiques* » et « *sur la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ».

Dès lors, on peut se demander si le HCFP n'a pas une vision par trop extensive de son rôle lorsqu'il porte une appréciation sur la trajectoire de solde nominal. C'est en tout cas la première fois que le HCFP porte de manière explicite une appréciation sur le réalisme des objectifs de solde nominal.

Au soutien de cette analyse, il pointe divers risques pesant sur les dépenses et les recettes.

Le HCFP considère que le respect des objectifs de dépenses de l'État « *ne sera pas aisé, compte tenu notamment des fortes tensions déjà observables sur l'exécution du budget 2016* ». Il met en cause « *la progression très rapide de la masse salariale (...) dont il n'est pas acquis que le PLF prenne la pleine mesure* ».

Le HCFP formule un constat similaire pour les dépenses sociales qui serait « *affectées d'un risque significatif* » en raison du relèvement de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de 1,75 % à 2,1 % et « *du caractère irréaliste des économies prévues sur l'Unédic* » à hauteur de 1,6 milliard d'euros.

De même, le HCFP évoque une possible hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales du fait de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique.

S'agissant des recettes, tout en reconnaissant que la prévision d'élasticité du Gouvernement est « *plausible* », le HCFP estime que « *le caractère optimiste des prévisions de croissance retenues par le Gouvernement fait peser un risque* ».

Cette appréciation du HCFP doit cependant être prise avec précaution.

L'examen rétrospectif de ses avis – à l'exception de l'année 2014 pour laquelle les prévisions du Gouvernement ont été jugées « *réalistes* » ou « *plausibles* » – que ses analyses sont affectées par un biais pessimiste. Ainsi, pour

2013 ⁽¹⁾, il envisageait une récession alors que la croissance a été de 0,6 %. Pour 2015 ⁽²⁾, il avait jugé « *optimiste* » la prévision de croissance du Gouvernement de 1 %. La croissance effective a été de 1,3 %.

E. LE SOLDE DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ADMINISTRATION

La réduction du déficit public de 0,6 point de PIB serait portée pour moitié par l'État et pour l'autre moitié par les administrations de sécurité sociale.

SOLDE PUBLIC PAR CATÉGORIE D'ADMINISTRATION

(en points de PIB)

Catégorie d'administrations publiques	Solde 2017	Solde 2016	Variation 2017/2016
État	− 3,0	− 3,3	+ 0,3
Organismes d'administrations centrales (ODAC)	0,0	− 0,1	0,0
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	0,3	0,0	+ 0,3
Administrations publiques locales (APUL)	− 0,1	0,0	− 0,1
Total ensemble des administrations publiques (APU)	− 2,7	− 3,3	− 0,6

Source : Gouvernement.

BESOIN DE FINANCEMENT PAR CATÉGORIE D'ADMINISTRATION

(en milliards d'euros)

Catégorie d'administrations publiques	2016			2017		
	Recettes	Dépenses	Besoin de financement	Recettes	Dépenses	Besoin de financement
État	404,8	477,5	− 72,6	415,4	484,0	− 68,6
Organismes d'administrations centrales (ODAC)	79,9	81,4	− 1,6	82,4	83,1	− 0,6
Administrations publiques locales (APUL)	251,4	251,3	0,1	254,9	256,2	− 1,3
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	583,8	583,4	0,4	601,2	592,7	8,5
Total ensemble des administrations publiques (APU)	1 185,7	1 259,3	− 73,6	1 217,4	1 279,7	− 62,1

Source : Gouvernement.

(1) Avis n° 2013-01 du 15 avril 2013 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2013 à 2017.

(2) Avis n° 2014-05 du 26 septembre 2014 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015.

1. Le déficit de l'État

En 2017, le solde de l'État en comptabilité nationale s'établirait à 68,6 milliards d'euros après 72,6 milliards en 2016, soit une baisse de 4 milliards d'euros.

SOLDE DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE ET EN COMPTABILITÉ NATIONALE

Année	Comptabilité budgétaire (en milliards d'euros)	Comptabilité nationale (en milliards d'euros)	Comptabilité nationale (en % du PIB)
2009	- 138,0	- 116,9	- 6,0
2010	- 148,8	- 121,7	- 6,1
2011	- 90,7	- 91,2	- 4,4
2012	- 87,2	- 81,6	- 3,9
2013	- 74,9	- 69,6	- 3,3
2014	- 85,6	- 75,3	- 3,5
2015	- 70,5	- 71,3	- 3,3
2016	- 69,9	- 72,6	- 3,3
2017	- 69,3	- 68,6	- 3,0

Source : INSEE jusqu'en 2015, Rapport économique, social et financier pour 2016 et 2017.

2. Le déficit des organismes d'administrations centrales (ODAC)

Le besoin de financement des ODAC serait de 0,6 milliard d'euros en 2017 au lieu de 1,6 milliard d'euros pour 2016.

3. Le déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO)

En 2016, le solde des ASSO reviendrait à l'équilibre pour la première fois depuis 2008 (+ 0,4 milliard d'euros). Il serait nettement excédentaire en 2017 (+ 8,5 milliards d'euros) en raison principalement de la modération des pensions de retraite et d'un effort d'économies inédit.

4. L'excédent des administrations publiques locales (APUL)

Le solde des APUL devrait se dégrader légèrement en 2017. Il est attendu en déficit de 1,3 milliard après un excédent de 0,1 milliard d'euros en 2016. Ceci s'explique principalement par une reprise de l'investissement local en lien avec le cycle électoral.

II. UN DÉFICIT STRUCTUREL RAMENÉ À 1,1 % EN 2017 GRÂCE À UN AJUSTEMENT STRUCTUREL DE 0,5 POINT DE PIB

Le déficit structurel, outil qui permet d'assurer un pilotage des finances publiques mieux adapté aux circonstances économiques (A), sera meilleur que

prévu en 2017 (B). L'ajustement structurel ainsi réalisé est conforme aux engagements pris par la France à l'égard de ses partenaires européens (C). Le Haut Conseil des finances publiques a toutefois contesté ce dernier point, en recalculant le niveau de déficit structurel et d'ajustement structurel sur la base des hypothèses de la loi de programmation des finances publiques (D).

A. LA NOTION DE DÉFICIT STRUCTUREL

1. Une notion utile au débat

Pour assurer un pilotage plus fin des finances publiques dans un contexte de crise, la Commission européenne a adopté en 2005 la notion de « déficit structurel » (« l'effort structurel » correspondant à la réduction du déficit structurel), permettant de considérer le déficit nominal comme la somme de deux composantes : le déficit conjoncturel et le déficit structurel.

Le déficit conjoncturel est le déficit qui provient de la conjoncture, et en l'occurrence de la crise économique et financière qui a touché le continent européen depuis 2007.

Le déficit structurel est le déficit qu'afficherait notre pays si sa croissance était égale à celle qui serait obtenue en mobilisant à 100 % tous les facteurs de production et toutes les possibilités de création économique dont dispose la France à l'instant t . Cette croissance est appelée « croissance potentielle ». Dès lors, le niveau de déficit structurel dépend du niveau de croissance potentielle : **plus la croissance potentielle est élevée, plus le déficit structurel est faible.**

Introduire la notion de déficit structurel permet de comprendre « où le pays se situe dans le cycle économique » : si le déficit public provient majoritairement de sa composante conjoncturelle, il devrait être résorbé une fois la conjoncture économique rétablie. Si au contraire, il provient essentiellement de sa composante structurelle, ceci signifie que la réduction du déficit ne pourra être obtenue que *via* des « réformes structurelles », c'est-à-dire celles qui permettent de mobiliser toutes les potentialités non utilisées du pays, afin de créer de la richesse qui permettra de résoudre le déficit.

2. Des modalités de calcul complexes

La quote-part du déficit structurel au sein du déficit nominal est déterminée en fonction de l'écart de production (« *output gap* » en anglais), c'est-à-dire de l'écart estimé entre le PIB effectif et le PIB potentiel. Autrement dit, la détermination du déficit structurel repose essentiellement sur l'estimation de la croissance potentielle. La « croissance potentielle » étant par définition un indicateur non observable, la détermination de son niveau peut bien entendu donner lieu à débat.

Mécaniquement, pour un niveau de PIB effectif donné, une estimation plus élevée du PIB potentiel aura pour effet de creuser l'écart de production et donc d'améliorer le solde structurel. Plus le PIB potentiel est élevé, plus la quote-part de déficit structurel est faible.

La méthode de calcul du déficit structurel est assez complexe car elle fait intervenir une estimation des recettes et des dépenses structurelles.

Une méthode simplifiée de calcul du solde structurel – appelée « *règle du pouce* » – consiste à considérer qu'en pratique, le solde conjoncturel est proche de la moitié de l'écart de production. Ceci s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent, dans notre pays, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB est, en moyenne, de l'ordre de 1.

3. Des hypothèses de calcul révisées

Le Gouvernement a retenu comme hypothèse de croissance potentielle celle qu'il avait adoptée à l'occasion de la transmission des programmes de stabilité à la Commission européenne en avril 2015 et avril 2016. La croissance potentielle pour 2016 et 2017 a, ainsi, été évaluée à 1,5 % au lieu de 1,3 % du PIB dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

ÉCART DE PRODUCTION POUR LES ANNÉES 2016 À 2019

(en % du PIB)

Année	2015	2016	2017
Croissance effective	1,3	1,5	1,5
Croissance potentielle	1,1	1,5	1,5
Écart de production	– 2,8*	– 2,8*	– 2,8*

* La stabilité de l'hypothèse d'écart de production explique que le solde conjoncturel resterait également constant sur la période 2015-2017 à – 1,6 % du PIB. En effet, la réduction du déficit est uniquement structurelle lorsque l'écart de production est constant.

Source : Gouvernement.

Cette révision est prévue à l'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Troisième alinéa de l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

« Il est indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques. »

Pour rappel, les hypothèses de la loi de programmation des finances publiques prévoyaient un écart de production moins important en 2017.

LES HYPOTHÈSES DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

(en % du PIB)

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Croissance effective	0,3	0,4	1,0	1,7	1,4	2,0	2,0
Croissance potentielle	1,0	1,0	1,1	1,3	1,3	1,2	1,1
Écart de production	- 2,7	- 3,3	- 3,4	- 3,1	- 2,5	- 1,7	- 1,9

Source : loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

4. Une révision justifiée

Le niveau de croissance potentielle retenu par le Gouvernement :

– est en ligne avec le vote de notre commission lors de sa séance du 18 juin 2014 *via* un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2014, vote confirmé par l'Assemblée nationale le 23 juin 2014 (toutefois, l'article liminaire a été rétabli dans sa version initiale par amendement du Gouvernement adopté en nouvelle lecture lors de la séance du 15 juillet 2014) ;

– ne fait pas l'objet d'un avis par le Haut Conseil des finances publiques, qui ne se prononce pas sur cet indicateur qui est par définition non observable ;

– est supérieur à celui retenu par la Commission européenne.

Le Gouvernement et la Commission européenne n'ont pas les mêmes hypothèses de croissance potentielle

Alors que le Gouvernement retient une hypothèse de croissance potentielle de 1,5 % pour 2016 et 2017, la Commission européenne estime celle-ci à un niveau légèrement inférieur pour ces deux années (1,1 % et 1,2 %).

Cet écart est dû à l'absence de prise en compte par la Commission européenne des réformes récentes réalisées par la France.

Initialement, le Gouvernement avait en effet la même hypothèse de croissance potentielle que la Commission européenne. Le Gouvernement l'avait ainsi estimée à 1,3 % pour 2016 et 2017 dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, reprenant ainsi les estimations publiées par la Commission européenne dans ses prévisions économiques de printemps 2014, en date du 5 mai 2014.

Puis, le Gouvernement a rehaussé sa prévision de croissance potentielle de 0,2 point lors de la présentation du programme de stabilité d'avril 2015 afin de tenir compte des effets du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), du pacte de responsabilité et de solidarité (PRS) et de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. À l'inverse, la Commission européenne a abaissé ses prévisions de croissance potentielle pour la France dans ses prévisions économiques d'hiver 2015.

Ces mouvements inverses sur les prévisions expliquent l'écart entre l'hypothèse du Gouvernement et celle de la Commission. Ils s'expliquent notamment par le fait que la Commission européenne apprécie les effets d'une réforme sur la croissance à un horizon de seulement deux ans.

Par courrier du 18 mai 2016 adressé au commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, à la fiscalité, et à l'union douanière, M. Pierre Moscovici, quarante parlementaires de différents États membres de l'Union européenne – dont la Rapporteuse générale – ont invité la Commission européenne à revoir sa méthodologie de calcul de la croissance potentielle, notamment en prenant en compte un horizon temporel de quatre années au lieu de deux. Ceci permettrait de mieux prendre en compte les effets des réformes accomplies et de relever les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production.

Par courrier en réponse du 9 juin 2016, le commissaire européen a indiqué que la question soulevée méritait d'être étudiée soigneusement et serait discutée de nouveau à l'automne 2016.

B. UN DÉFICIT STRUCTUREL MEILLEUR QUE PRÉVU

Le déficit structurel de l'année 2015 s'est élevé à **1,9 % du PIB**. Il doit être ramené à 1,6 % en 2016 puis à 1,1 % en 2017. Cette trajectoire est meilleure que celle qui a été définie dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

**DÉFICIT STRUCTUREL POUR LES ANNÉES 2014 À 2019
SELON LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES**

(en % du PIB)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Déficit structurel	2,4	2,1	1,8	1,3	0,8	0,2

Source : loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Le déficit structurel est, en revanche, supérieur de 0,3 point à celui prévu dans le cadre du programme de stabilité d'avril 2016.

**DÉFICIT STRUCTUREL POUR LES ANNÉES 2016 À 2019
SELON LE PROGRAMME DE STABILITÉ D'AVRIL 2016**

(en % du PIB)

Année	2016	2017	2018	2019
Déficit structurel	1,3	0,8	0,3	0

Source : programme de stabilité pour les années 2016 à 2019.

**C. UN AJUSTEMENT STRUCTUREL CONFORME AUX ENGAGEMENTS
EUROPÉENS DE LA FRANCE**

L'ajustement structurel – c'est-à-dire l'amélioration annuelle du solde structurel – ressortirait à 0,5 point de PIB en 2017 puisque le déficit structurel passerait de 1,6 % en 2016 à 1,1 % en 2017.

Ce niveau d'ajustement structurel est exactement celui prévu par la loi de programmation des finances publiques et celui auquel s'est engagée la France dans le programme de stabilité d'avril 2016.

**AJUSTEMENT STRUCTUREL POUR LES ANNÉES 2014 À 2019 SELON LA LOI DE
PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES ET LE PROGRAMME DE STABILITÉ**

(en % du PIB)

Année	2015	2016	2017
Loi de programmation des finances publiques	0,4	0,3	0,5
Programme de stabilité	0,4	0,4	0,5

**D. DES CALCULS CONTESTÉS PAR LE HAUT CONSEIL DES FINANCES
PUBLIQUES**

Le HCFP juge « *improbable* » la réduction du déficit structurel à 1,1 % du PIB pour 2017.

Le HCFP a recalculé le déficit structurel prévu pour 2017 à partir des hypothèses de la loi de programmation. Il estime ainsi que le déficit structurel devrait s'élever à 1,3 % du PIB en 2017 au lieu de 1,1 % prévu par le Gouvernement.

DÉFICIT STRUCTUREL SELON LES CALCULS DU GOUVERNEMENT ET DU HCFP

Indicateur	Calcul Gouvernement	Calcul HCFP	Objectif LPFP 2014-2019
Déficit structurel	1,1 %	1,3 %	1,3 %

Pour autant, le HCFP relève que « *le projet de loi de finances respecte la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation* ». En effet, la loi de programmation prévoyait un déficit structurel de 1,3 % pour 2017.

Le HCFP conteste également, pour les mêmes raisons, le calcul de l'ajustement structurel. Il estime que celui-ci serait limité à 0,4 point de PIB au lieu de 0,5 point de PIB prévu par le Gouvernement.

AJUSTEMENT STRUCTUREL SELON LES CALCULS DU GOUVERNEMENT ET DU HCFP

Indicateur	Calcul Gouvernement	Calcul HCFP	Objectif
Ajustement structurel	0,5 %	0,4 %	0,5 %

Le HCFP estime, dès lors, que l'ajustement structurel est inférieur aux objectifs de la loi de programmation des finances publiques.

Il croit également pouvoir en conclure que « *les ajustements et efforts structurels sont par ailleurs inférieurs au minimum requis par les règles européennes* ».

AJUSTEMENT STRUCTUREL SELON LES CALCULS DU GOUVERNEMENT ET DU HCFP

Indicateur	Calcul Gouvernement	Calcul HCFP	Objectif Programme de stabilité
Ajustement structurel	0,5 %	0,4 %	0,5 %

Cette appréciation doit encore être nuancée.

Certes, le HCFP doit apprécier l'ajustement structurel au regard des hypothèses de la loi de programmation. Il est dès lors légitime à recalculer le déficit structurel et l'ajustement structurel selon ces hypothèses.

Toutefois, aucune règle européenne n'impose à la France de se référer aux hypothèses de la loi de programmation pour l'élaboration de son programme de stabilité. Dans ces conditions, il n'est pas certain que le calcul opéré par le HCFP puisse être utilisé pour caractériser un manquement de la France à ses engagements européens.

FICHE N° 3 : LES RECETTES PUBLIQUES (PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET AUTRES RECETTES)

Les recettes publiques sont en légère baisse par rapport à 2013 (I).

Celles-ci sont composées, pour l'essentiel de prélèvements obligatoires qui sont en baisse de 0,3 point sur la période 2013-2017 (II).

Les grandes évolutions de la répartition des prélèvements obligatoires entre les entreprises et les ménages doivent également être étudiées (III).

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES RECETTES PUBLIQUES

Au sens de la comptabilité nationale, les recettes des administrations publiques, y compris crédits d'impôt, doivent atteindre 53,2 % du produit intérieur brut (PIB), en 2017, selon la trajectoire proposée par le Gouvernement.

TRAJECTOIRE DES RECETTES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2007 À 2017

(en milliards d'euros et en % de PIB)

Agrégat	2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produit intérieur brut	1 945,7	2 086,9	2 115,3	2 140,0	2 181,1	2 232,2	2 286,9
Recettes publiques	966,7 (49,7 %)	1 085,6 (52,0 %)	1 119,9 (52,9 %)	1 141,8 (53,4 %)	1 166,2 (53,5 %)	1 185,7 (53,1 %)	1 217,4 (53,2 %)
<i>dont prélèvements obligatoires</i>	819,5 (42,1 %)	914,7 (43,8 %)	946,7 (44,8 %)	958,5 (44,8 %)	975,4 (44,7 %)	992,4 (44,5 %)	1 018,5 (44,5 %)
<i>dont crédits d'impôt enregistrés en recettes</i>	9,5 (0,5 %)	14,6 (0,7 %)	13,7 (0,6 %)	21,2 (1,0 %)	26,0 (1,2 %)	25,5 (1,1 %)	28,4 (1,2 %)
<i>dont autres recettes</i>	139,5 (7,2 %)	158,4 (7,6 %)	161,6 (7,6 %)	164,2 (7,7 %)	167,0 (7,7 %)	169,9 (7,6 %)	172,7 (7,6 %)

Toutefois, la prise en compte des crédits d'impôt enregistrés en recettes (et parallèlement inscrits en dépenses) donne une image biaisée de l'évolution réelle des recettes publiques sur la période récente.

En effet, le choix de réduire le coût du travail à travers un crédit d'impôt spécifique – le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) – a pour effet de rehausser en apparence la courbe des recettes publiques à partir de 2014 et de minorer l'effort accompli par les administrations publiques.

Hors crédits d'impôt, au contraire, les recettes publiques ressortiront à 52 % du PIB en 2017 en baisse de 0,3 point par rapport à 2013, soit exactement le même niveau de baisse que celui des prélèvements obligatoires. Pour rappel, sur la même période, le déficit aura été réduit de 1,3 point (de 4 % du PIB à 2,7 %) grâce à un effort sans précédent sur les dépenses publiques.

II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ÉVOLUTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

A. LE TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DE 2007 À 2016

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
En % du PIB	42,1	41,9	41,0	41,3	42,6	43,8	44,7	44,8	44,7	44,5	44,5
En milliards d'euros	819,5	836,5	795,8	825,1	876,7	914,7	946,7	957,7	975,4	992,4	1 018,5

Source : INSEE jusqu'en 2015 ; Gouvernement pour 2016 et 2017.

Entre 2009 et 2013, les prélèvements obligatoires ont augmenté de 3,8 points de PIB (de 41 % à 44,7 % du PIB). Durant cette période, le redressement des comptes publics a donc été réalisé essentiellement sur les recettes. La hausse avait été plus importante sous la législature précédente (2,6 points sur la période 2009-2011 au lieu de 2,2 points sur la période 2012-2015).

Depuis 2013, les prélèvements obligatoires sont stables et même en légère baisse. En 2015, les prélèvements obligatoires se sont élevés à **975,4 milliards** d'euros soit 44,7 % du PIB (au lieu de 957,7 milliards d'euros en 2014, soit 44,8 % du PIB).

Le taux de prélèvements obligatoires par rapport au PIB a légèrement diminué en 2015, et ce pour la première fois depuis 2009. Cette baisse des prélèvements obligatoires est concomitante à une baisse du déficit public, ce qui est inédit depuis l'année 2000. Désormais, le redressement des comptes publics ne repose donc plus sur une hausse des recettes mais sur un effort en matière de dépenses.

L'évolution des prélèvements obligatoires se décompose en une évolution « spontanée », généralement proche de celle du produit intérieur brut en valeur, et les mesures nouvelles décidées par les pouvoirs publics. L'évolution spontanée correspond donc à l'évolution du rendement des prélèvements obligatoires due à l'activité économique et à législation constante.

L'élasticité des prélèvements obligatoires se mesure par le ratio de leur taux de croissance spontanée à celui du PIB en valeur. À long terme, l'évolution des assiettes agrégées des prélèvements obligatoires doit normalement converger avec celle du PIB : l'élasticité tend vers l'unité.

L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires en 2015 est de 1,9 % soit une évolution identique à celle du PIB en valeur. Il s'ensuit que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance est égale à l'unité, après 0,8 en 2014.

RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2015

(en milliards d'euros)

Sous-secteur des administrations publiques	Montant	Catégorie de prélèvements obligatoires	Montant
État	294,4	Impôts	608,9
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	16,8		
Administrations publiques locales (APUL)	133,4	Cotisations sociales	366,5
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	528,6		
Institutions et organes de l'Union européenne	2,2		
Total	975,4	Total	975,4

Source : INSEE.

En 2016, les prélèvements obligatoires devraient également connaître une évolution spontanée proche de l'unité, à 0,9, selon les prévisions actualisées du Gouvernement. Grâce aux mesures discrétionnaires, le taux de prélèvements obligatoires baisserait à nouveau pour atteindre 44,5 % du PIB.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2016 PAR RAPPORT À 2015

(en milliards d'euros)

Prélèvements obligatoires en 2015	Évolution spontanée en 2017	Mesures 2017	Prélèvements obligatoires en 2017
975,4	+ 21,4	- 4,4	992,4

Source : Rapport économique, social et financier *annexé au présent projet de loi de finances*.

B. LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2017

Le taux de prélèvements obligatoires serait inchangé pour 2017 du fait d'une évolution spontanée égale à l'unité et de mesures discrétionnaires globalement neutres.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2017 PAR RAPPORT À 2016

(en milliards d'euros)

Prélèvements obligatoires en 2016	Évolution spontanée en 2017	Mesures 2017	Prélèvements obligatoires en 2017
992,4	+ 25,6	+ 0,5	1 018,5

Source : Rapport économique, social et financier *annexé au présent projet de loi de finances*.

1. Les mesures nouvelles

Le présent projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 ont pour effet de faire baisser les prélèvements obligatoires de 0,3 milliard d'euros.

Les deux principales mesures de baisse sont :

- la réduction d'impôt de 20 % en faveur des ménages aux revenus modestes et moyens (un milliard d'euros) ;
- et la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) en faveur des PME (0,3 milliard d'euros).

Ces baisses sont en partie compensées par des hausses temporaires au titre de mesures de trésorerie applicable aux banques et aux grandes entreprises (0,9 milliard d'euros) ainsi que par la hausse des taux d'imposition direct locaux (0,9 milliard d'euros).

2. Les mesures antérieures

La montée en charge du CICE représente un nouvel allègement des prélèvements obligatoires de 2,9 milliards d'euros. De même, l'extension en année pleine de l'exonération des cotisations patronales familiales représente un allègement d'un milliard d'euros.

Inversement, l'augmentation de la fiscalité écologique doit peser à la hausse à hauteur de 1,8 milliard d'euros en 2017.

C. LES ÉVOLUTIONS PAR CATÉGORIE D'ADMINISTRATION

Dans le détail, on peut observer qu'entre 2013 et 2017 les prélèvements obligatoires :

- du bloc État-ODAC auront baissé de 0,5 point ;
- des administrations publiques locales auront augmenté de 0,3 point de PIB ;
- des administrations de sécurité sociale auront été stabilisées.

Ceci démontre l'importance de l'effort accompli par l'État durant la législature.

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PAR CATÉGORIE D'ADMINISTRATION

(en milliards d'euros et en % de PIB)

Année	État	ODAC ⁽¹⁾	ASSO ⁽²⁾	APUL ⁽³⁾	UE ⁽⁴⁾	Total APU ⁽⁵⁾
2007	277,4 (14,3 %)	8,2 (0,4 %)	424,1 (21,8 %)	108,0 (5,6 %)	1,8 (0,1 %)	819,5 (42,1 %)
2012	283,0 (13,6 %)	12,9 (0,6 %)	493,1 (23,6 %)	123,6 (5,9 %)	2,1 (0,1 %)	914,7 (43,8 %)
2013	297,8 (14,1 %)	14,1 (0,7 %)	507,9 (24,0 %)	124,9 (5,9 %)	2,1 (0,1 %)	946,8 (44,8 %)
2014	291,5 (14,3 %)	14,7 (0,7 %)	522,3 (24,4 %)	127,9 (6,0 %)	2,1 (0,1 %)	958,5 (44,8 %)
2015	294,4 (14,3 %)	16,8 (0,8 %)	528,6 (24,2 %)	133,4 (6,1 %)	2,2 (0,1 %)	975,4 (44,7 %)
2016	307,2 (13,8 %)	9,7 (0,4 %)	536,6 (24,0 %)	136,8 (6,1 %)	2,2 (0,1 %)	992,4 (44,5 %)
Prévision	315,0 (13,8 %)	10,3 (0,5 %)	549,9 (24,0 %)	141,1 (6,2 %)	2,1 (0,1 %)	1 018,5 (44,5 %)

(1) Organismes divers d'administration centrale.

(2) Administrations de sécurité sociale.

(3) Administrations publiques locales.

(4) Union européenne.

(5) Administrations publiques.

Source : INSEE jusqu'en 2015, puis Rapport économique social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

III. LES GRANDES ÉVOLUTIONS DURANT LE QUINQUENAT

Les prélèvements obligatoires auront baissé de 0,3 point de PIB entre 2013 et 2017 alors qu'ils avaient augmenté de 1,7 point entre 2007 et 2012. Ils ont, par ailleurs, augmenté d'un point durant l'année 2012 en raison de mesures décidées tant sous la législature actuelle que sous l'ancienne.

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Année	En milliards d'euros	En % du PIB	
2007	819,5	42,1	+ 1,7 point
2008	836,5	41,9	
2009	795,8	41,0	
2010	825,1	41,3	
2011	876,7	42,6	
2012	914,7	43,8	
2013	946,8	44,8	– 0,3 point
2014	958,5	44,8	
2015	975,4	44,7	
2016	992,4	44,5	
2017	1018,5	44,5	

Source : INSEE jusqu'en 2015, puis Rapport économique social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

En valeur, l'essentiel de l'évolution des prélèvements obligatoires résulte de l'évolution spontanée, les mesures discrétionnaires ayant pesé de façon moins importante.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en milliards d'euros)

Prélèvements obligatoires en 2011	Évolution spontanée en 2012-2017	Mesures 2012-2017	Prélèvements obligatoires en 2017
876,7	+ 91,7	+ 50,1	1 018,5

Source : calcul commission des finances sur la base des données des annexes aux différents projets de loi de finances Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

A. L'ÉLASTICITÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES TEND DE NOUVEAU VERS L'UNITÉ

Sur la période 2012-2017, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires a été de 91,7 milliards d'euros.

Depuis 2014, l'élasticité des prélèvements obligatoires est égale à l'unité en moyenne. L'anomalie constatée en 2013 ne s'est pas reproduite ce qui tend à démontrer que les stratégies d'évitement de l'impôt (évasion fiscale) ne sont pas plus importantes ces dernières années que par le passé.

ÉLASTICITÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES À LA CROISSANCE

Année	exécution				prévision	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hausse du produit intérieur brut en valeur en % (I)	1,5	1,1	0,8	1,9	2,3	2,4
Évolution spontanée des prélèvements obligatoires en % (II)	1,7	0,2	0,8	1,9	2,2	2,6
Élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance (III = II / I)	1,1	0,2	1,1	1,0	0,9	1,0

Source : commission des finances sur la base des données des annexes aux différents projets de loi de finances Rapport économique, social et financier.

En dépit de mesures ayant accru les prélèvements obligatoires, le taux de prélèvements obligatoires est en baisse sur la période 2013-2017 en raison d'une élasticité à la croissance qui a été inférieure à l'unité principalement au titre de l'année 2013.

B. LES MESURES DISCRÉTIONNAIRES ADOPTÉES SOUS CE QUINQUENAT

Sur la période 2012-2017, les mesures discrétionnaires ont conduit à une hausse des prélèvements obligatoires de 50,1 milliards, essentiellement sur les années 2012 et 2013.

Au titre de l'année 2012, les mesures discrétionnaires ont représenté une hausse de 22,8 milliards d'euros des prélèvements obligatoires dont 15,3 ont été adoptées sous la législature précédente et 7,5 sous l'actuelle législature selon un calcul de la Rapporteuse générale.

MESURES DISCRÉTIONNAIRES PAR ANNÉE SUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LA PÉRIODE 2012-2017

(en milliards d'euros)

Année	Mesures
2012	22,8
exécution	dont 15,3 imputables à l'ancienne majorité*
2013	29,5
exécution	
2014	3,3
exécution	
2015	– 1,6
exécution	
2016	– 4,4
prévision	
2017	0,5
prévision	
total	50,1

* Calcul commission des finances en fonction de la date d'adoption du texte à l'origine de la mesure.

Source : annexe aux différents projets de loi de finances Rapport économique, social et financier.

Par ailleurs, la hausse des prélèvements obligatoires s'explique à hauteur de 2 milliards d'euros par une mesure de périmètre ayant consisté à remplacer un crédit d'impôt (la prime pour l'emploi) par une aide directe sur crédits budgétaires (la prime pour l'activité).

Retraitee de cette mesure de périmètre, l'évolution des prélèvements obligatoires due à des mesures adoptées ou reconduites sous le quinquennat se limite donc à 32,8 milliards d'euros. Selon un calcul de la Rapporteure générale, ces mesures ont représenté une hausse de 43,9 milliards d'euros pour les ménages et une baisse de 11,1 milliards d'euros pour les entreprises.

RENDEMENT DES MESURES ADOPTÉES OU RECONDUITES PAR LA MAJORITÉ ACTUELLE

(en milliards d'euros)

Année	Total mesures	Ménages	Entreprises
2012	7,5	3,7	3,8
2013	29,5	16,7	12,8
2014	3,3	12,7	– 9,4
2015	– 1,6	6,9	– 8,5
2016	– 6,4*	0,6*	– 7
2017	0,5	3,3	– 2,8
Total	32,8	43,9	– 11,1

* Avec neutralisation de la mesure de périmètre liée au remplacement de la prime pour l'emploi par la prime d'activité.

Source : calculs Rapporteure générale.

1. Les évolutions pour les entreprises

Selon le Gouvernement⁽¹⁾, les prélèvements obligatoires sur les entreprises résultant de mesures discrétionnaires ont d'abord augmenté de 23 milliards d'euros entre 2011 et 2013 puis auront baissé de 25 milliards entre 2014 et 2017. Au total, les prélèvements obligatoires auront baissé de 2,2 milliards d'euros du fait des mesures discrétionnaires.

(1) Rapport économique, social et financier, page 59.

ÉVOLUTION CUMULÉE DES MESURES NOUVELLES DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PORTANT SUR LES ENTREPRISES

(en milliards d'euros)

Prélèvement	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Cotisations sociales	3,2	1,5	1,3	0,4	- 3,0	- 2,3	- 0,5	0,6
Impôt sur les bénéfices (IR/IS)	0,7	2,0	6,7	- 8,3	- 3,4	- 2,5	- 2,9	- 7,7
Forfait social	0,4	0,9	2,0	—	—	- 0,1	—	3,2
Taxe sur les salaires	—	—	0,3	—	—	—	—	0,3
Contribution sociale de solidarité des sociétés	—	0,2	0,1	—	- 1,0	- 1,0	—	- 1,7
Taxe de risque systémique des banques, emprunts toxiques et contribution de 3 % sur les dividendes	0,5	0,7	1,8	0,1	- 0,4	—	- 0,1	2,6
Contributions sectorielles	1,8	- 1,2	0,3	- 0,9	—	—	—	0,0
Autres	—	0,3	- 0,1	0,8	- 0,2	- 1,0	0,7	0,5
Total	6,6	4,4	12,4	- 7,9	- 8,0	- 6,9	- 2,8	- 2,2
Cumul depuis 2011	6,6	11,0	23,4	15,5	7,3	0,4	- 2,2	

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

L'étude du Gouvernement porte sur les cotisations sociales et la fiscalité directe, hors fiscalité locale. Elle n'inclut pas la fiscalité indirecte et la fiscalité locale.

2. Les évolutions pour les ménages

Selon les chiffres communiqués par le Gouvernement ⁽¹⁾, les prélèvements obligatoires sur les ménages ont augmenté de 35 milliards d'euros sur la période 2011-2014 et sont désormais stabilisés.

L'étude du Gouvernement porte sur les cotisations sociales et la fiscalité directe. Elle n'inclut pas la fiscalité indirecte au motif qu'elle serait difficilement rattachable aux entreprises et aux ménages.

ÉVOLUTION CUMULÉE DES MESURES NOUVELLES DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PORTANT SUR LES MÉNAGES

(en milliards d'euros)

Prélèvement	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Impôt sur le revenu	1,1	5,7	8,1	2,4	- 1,5	- 2,4*	- 0,7	14,7
CSG/CRDS	2,2	3,4	2,7	0,0	0,6	- 0,2	- 0,2	8,5
Hausse des taux des impôts directs locaux	0,4	0,3	0,2	0,1	0,4	0,7	0,6	2,7
Impôt de solidarité sur la fortune	- 0,2	0,9	- 1,2	0,0	0,0	0,0	0,1	- 2,4
Cotisations sociales	0,4	1,2	3,8	2,2	0,2	0,5	0,6	8,9
Droits de donation et de succession	0,1	0,8	1,1	0,2	1,01	0,3	0,2	3,7
Prélèvements forfaitaires libératoires	0,1	0,5	- 2,4	- 0,7	0,0	0,0	0,1	- 2,4
Lutte contre la fraude	- 0,5	0,4	- 0,5	1,8	0,6	- 0,3	- 0,1	1,4
Autres	0,0	0,5	0,3	- 0,3	- 0,1	- 0,2	0,0	0,2
Total	3,6	13,7	12,1	5,7	1,2	- 1,6	0,6	35,3
Cumul depuis 2011	3,6	17,3	29,4	35,1	36,3	34,7	35,3	

* Avec neutralisation de la mesure de périmètre afférente au remplacement de la prime pour l'emploi par la prime pour l'activité.

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

(1) Rapport économique, social et financier, page 170.

Ces chiffres corroborent ceux précédemment exposés de la Rapporteure générale.

3. Évolution de la répartition des prélèvements obligatoires entre les entreprises et les ménages

Le tableau qui suit retrace l'évolution de la répartition des prélèvements obligatoires entre les entreprises et les ménages depuis 2007, en milliards d'euros et en points de PIB.

Pour calculer la répartition des prélèvements obligatoires relatifs aux années 2016 et 2017, l'évolution spontanée a été ajoutée aux prélèvements de 2015 sur les entreprises et les ménages au prorata de leur part respective dans l'ensemble des prélèvements obligatoires. Puis, les mesures discrétionnaires ont été rattachées à chacune des catégories concernées.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ENTRE ENTREPRISES ET MÉNAGES DEPUIS 2007

(en % du PIB)

Année	2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ménages	22,9	24,2	24,7	25,1	25,5	25,5	25,7
Entreprises	19,2	19,7	20,0	19,7	19,3	18,9	18,8
Total	42,1	43,8	44,8	44,8	44,7	44,5	44,5

Source : calculs Rapporteure générale.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Année		2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PO « Ménage » (I)	en milliards d'euros	445,67	504,64	523,05	536,14	555,12	569,90	587,90
	% du PIB	22,91 %	24,18 %	24,73 %	25,05 %	25,45 %	25,53 %	25,70%
		Évolution 2007-2012 : + 1,27 point soit + 5,54 % en volume						
		Évolution depuis 2012 : + 1,52 point soit + 6,29 % en volume						
	Détail par catégories de prélèvements en milliards d'euros / année							
	TVA	136,54	142,53	144,49	148,21	151,35	154,83	157,73
	CSG-CRDS	85,97	98,52	99,40	100,32	102,67	104,93	108,37
	IR	48,55	59,51	68,64	70,01	70,18	72,43	74,80
	Fiscalité locale (foncier, habitation)	24,79	32,84	34,20	34,99	36,09	37,26	38,95
	Donations et successions	8,85	8,99	9,52	10,20	12,15	12,45	13,04
	Taxes sur les tabacs et boissons	12,65	15,25	16,36	16,42	16,70	17,07	17,92
	ISF	4,39	5,03	4,37	5,18	5,19	5,20	5,44
	Fiscalité écologique	35,96	40,91	42,60	43,16	47,57	49,09	50,95
Autres impôts	26,27	36,67	34,19	35,42	38,13	39,70	41,03	
Cotisations sociales	61,69	64,40	69,28	72,24	75,09	76,94	79,67	

Année		2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PO « Entreprise » (II)	en milliards d'euros	373,82	410,05	423,75	422,38	420,27	422,50	430,60
	% du PIB	19,21 %	19,65 %	20,03 %	19,74 %	19,27%	18,93%	18,83%
		Évolution 2007-2012 : + 0,44 point soit + 2,29 % en volume						
		Évolution depuis 2012 : – 0,82 point soit – 4,17 % en volume						
	Détail par catégories de prélèvements en milliards d'euros / année							
	Impôt sur les sociétés	50,57	42,00	44,07	35,48	31,20	27,58	26,53
	Fiscalité locale (CVAE, CFE, foncier)	34,03	32,04	32,59	33,99	34,67	35,73	36,64
	TASCOM	0,00	0,66	0,73	0,73	0,93	0,94	0,97
	prélèvements sociaux	21,29	27,27	31,22	30,93	29,83	30,30	30,99
	Fiscalité écologique	10,64	14,48	14,59	14,62	14,51	14,90	15,34
	Autres impôts	13,89	15,90	16,83	16,48	17,73	18,01	18,42
	Cotisations sociales	243,41	277,70	283,72	290,16	291,41	295,04	301,71

Total des PO (I + II = III)	en milliards d'euros	819,5	914,7	946,7	958,5	975,4	992,4	1 018,5
	% du PIB	42,12 %	43,83 %	44,75 %	44,79 %	44,72%	44,46%	44,54%
		Évolution 2007-2012 : + 1,71 point soit + 4,06 %						
		Évolution depuis 2012 : + 0,71 point soit + 1,62 % en volume						

PO : prélèvements obligatoires.

CSG-CRDS : contribution sociale généralisée-contribution pour le remboursement de la dette sociale.

CVAE-CFE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises-cotisation foncière des entreprises.

IR : Impôt sur le revenu.

ISF : impôt de solidarité sur la fortune.

TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales.

TVA : taxe sur la valeur ajoutée.

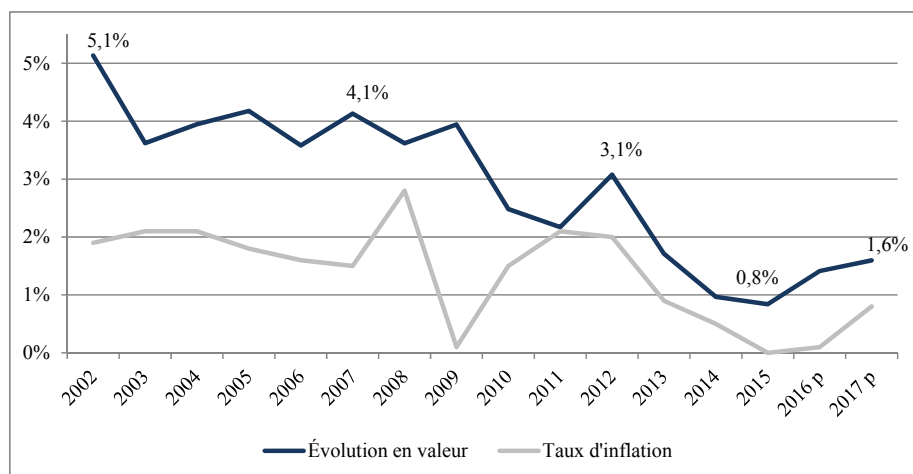
Source : calculs Rapporteuse générale.

FICHE N° 4 : LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Le quinquennat 2012-2017 aura été marqué par une maîtrise historique du rythme d'évolution de la dépense publique. En avril 2014, le Gouvernement a choisi d'adopter une trajectoire de redressement des finances publiques, centrée principalement sur la maîtrise de la dépense publique ⁽¹⁾. Cette trajectoire a été confirmée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽²⁾ et les lois de finances successives.

Cette gestion rigoureuse des dépenses publiques, menée par le Gouvernement, marque une rupture par rapport aux années précédentes, comme l'illustre le graphique suivant.

TAUX DE CROISSANCE EN VALEUR DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, HORS CRÉDITS D'IMPÔT



Source : INSEE et calculs de la commission des finances sur la base du présent projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

Hors crédits d'impôt, le taux de croissance en valeur de la dépense publique a atteint un point bas historique en 2015, avec un taux de croissance de 0,8 %. Celui-ci devrait remonter à 1,4 % en 2016 et 1,6 % en 2017, en lien avec la reprise économique et la remontée du taux d'inflation. Toutefois, ces niveaux d'évolution de la dépense publique restent bien en deçà de ceux atteints au cours des précédentes législatures.

(1) Programme de stabilité pour les années 2014 à 2017, présenté le 23 avril 2014.

(2) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

TAUX DE CROISSANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, HORS CRÉDITS D'IMPÔT

(en %)

Dépense publique	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance de la dépense publique en volume*	1,2	1	0,6	0,8	1,3	0,8
Croissance de la dépense publique en valeur	3,1	1,7	1	0,8	1,4	1,6

* Par convention, la dépense publique en volume correspond à la dépense publique déflatée de l'indice des prix à la consommation (IPCHT). En effet, il n'existe pas de prix de la dépense publique dans le cadre de la comptabilité nationale et une fraction importante de la dépense est indexée sur cet indicateur.

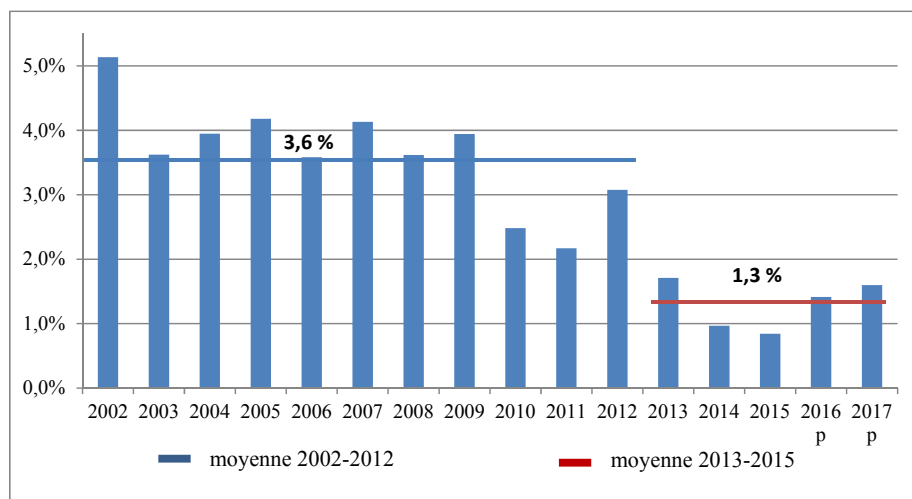
Source : Gouvernement.

I. LA MAÎTRISE HISTORIQUE DU NIVEAU D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES DEPUIS LE DÉBUT DU QUINQUENNAT

A. L'ÉVOLUTION FORTEMENT MAÎTRISÉE DES DÉPENSES PUBLIQUES, HORS CRÉDITS D'IMPÔT

Le taux de croissance annuel de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt, devrait s'établir en moyenne à 1,3 % sur l'ensemble du quinquennat (2013-2017), contre 3,6 % au cours des deux précédentes législatures.

TAUX DE CROISSANCE EN VALEUR DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, HORS CRÉDITS D'IMPÔT



Source : INSEE et calculs de la commission des finances sur la base du présent projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

Ce ralentissement de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt, correspond à un passage de 33,8 milliards d'euros supplémentaires par an entre 2002 et 2012 à 15,7 milliards d'euros supplémentaires entre 2013 et 2017.

ÉVOLUTION ANNUELLE DES DÉPENSES PUBLIQUES, HORS CRÉDITS D'IMPÔT

(en milliards d'euros)

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses publiques, hors crédits d'impôt	831,2	861,3	895,3	932,7	966,1	1 006,0	1 042,4	1 083,5
Augmentation annuelle	—	+ 30,1	+ 34,0	+ 37,4	+ 33,4	+ 39,9	+ 36,4	+ 41,1

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses publiques, hors crédits d'impôt	1 110,4	1 134,5	1 169,4	1 189,4	1 200,9	1 211,0	1 228,1	1 247,7
Augmentation annuelle	+ 26,9	+ 24,1	+ 34,9	+ 20,0	+ 11,5	+ 10,1	+ 17,1	+ 19,6

Source : INSEE et calculs de la commission des finances sur la base du présent projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

B. L'ÉVOLUTION ÉGALEMENT CONTENUE DES DÉPENSES PUBLIQUES, Y COMPRIS CRÉDITS D'IMPÔT

L'évolution de la dépense publique, y compris crédits d'impôt, permet d'intégrer la dynamique des crédits d'impôt dits « restituables » ou « reportables », qui sont considérés comme des dépenses publiques depuis le 1^{er} septembre 2014, au sens des nouvelles normes comptables européennes SEC 2010⁽¹⁾.

Or, la France se distingue par un recours aux crédits restituables ou reportables significatif et dynamique sur la période récente. Les crédits d'impôt enregistrés en dépenses représentaient 15,9 milliards d'euros en 2013, au lieu de 31,2 milliards d'euros prévus en 2016 et 31,8 milliards d'euros en 2017. Cela résulte principalement de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, évalué en comptabilité nationale à 10,6 milliards d'euros en 2014, 18 milliards d'euros en 2016 et 18,7 milliards d'euros en 2017.

Cette dynamique des crédits d'impôt ne remet pas en cause la rupture de l'évolution de la dépense publique en valeur constatée depuis 2013.

(1) Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux. Cela concerne les crédits d'impôt qui présentent la forme d'une créance et peuvent donner lieu à un versement de la part du Trésor public en cas de dépassement de l'impôt dû. La totalité du crédit d'impôt concerné est comptabilisée en tant que dépense publique. Ce traitement en dépenses des crédits d'impôt restituables a pour contrepartie une recette d'impôts correspondante supplémentaire.

ÉVOLUTION ANNUELLE DES DÉPENSES PUBLIQUES, Y COMPRIS CRÉDITS D'IMPÔT

(en milliards d'euros)

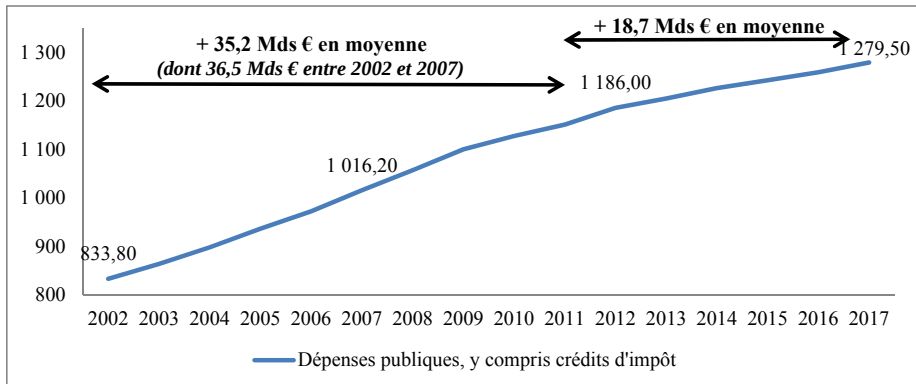
Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses publiques, y compris crédits d'impôt	833,8	864,3	898,6	937,0	972,8	1 016,2	1 057,6	1 100,6
Augmentation annuelle	—	+ 30,5	+ 34,3	+ 38,4	+ 35,8	+ 43,4	+ 41,4	+ 43,0

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses publiques, y compris crédits d'impôt	1 128,0	1 151,5	1 186,0	1 205,3	1 226,6	1 242,8	1 259,3	1 279,5
Augmentation annuelle	+ 27,4	+ 23,5	+ 34,5	+ 19,3	+ 21,3	+ 16,2	+ 16,5	+ 20,2

Source : INSEE et calculs de la commission des finances sur la base du présent projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

Ainsi, les dépenses publiques, y compris crédits d'impôt, ont progressé de 35,2 milliards d'euros en moyenne par an entre 2002 et 2012, contre 18,7 milliards d'euros d'augmentation annuelle moyenne de 2013 à 2017.

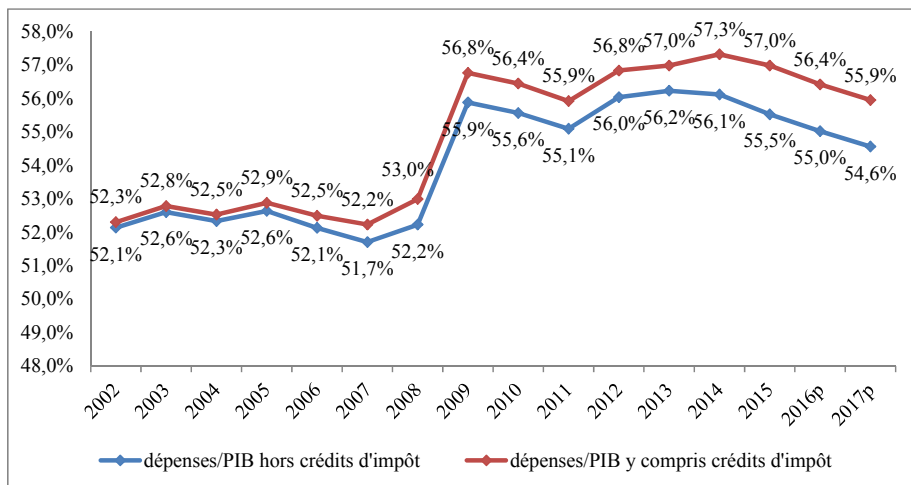
ÉVOLUTION DU NIVEAU DE DÉPENSES PUBLIQUES, Y COMPRIS CRÉDITS D'IMPÔT



Source : INSEE et calculs de la commission des finances sur la base du présent projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

L'évolution des dépenses publiques, y compris crédits d'impôt et hors crédits d'impôt, apparaît également plus limitée que la progression de la richesse nationale, représentée par le produit intérieur brut (PIB). Ainsi, les deux ratios de dépenses publiques par rapport au PIB sont en baisse depuis 2014, ils devraient s'établir en 2017 à un niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2008.

RATIOS DE DÉPENSES PUBLIQUES / PIB



Source : INSEE et calculs de la commission des finances sur la base du projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

Le taux de croissance en valeur de la dépense publique, y compris crédits d'impôt, n'aura progressé que de 1,53 % entre 2012 et 2017, contre 1,85 % pour le taux de croissance du PIB sur la même période.

L'évolution des deux ratios de dépenses publiques respecte la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 2014⁽¹⁾, excepté le ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôt, prévu pour 2017.

COMPARAISON DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE À LA LOI DE PROGRAMMATION

(en points de produit intérieur brut)

Année	2014	2015	2016	2017
Dépense publique, hors crédits d'impôt (LPFP)	56,5	56,1	55,4	54,5
Dépense publique, hors crédits d'impôt, constatée ou prévue (PLF)	56,1	55,5	55,0	54,6
Dépense publique, y compris crédits d'impôt (LPFP)	57,7	57,5	56,9	56,0
Dépense publique, y compris crédits d'impôt, constatée ou prévue (PLF)	57,3	57,0	56,4	55,9

Source : loi de programmation des finances publiques et présent projet de loi de finances.

C. LA RÉALISATION DU PLAN D'ÉCONOMIES DE 50 MILLIARDS D'EUROS

Le Premier ministre a annoncé le 8 avril 2014, lors de son discours de politique générale devant l'Assemblée nationale, la mise en place d'un plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017, portant sur les dépenses de l'État, celles des collectivités territoriales et les dépenses sociales.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 5.

Ce plan d'économies a été construit par rapport à une évolution tendancielle de la dépense publique, hors crédits d'impôt, estimée par les services de la direction générale du Trésor à 2,5 % en valeur sur la période 2012-2017 ⁽¹⁾. En lien avec la faible inflation, la croissance tendancielle de la dépense publique a été abaissée à 2,4 % en valeur sur la période 2013-2017 par le présent projet de loi de finances ⁽²⁾.

Dès lors, il est possible de construire une évolution tendancielle de la dépense publique pour cette période, à partir des données constatées en 2014.

AUGMENTATION TENDANCIELLE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017
Total des dépenses publiques, hors crédits d'impôt, selon le tendanciel	1 200,9	1 229,7	1 259,2	1 289,5
Progression tendancielle (2,4 %)	—	28,8	29,5	30,2

Source : calculs commission des finances.

Cette augmentation tendancielle de la dépense publique, hors crédits d'impôt, peut être comparée à l'évolution constatée en 2015 et prévue en 2016 et 2017 par le Gouvernement, à partir des documents budgétaires.

AUGMENTATION CONSTATÉE ET PRÉVUE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
Total des dépenses publiques, hors crédits d'impôt, constaté ou prévu	1 200,9	1 211	1 228,1	1 247,7
Progression constatée ou prévue	—	10,1	17,1	19,6

Source : Gouvernement.

In fine, ces résultats permettent d'obtenir le quantum d'économies réalisées ou prévues entre 2015 et 2017 par le Gouvernement par rapport à l'évolution tendancielle de la dépense publique, hors crédits d'impôt.

PLAN D'ÉCONOMIES PRÉVU PAR RAPPORT À L'ÉVOLUTION TENDANCIELLE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

(en milliards d'euros)

Année	2015	2016	2017	2015-2017
Augmentation tendancielle dépenses publiques, hors crédits d'impôt	28,8	29,5	30,2	88,6
Augmentation constatée ou prévue des dépenses publiques, hors crédits d'impôt	10,1	17,1	19,6	46,8
Différence	18,7	12,4	10,6	41,8

Source : calculs commission des finances.

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2016, Rapport économique, social et financier, page 143.

(2) Rapport économique, social et financier, annexe au projet de loi de finances pour 2017, page 73.

Ainsi, il apparaît que le **Gouvernement prévoit de réaliser un plan d'économies de 41,8 milliards d'euros sur la période 2015-2017**, selon les hypothèses et les documents budgétaires transmis au Parlement. Ce résultat est conforme à la présentation du Gouvernement dans les derniers documents budgétaires transmis au Parlement, qui prévoient la réalisation d'un quantum d'économies de 40,5 milliards d'euros sur la période 2015-2017 (en ajoutant les économies sur la charge de la dette, les économies s'élèveraient à 46,5 milliards d'euros). L'abaissement de l'objectif initial d'économies est lié au contexte exceptionnel de très faible inflation pendant le triennal et à la nécessité d'accroître les moyens dévolus à la lutte contre le terrorisme.

Le nouveau séquençage du plan d'économies présenté par le Gouvernement est le suivant.

SÉQUENÇAGE DU PLAN D'ÉCONOMIES

(en milliards d'euros)

Année	2015	2016	2017	Cumul
État et opérateurs	10,0	7,0	1,5	18,5
Collectivités locales	3,5	3,3	2,8	9,6
Administrations de sécurité sociale	6,2	4,5	7,7	18,4
Total	18,1	12,4	10,0	40,5

Source : Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, page 74.

II. LA FAIBLE ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EST POURSUIVIE EN 2017

Le présent projet de loi de finances prévoit un taux d'évolution en valeur de la dépense publique, hors crédits d'impôt, de 1,6 % pour 2017. Cette croissance de la dépense publique se répartit de la façon suivante entre les différents secteurs d'administration publique.

CONTRIBUTION DES SOUS-SECTEURS À LA CROISSANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN VALEUR, HORS CRÉDITS D'IMPÔT

(points de contribution)

Administration publique	2016	2017
APU à champ courant	1,4	1,6
APU à champ constant	1,2	1,6
État	0,1	0,5
ODAC	0,2	0,1
APUL	0,1	0,4
ASSO	0,8	0,6

Source : Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

A. L'ÉVOLUTION LIMITÉE DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT

La dépense de l'État aura diminué en valeur de 6,9 milliards d'euros entre la loi de finances initiale pour 2013 et le présent projet de loi de

finances. Hors charge de la dette et pensions, cette baisse s'élève à 4,6 milliards d'euros.

NIVEAU DE DÉPENSES DE L'ÉTAT

(format 2016, en milliards d'euros)

Année	2013	2017	Évolution 2017/2013
Dépenses de l'État, hors charge de la dette et pensions	303,2	298,6	– 4,6
Total des dépenses de l'État	395,2	388,3	– 6,9

Source : présent projet de loi de finances.

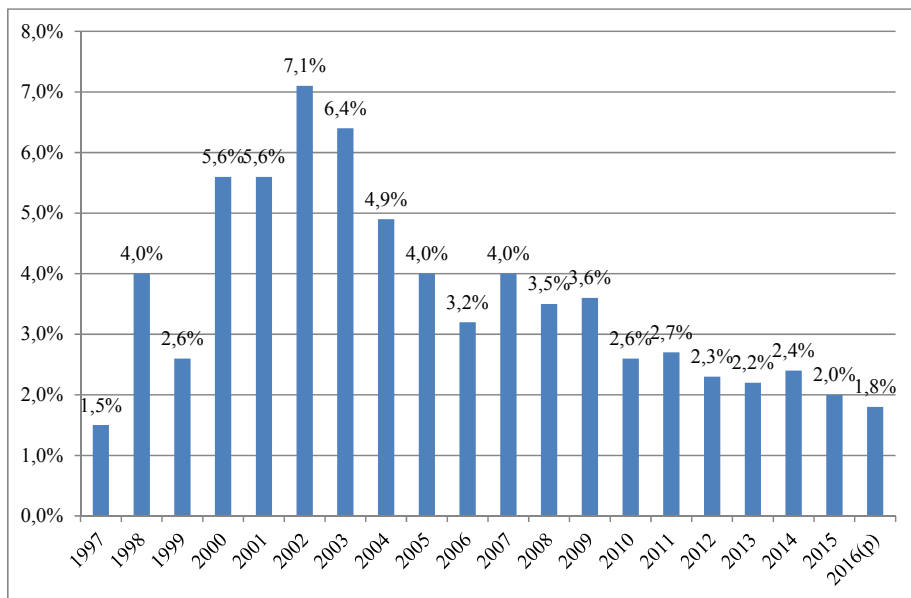
Les économies en dépenses ont principalement résulté de la maîtrise de la masse salariale, liée au gel du point d'indice de la fonction publique et de la diminution des effectifs au sein des secteurs définis comme non prioritaires. Les dépenses de fonctionnement de l'État ont également été strictement encadrées. Par ailleurs, les opérateurs de l'État ont été soumis à une extension du champ du plafonnement de leurs ressources affectées (de 3 milliards d'euros en 2012 à 9,2 milliards d'euros en 2017).

B. LA PARTICIPATION DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE À LA PROGRESSION LIMITÉE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Les administrations de sécurité sociale participent pleinement aux efforts de maîtrise de la dépense. Celle-ci a progressé de seulement 0,6 % en 2015, après 2,3 % en 2014.

Les dépenses d'assurance maladie évoluent à un niveau historiquement bas. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a été respecté pour la sixième année consécutive en 2015, malgré un niveau très ambitieux.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES ENTRANT DANS LE CHAMP DE L'ONDAM (1997-2016)



Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016, page 17.

L'ONDAM devrait être fixé à 2,1 % en 2017, soit une économie de 4,1 milliards d'euros par rapport à la croissance spontanée de ces dépenses, estimée à 4,3 %.

Le Gouvernement a mis en place la modulation des allocations familiales en fonction des revenus à compter du 1^{er} juillet 2015 ⁽¹⁾, qui devrait permettre une réduction de la dépense à hauteur de 800 millions d'euros en année pleine à compter de 2016.

Les modalités de revalorisation des prestations ont été harmonisées à partir de 2016, avec une revalorisation au 1^{er} avril des minima sociaux et de l'ensemble des prestations et une revalorisation au 1^{er} octobre pour les pensions de base (hors invalidité).

Pour l'année 2017, la sphère sociale participe de nouveau fortement à l'effort de redressement des finances publiques, afin d'atteindre l'objectif de solde public à 2,7 % du PIB. L'adoption de mesures au sein du présent projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale est de nature à **réaliser 1,5 milliard d'euros d'économies ou de recettes supplémentaires** :

- réduction de niches sociales à hauteur de 330 millions d'euros ;

(1) Loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015, article 85.

- augmentation de la fiscalité sur le tabac à rouler et création d’une contribution pensant sur le chiffre d’affaires des distributeurs de tabac, pour 250 millions d’euros de recettes supplémentaires ;

- lutte contre la fraude aux prestations et aux cotisations sociales, pour un gain de 500 millions d’euros ;

- montée en charge de mesures déjà votées générant des économies à hauteur de 350 millions d’euros (nouvelle allocation versée au titre du congé parental, réforme du capital décès, loi d’adaptation de la société au vieillissement et liquidation unique des régimes alignés) ;

- nouvelles économies en gestion au sein des organismes de sécurité sociale à hauteur de 270 millions d’euros.

C. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L’EFFORT DE REDRESSEMENT

Depuis 2015, les collectivités territoriales participent à l’effort de redressement des finances publiques. Ainsi, les concours financiers de l’État aux collectivités territoriales ont diminué de 3,5 milliards d’euros en 2015, 3,3 milliards d’euros en 2016 et baisseront de 2,8 milliards d’euros en 2017.

Le Président de la République a annoncé le 2 juin 2016 une réduction de moitié de l’effort demandé en 2017 aux communes et aux intercommunalités au titre de la contribution au redressement des finances publiques (soit environ un milliard d’euros). Au total, **la baisse des concours financiers de l’État aux collectivités territoriales s’élève à 9,6 milliards d’euros sur la période 2015-2017**, au lieu d’un objectif d’économies initialement fixé à 10,7 milliards d’euros.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ a par ailleurs introduit un objectif d’évolution de la dépense locale (ODEDEL) afin d’en assurer une meilleure maîtrise. Conformément au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales ⁽²⁾, cet objectif a une valeur strictement indicative. Depuis sa création, cet objectif a toujours été respecté dans ses deux composantes :

- les dépenses totales, hors amortissements d’emprunts ;
- les dépenses de fonctionnement.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, articles 11 et 30.

(2) Article 72, alinéa 3, de la Constitution.

RESPECT DE L'ODEDEL

(en %)

Année	2014	2015	2016	2017
ODEDEL				
Dépenses totales, hors amortissements d'emprunts	1,2	0,5	1,2	2
Réalisation	- 0,3	- 0,3	-	-
ODEDEL				
Dépenses de fonctionnement	3	2	1,6	1,7
Réalisation	2,8	1,7	-	-

Source : présent projet de loi de finances.

La satisfaction de ces deux objectifs respecte également le taux d'évolution de la dépense publique locale, tel que défini en loi de programmation des finances publiques. La fixation des deux objectifs pour l'année 2016 est en dessous des objectifs retenus dans le cadre de cette loi de programmation (1,9 % pour les dépenses totales et 2,2 % pour objectif relatif aux dépenses de fonctionnement). En vertu de l'article 30 de la loi de programmation, l'ODEDEL a été décliné à compter de 2016 entre les différentes catégories de collectivités territoriales et pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. L'ODEDEL, prévu par le présent projet de loi de finances, se décline de la façon suivante pour l'année 2017.

ODEDEL FIXÉ POUR 2017

(en % d'évolution)

Collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre	
Dépenses totales hors remboursements de dette	2,0
Dépenses de fonctionnement	1,7
Bloc communal	
Dépenses totales hors remboursements de dette	2,1
Dépenses de fonctionnement	1,3
Communes	
Dépenses totales hors remboursements de dette	2,1
Dépenses de fonctionnement	1,3
EPCI à fiscalité propre	
Dépenses totales hors remboursements de dette	2,1
Dépenses de fonctionnement	1,3
Départements	
Dépenses totales hors remboursements de dette	2,2
Dépenses de fonctionnement	2,6
Régions	
Dépenses totales hors remboursements de dette	0,8
Dépenses de fonctionnement	1,1

Source : présent projet de loi de finances.

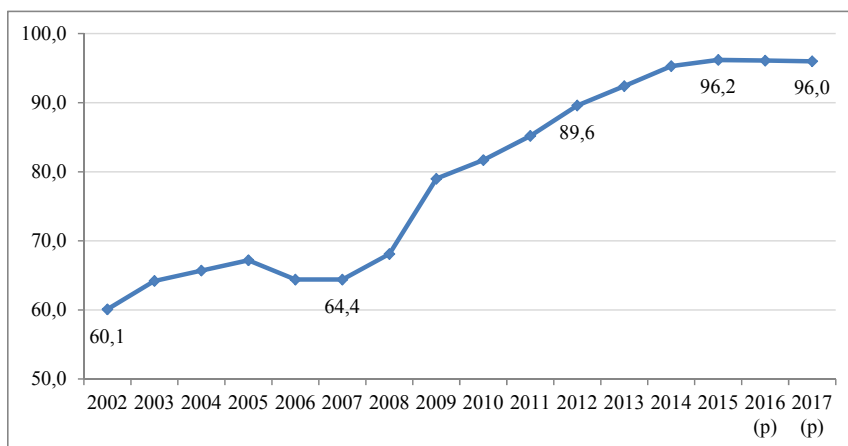
L'objectif d'évolution de la dépense de fonctionnement pour 2017 est abaissé par rapport au niveau prévu en loi de programmation (1,9 %).

FICHE N° 5 : LA DETTE PUBLIQUE

Le présent projet de loi de finances prévoit, pour la première fois depuis 2006, un infléchissement de l'endettement public, avec une baisse de la dette publique rapportée au produit intérieur brut (PIB) entre 2015 et 2016, baisse qui se poursuivra en 2017. La dette publique évoluera de 96,2 % du PIB en 2015, à 96,1 % en 2016 et 96 % en 2017. Cette trajectoire est plus favorable que l'ensemble des dernières prévisions. Cette inversion de la dynamique de la dette publique est la traduction concrète de la politique de redressement des finances publiques menée par le Gouvernement et l'actuelle majorité.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en % du PIB)



Source : INSEE et présent projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

I. UNE RUPTURE DE TENDANCE FORTE AVEC LA TRAJECTOIRE D'ENDETTEMENT PUBLIC CONSTATÉE AU COURS DE LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE

A. UN RYTHME D'ENDETTEMENT PUBLIC FORTEMENT RÉDUIT AU COURS DE LA PRÉSENTE LÉGISLATURE

La dette publique a réduit fortement sa progression depuis 2013. L'endettement annuel moyen s'est élevé à 123 milliards d'euros de 2007 à 2012, il ne s'établit plus qu'à 65 milliards d'euros de 2013 à 2017.

L'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
Dettes publiques au sens de Maastricht	1 253,1	1 358,4	1 531,8	1 632,7	1 754,7	1 869,5	1 954,4	2 040,3	2 097,4	2 144,8	2 195,3
Augmentation annuelle	-	105,3	173,4	100,9	122	114,8	84,9	85,9	57,1	47,4	50,5

Source : INSEE, présent projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

Au cours du précédent quinquennat (de 2007 à 2012), la dette publique a augmenté de 616,4 milliards d'euros, elle n'aura progressé que de 325,8 milliards durant la présente législature (de 2012 à 2017), soit près de deux fois moins.

B. L'ENDETTEMENT PUBLIC PAR RAPPORT AU PIB S'EST ÉGALEMENT SENSIBLEMENT RALENTI

L'analyse de l'évolution de la dette publique par rapport au PIB permet d'évaluer sa soutenabilité à moyen terme.

L'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en % du PIB)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
Dettes publiques au sens de Maastricht	64,4	68,1	79	81,7	85,2	89,6	92,4	95,3	96,2	96,1	96,0
Augmentation annuelle	-	3,7	10,9	2,7	3,5	4,4	2,8	2,9	0,9	- 0,1	- 0,1

Source : INSEE, présent projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

L'augmentation de la dette publique s'est élevée à 25,2 points de PIB entre 2007 et 2012, celle-ci ne sera que de 6,4 points de PIB entre 2012 et 2017. La dynamique d'endettement public rapide et significative a été incontestablement interrompue au cours de la présente législature.

II. LA RÉDUCTION DE LA DETTE PUBLIQUE À COMPTER DE 2016, SE POURSUIT EN 2017 EN AVANCE SUR LES PRÉVISIONS

La dette publique s'est élevée à 96,2 % du PIB en 2015, selon les derniers chiffres publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le 5 septembre 2016⁽¹⁾. La dette publique aurait atteint en 2015 son point haut, avant de connaître une lente décrue en 2016 et 2017, en avance par rapport aux prévisions antérieures et aux recommandations européennes.

TRAJECTOIRE DE L'ENDETTEMENT PUBLIC

(en % du PIB)

Fondement	2015	2016	2017
Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	97,1	97,7	97,0
Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015	97,2	98,8	99,3
Programme de stabilité d'avril 2016	95,7	96,2	96,5
Endettement public constaté et prévu au sein du présent projet de loi de finances	96,2	96,1	96,0

Source : commission des finances.

Le recul de la dette publique dès 2016 permet de respecter les objectifs pluriannuels de finances publiques et de s'écarter durablement des plafonds d'endettement précédemment anticipés.

La baisse du ratio de dette publique par rapport au PIB résulte de deux effets complémentaires :

– un **effet numérateur** : la progression de la dette publique en valeur est maîtrisée, dès lors le stock de dette ralentit sa progression ;

– un **effet dénominateur** : l'accélération de l'activité entraîne une augmentation du produit intérieur brut plus rapide que celle du stock de dette publique.

Ces deux éléments se conjuguent pour réduire progressivement le ratio de dette publique par rapport au PIB.

En 2016, l'évolution de la dette publique bénéficierait d'un approfondissement de la reprise d'activité (croissance du PIB en volume de 1,5 %) et d'une décrue du déficit public à 3,3 % du PIB. En 2017, le taux de croissance devrait se maintenir à un niveau équivalent avec une réduction supplémentaire du déficit public, établi à 2,7 % du PIB selon les prévisions du présent projet de loi de finances.

(1) Selon les premiers résultats des comptes nationaux des administrations publiques pour l'année 2015, issus des Informations rapides de l'INSEE du 25 mars 2016, la dette publique s'élevait en 2015 à 95,7 %. Ce résultat a été revu par l'INSEE, en lien avec la révision des grands agrégats de la comptabilité nationale, tels que le PIB. L'INSEE ne communique les comptes définitifs qu'avec deux ans de décalage, en raison de la disponibilité de certaines sources statistiques. Ainsi, la publication du compte provisoire de l'année 2015 en mai 2016 s'est accompagnée de la publication des comptes définitifs pour 2013 et semi-définitif pour 2014.

L'écart au solde stabilisant ⁽¹⁾ s'élèverait à 1,1 point de PIB en 2016 et à 0,4 point de PIB en 2017. Cela signifie que le solde public continuerait en 2016 et 2017 à accroître l'endettement public, malgré un rapprochement significatif du solde stabilisateur de dette publique. Néanmoins, le Gouvernement indique que des flux de créances permettraient en 2016 et 2017 de compenser cet effet du solde public, en réduisant *in fine* la dette publique. Les flux de créances anticipés concernent une diminution de la trésorerie de l'État et les effets relatifs aux primes et décotes à l'émission.

La stabilisation de la dette publique traduit l'évolution de la dette portée par les différents secteurs d'administration. Seule la dette des administrations publiques centrales augmente en 2016 et 2017. À l'inverse, la dette des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale diminue au cours de la même période.

ÉVOLUTION DU RATIO D'ENDETTEMENT PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION

(en points de PIB)

Année	2015	2016 (p)	2017 (p)
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	96,2	96,1	96,0
Dont contribution des administrations publiques centrales (APUC)	77,1	77,4	78,2
Dont contribution des administrations publiques locales (APUL)	9,0	8,8	8,7
Dont contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO)	10,1	9,8	9,2

Source : Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, page 105.

III. UNE CHARGE DE LA DETTE QUI BÉNÉFICIE PLEINEMENT D'UN ENVIRONNEMENT EXCEPTIONNELLEMENT FAVORABLE

Depuis 2012, la charge de la dette diminue malgré un encours en constante augmentation. Ainsi, la charge de la dette s'est établie à 42,1 milliards d'euros en 2015, soit une baisse de 4,2 milliards d'euros par rapport à 2012. À l'inverse, l'encours de la dette a progressé de 227,9 milliards d'euros sur la même période (2 097,4 milliards d'euros en 2015 au lieu de 1 869,5 milliards d'euros en 2012).

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE

(en milliards d'euros)

Charge de la dette	2012	2013	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
Exécution	46,3	44,9	43,2	42,1	41,6	41,8

Source : lois de règlement et présent projet de loi de finances pour les années 2016 à 2017.

(1) Il s'agit du niveau de solde à atteindre pour stabiliser la dette en points de PIB. Il est égal à l'opposé du produit de la croissance du PIB en valeur (c'est à dire non corrigée de l'inflation) par le taux de dette publique (en points de PIB), autrement dit sauf croissance en valeur négative (cas rarissime), le solde stabilisant est négatif : on parle de déficit stabilisant. Pour une croissance du PIB en valeur de 5% et une dette de 60% du PIB (seuil fixé par le pacte de stabilité et de croissance), le déficit stabilisant s'établit ainsi à 3% (autre seuil fixé par le pacte de stabilité et de croissance).

La diminution de la charge de la dette résulte de deux facteurs positifs complémentaires :

– un environnement historiquement bas des taux d'intérêt, en partie en territoire négatif ; les titres à court terme – BTF – sont ressortis en moyenne à – 0,19 % en 2015, les taux des titres à plus d'un an se sont établis à 0,63 % et 0,3 % en 2016 ;

– un niveau très faible du taux d'inflation ; le taux d'inflation a été nul en 2015, il devrait atteindre 0,1 % en 2016 et 0,8 % en 2017.

Le Gouvernement avait initialement anticipé une remontée de la charge de la dette à compter de 2016, liée à une augmentation du taux d'inflation et à une normalisation de la politique monétaire de la BCE. La loi de finances initiale pour 2016 ⁽¹⁾ avait prévu une charge de la dette de 44,5 milliards d'euros, soit une hausse de 2,4 milliards d'euros par rapport à 2015. Le programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 a abaissé cette prévision de 1,8 milliard d'euros, pour une charge de la dette estimée à 42,7 milliards d'euros. Le *Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques* a de nouveau abaissé cette prévision à 42,2 milliards d'euros, soit un niveau presque équivalent à celui constaté en 2015. Enfin, le présent projet de loi de finances prévoit une diminution supplémentaire de la charge de la dette de 2,9 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale, à 41,6 milliards d'euros en 2016.

En 2017, la charge de la dette devrait légèrement remonter à 41,8 milliards d'euros, en lien avec la hausse du taux d'inflation à 0,8 %.

L'évolution de la dette de l'État et de sa charge sera étudiée plus en détail dans le cadre du rapport spécial relatif à la mission *Engagements financiers de l'État* annexé au présent rapport général, dont la rédaction est confiée à M. Victorin Lurel, rapporteur spécial.

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

**FICHE N° 6 :
LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2017
DANS SON CONTEXTE EUROPÉEN**

Le présent projet de loi de finances pour 2017 doit être replacé dans son contexte européen.

Les finances publiques nationales font, en effet, l'objet d'une surveillance par l'Union européenne. C'est à ce titre, qu'une procédure pour déficit excessif a été ouverte à l'encontre de la France en 2009. Le Conseil de l'Union européenne a accordé un délai à la France expirant en 2017 pour qu'elle ramène son déficit public sous les 3 % du produit intérieur brut (PIB) (I).

La France a transmis au mois d'avril à la Commission européenne ses objectifs en matière de finances publiques dans le cadre du programme de stabilité. Comme l'an dernier, la trajectoire d'ajustement structurel retenu est moins contrainte que celle qu'avait recommandée le Conseil de l'Union européenne le 10 mars 2015. Le Gouvernement craignait, en effet, à juste titre, les effets récessifs sur l'économie française et européenne d'un ajustement structurel trop important. Le point de vue de la France a finalement prévalu compte tenu du caractère sérieux de la réduction du déficit nominal programmée. Conformément à la trajectoire énoncée dans le programme de stabilité d'avril 2016, le présent projet de loi de finances pour 2017 prévoit un déficit nominal à 2,7 % et un ajustement structurel de 0,5 % du PIB (II).

Le présent projet de loi de finances doit désormais être examiné par la Commission européenne. Celle-ci devrait tenir compte, pour le calcul du déficit public, des nouvelles dépenses de sécurité qui ont été décidées à la suite des attentats de 2015 et 2016 (III).

I. LA SURVEILLANCE DES FINANCES PUBLIQUES NATIONALES PAR L'UNION EUROPÉENNE

Le principe d'une surveillance multilatérale des politiques économiques des États membres est posé par l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La surveillance des finances publiques repose sur les dispositions du pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Le PSC est régi par deux règlements qui ont fait l'objet de plusieurs modifications :

– le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dit « *volet préventif* » ;

– et le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dit « *volet correctif* ».

Ces règlements définissent les normes de finances publiques à respecter (A) et le cadre juridique de la surveillance (B). Ils s'insèrent dans le semestre européen (C).

A. LES NORMES DE FINANCES PUBLIQUES À RESPECTER

Le pacte de stabilité et de croissance a pour objet de prévenir et de corriger les **déficits excessifs** définis par le TFUE, d'une part, et de faire respecter les règles budgétaires (« **règle d'or** ») du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), d'autre part. Plusieurs types de normes résultent de ces deux traités et des règlements pris pour leur application. Ces normes font l'objet de modalités de surveillance et de sanction différentes. Elles sont résumées dans le tableau qui suit.

NORMES DE FINANCES PUBLIQUES APPLICABLES AUX ÉTATS MEMBRES DONT LA DETTE PUBLIQUE EXCÈDE 60 % DU PIB

Normes	Modalités de surveillance et de sanction	Traité source
Limite du déficit structurel à 0,5 % du PIB	Volet préventif du PSC	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)
Trajectoire d'ajustement structurel supérieure à 0,5 point de PIB par an		Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) + Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)
Limitation de l'augmentation annuelle des dépenses au taux de croissance potentielle sauf compensation par des mesures discrétionnaires en matière de recettes		
Compensation des réductions de recettes par des réductions de dépenses (règle applicable aux États n'ayant pas encore atteint leur objectif budgétaire de moyen terme)		
Réduction de la dette publique excédant 60 % du PIB d'au moins un vingtième par an en moyenne sur trois ans	Volet correctif du PSC « <i>Procédure pour déficit excessif</i> »	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)
Limite du déficit nominal à 3 % du PIB		

Source : commission des finances.

En premier lieu, le TFUE prohibe les déficits excessifs évalués suivant deux critères : le déficit public et la dette publique. Le déficit public est excessif lorsqu'il dépasse **3 %** du PIB. La dette publique est excessive lorsqu'elle dépasse **60 %** du PIB sauf si elle diminue suffisamment⁽¹⁾, c'est-à-dire si la part de la dette qui excède 60 % du PIB diminue d'au moins un vingtième par an en moyenne sur les trois dernières années⁽²⁾.

En second lieu, l'article 3 du TSCG pose le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques. Il limite le déficit structurel autorisé à **-0,5 point de PIB** pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à **-1 point de PIB** pour les autres États membres.

Par ailleurs, et pour respecter les règles précitées, les États membres doivent déterminer un **objectif de moyen terme (OMT)**, défini en termes de solde structurel, compris entre **-0,5 point de PIB** et l'excédent⁽³⁾. Ils doivent également définir une **trajectoire d'ajustement** en vue d'atteindre l'OMT, étant précisé que le solde structurel doit converger vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB par an (et de plus de 0,5 point par an lorsque l'État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB).

La Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne peuvent cependant estimer que l'effort d'ajustement peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable⁽⁴⁾. L'évolution des dépenses publiques est également encadrée en fonction de la croissance potentielle estimée par la Commission. Enfin, les États n'ayant pas encore atteint leur OMT doivent compenser les réductions de recettes discrétionnaires par des réductions de dépenses équivalentes⁽⁵⁾.

(1) Ces règles sont aujourd'hui codifiées à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et précisées par le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

(2) Article 2 § 1 bis du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dans sa version modifiée par le b) du paragraphe 2 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011.

(3) Le seuil de **-0,5 point de PIB** défini par l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prime sur le seuil de **-1 point de PIB** défini par l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 8 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

(4) Article 5 § 1 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 8 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1175/2011 précité.

(5) Idem.

B. LE CADRE JURIDIQUE DE LA SURVEILLANCE DES FINANCES PUBLIQUES

Le PSC constitue l'armature juridique de la surveillance des finances publiques. Son volet préventif et son volet correctif sont, tous deux, assortis d'un régime de sanctions.

LA SURVEILLANCE DES FINANCES PUBLIQUES

Volet Préventif	Orientations du Conseil de l'Union européenne	Le Conseil adopte ses orientations généralement en février sur la base de l'examen annuel de la croissance élaboré par la Commission européenne
	Programme de stabilité ou programme de convergence	Ces programmes sont transmis par les États membres à la Commission avant le 30 avril
	Évaluation et suivi	– Les programmes sont évalués dans les trois mois de leur transmission – Un avertissement et des recommandations peuvent être adoptés en cas d'écart important avec la trajectoire d'ajustement
Volet correctif	Ouverture de la procédure pour déficit excessif	Sur décision du Conseil, agissant sur recommandation de la Commission, le Conseil adopte des recommandations en vue de la correction du déficit excessif
	Actions suivies d'effet	– L'État membre remet un rapport sur les actions suivies d'effet qu'il a entreprises en vue de remédier au déficit excessif – La Commission évalue les actions suivies d'effet
	Mise en demeure	En l'absence d'actions suivies d'effet, le Conseil peut, sur recommandation de la Commission, adresser une mise en demeure
Sanctions	Sanction du volet préventif	Dépôt portant intérêts de 0,2 % du PIB
	Sanctions du volet correctif	Dépôt ne portant pas intérêts de 0,2 % du PIB, voire amendes de 0,2 % du PIB à 0,5 % du PIB si l'État membre enfreint à plusieurs reprises les règles du volet correctif

Source : commission des finances.

1. Le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance

Le volet préventif s'articule autour du programme de stabilité (États de la zone euro) ou de convergence (États hors zone euro) que les États membres doivent transmettre à la Commission **avant le 30 avril**. Ces programmes font l'objet d'une évaluation et d'un suivi par les instances européennes.

Les États membres déterminent, dans leur programme de stabilité ou de convergence, un OMT et une trajectoire d'ajustement, ainsi que les moyens mis en œuvre pour atteindre ces différents objectifs. Ces programmes doivent reposer sur un scénario macroéconomique plausible.

En France, contrairement à d'autres État de l'Union européenne, **le programme de stabilité ne fait pas l'objet d'un vote obligatoire par le Parlement**.

La conformité de la trajectoire de chaque État membre au regard des recommandations européennes est évaluée dans les trois mois par la Commission.

L'État membre peut être invité à modifier son programme si le Conseil, agissant sur recommandation de la Commission, adopte une recommandation en ce sens ⁽¹⁾.

Les programmes de stabilité ou de convergence font également l'objet d'un suivi. À ce titre, les États membres communiquent avant le 15 octobre leur **projet de plan budgétaire** pour l'année qui suit. Ces plans budgétaires doivent tenir compte des recommandations par pays adoptées par le Conseil au mois de juillet.

Par ailleurs, les plans budgétaires font eux-mêmes l'objet d'un suivi durant la phase d'exécution.

La Commission adresse aux États membres un **avertissement en cas d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement**. Le Conseil peut alors adopter des recommandations lesquelles peuvent donner lieu, en l'absence d'actions suivies d'effet de la part de l'État membre, à des sanctions ⁽²⁾ consistant en un dépôt portant intérêts de 0,2 % du PIB.

À ce jour, la France n'a jamais fait l'objet d'un avertissement par la Commission européenne au titre d'un écart important entre la trajectoire d'ajustement transmise et la trajectoire exécutée. **La France n'est donc pas exposée, à ce stade, à des sanctions** au titre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.

2. Le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance

L'ouverture d'une procédure pour déficit excessif est décidée par le Conseil de l'Union européenne sur recommandation de la Commission. L'État membre doit prendre des **actions suivies d'effet** et en rendre compte régulièrement à la Commission. En l'absence d'actions suivies d'effet, l'État membre peut être mis en demeure par le Conseil de corriger son déficit excessif et d'améliorer chaque année son solde structurel d'au moins 0,5 % du PIB ⁽³⁾. À l'issue de la procédure et en l'absence d'actions suivies d'effet, l'État membre s'expose à des sanctions pouvant aller de 0,2 % à 0,5 % du PIB ⁽⁴⁾.

(1) Article 5 § 2 du règlement précité.

(2) Article 6 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 9 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1175/2011 précité.

(3) Article 5 § 1 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dans sa version modifiée par le paragraphe 6 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1177/2011 précité.

(4) Article 12 du règlement précité, dans sa version modifiée par le paragraphe 11 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1177/2011 précité.

La procédure de déficit excessif ouverte à l'encontre de la France

La France fait l'objet d'une **procédure de déficit excessif depuis le 27 avril 2009**. Le Conseil de l'Union européenne avait alors accordé un délai à la France jusqu'en 2012 pour corriger son déficit. Le 2 décembre 2009, le Conseil a accordé un nouveau délai à la France jusqu'en 2013. Le 21 juin 2013, ce délai a été reporté à 2015. Enfin, **le 10 mars 2015, ce délai a été porté à 2017**.

Le 10 juin 2015, la France a présenté un rapport sur l'action engagée qui fournit des informations complémentaires sur les mesures prévues pour la période 2015-2017. Après analyse de ce rapport, la Commission a publié, le **1^{er} juillet 2015**, une communication dans laquelle elle estime que la procédure concernant les déficits excessifs doit être **suspendue**. Autrement dit, la Commission européenne n'est pas passée à l'étape suivante de la procédure qui aurait consisté à mettre la France en demeure de prendre des actions suivies d'effet. Pour autant, la procédure de déficit excessif est toujours ouverte à l'encontre de la France. La clôture éventuelle de la procédure sera constatée par le Conseil lorsque le déficit excessif aura été corrigé.

Cinq autres États, dont trois appartenant à la zone euro, font actuellement l'objet d'une procédure pour déficit excessif : la Croatie, l'Espagne, la Grèce, le Portugal et le Royaume-Uni.

C. LE SEMESTRE EUROPÉEN

La gouvernance économique et budgétaire européenne a été profondément transformée par l'institution en 2011 d'un semestre européen. Le cadre juridique du semestre européen est fixé par une directive et cinq règlements adoptés en novembre 2011, l'ensemble de ces six textes étant désignés habituellement sous la dénomination « *six-pack* »⁽¹⁾.

(1) Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres économiques ; règlement (UE) n° 1177/2011 du Parlement européen et du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ; directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

Le « six-pack »

– Une réforme du pacte de stabilité et de croissance

Trois règlements européens ont réformé et renforcé le pacte de stabilité et de croissance (PSC). Un premier règlement a réformé le régime des sanctions (règlement (UE) n° 1173/2011). Deux autres règlements ont réformé respectivement le volet préventif et le volet correctif du PSC (règlement (UE) n° 1175/2011 et règlement (UE) n° 1177/2011).

– L’instauration d’une procédure de déséquilibres excessifs

Deux autres règlements ont introduit une nouvelle procédure de déséquilibres excessifs sur le modèle de la procédure de déficit excessif. L’un d’eux met en place un mécanisme d’alerte pour détecter les déséquilibres ainsi qu’une procédure spécifique pour corriger les déséquilibres excessifs (règlement (UE) n° 1176/2011). L’autre prévoit les sanctions applicables aux États membres dont la monnaie est l’euro qui ne suivraient pas les recommandations formulées au niveau européen pour remédier à leur déséquilibre excessif (règlement (UE) n° 1174/2011).

– Un cadre budgétaire commun

Une directive instaure des règles détaillées concernant les cadres budgétaires nationaux des États membres, et notamment leur système de comptabilité et de prévisions économiques (directive 2011/85/UE).

Le semestre européen est une période de six mois au cours de laquelle les politiques budgétaires des États membres sont examinées. Ce cadre de surveillance consiste à coordonner *ex ante* les politiques économiques et budgétaires des États membres de l’Union européenne et à renforcer le contrôle de leurs politiques budgétaires au stade de la préparation du budget annuel. Il prévoit un mécanisme d’alerte en cas de déséquilibres macroéconomiques excessifs.

Le semestre européen débute en novembre par la publication d’un « *examen annuel de la croissance* » établi par la Commission européenne. Ce document expose les priorités économiques générales de l’Union européenne. Il est soumis à l’examen des autres institutions et alimente les discussions préalables au Conseil européen de printemps.

La Commission publie, ensuite, en février, une série de rapports par pays analysant les politiques économiques des États membres. Ces rapports comprennent des bilans approfondis des pays considérés comme étant en situation de déséquilibre macroéconomique.

Le 8 mars 2016, sur la base des bilans approfondis par pays publiés le 26 février 2016, la Commission a estimé que :

– **sept États membres étaient touchés par un déséquilibre** qui ne pouvait être qualifié d'excessif (Allemagne, Espagne, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Slovaquie, Suède) ;

– **cinq États membres connaissaient un déséquilibre excessif** (Bulgarie, Croatie, France, Italie, Portugal).

Dans son *Rapport 2016 pour la France*, la Commission européenne a estimé que la France connaissait deux types de déséquilibres macroéconomiques : un déséquilibre d'endettement et un déséquilibre de compétitivité.

Au mois de mars, le Conseil de l'Union européenne adopte ses recommandations. Les États membres de la zone euro transmettent ensuite, avant la fin avril, aux autorités européennes leur programme de stabilité (ou programme de convergence pour les autres États membres) ainsi que leur programme national de réforme (PNR). Enfin, la Commission propose au mois de mai des recommandations stratégiques à chaque État membre en se fondant sur son évaluation des situations économiques et programmes nationaux.

Ce calendrier est propice au dialogue. L'institution d'un semestre européen a indéniablement amélioré la coopération entre les États membres et les institutions européennes, tout en renforçant le caractère multilatéral du processus.

II. LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LA FRANCE DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE STABILITÉ D'AVRIL 2016

La France a décidé de ne pas suivre la recommandation du 10 mars 2015 du Conseil de l'Union européenne en raison des effets récessifs qu'aurait provoqués la trajectoire d'ajustement structurelle recommandée (A).

Pour autant, la trajectoire de réduction du déficit public retenue par la France est meilleure que celle recommandée par le Conseil de l'Union européenne (B).

A. LA RECOMMANDATION DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE N'A PAS ÉTÉ SUIVIE

Dans sa recommandation du 10 mars 2015, le Conseil de l'Union européenne a donné à la France jusqu'en 2017 – au lieu de 2015 précédemment – pour ramener son déficit public sous les 3 % de PIB en lui recommandant de suivre la trajectoire de déficit suivante : 4 % en 2015, 3,4 % en 2016 et 2,8 % en 2017. Le Conseil a également recommandé une réduction soutenue du déficit structurel (de 0,5 point de PIB en 2015, puis 0,8 point en 2016 et 0,9 point en 2017).

Dans le programme de stabilité présenté le 15 avril 2015, le Gouvernement a fait le choix de ne pas suivre entièrement la recommandation du Conseil. Certes, le déficit nominal prévu était inférieur à la recommandation du Conseil de l'Union européenne. Les cibles de déficit public étaient ainsi de 3,8 % du PIB pour l'année 2015, puis 3,3 % pour l'année 2016 et 2,7 % pour l'année 2017.

COMPARAISON DE LA TRAJECTOIRE DE SOLDE PUBLIC

(en % du PIB)

Année	2015	2016	2017
Recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015	- 4,0	- 3,6	- 2,8
Programme de stabilité du 15 avril 2015	- 3,8	- 3,3	- 2,7

Source : commission des finances.

Mais, l'ajustement structurel prévu était moins important que celui recommandé par le Conseil de l'Union européenne puisqu'il est limité à 0,5 point de PIB par an de 2015 à 2017.

COMPARAISON DE LA TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

(en % du PIB)

Année	2015	2016	2017
Recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015	0,5	0,8	0,9
Programme de stabilité du 15 avril 2015	0,5	0,5	0,5

Source : commission des finances.

Ainsi qu'elle a eu l'occasion de le développer dans son rapport d'information sur le programme de stabilité pour 2015-2018 ⁽¹⁾, la Rapporteuse générale estime que la recommandation du Conseil du 10 mars 2015 reposait sur un ajustement structurel trop important qui pouvait se traduire par un recul de la croissance économique. Cette recommandation impliquait, en effet, de réaliser 20 milliards d'euros d'économies supplémentaires sur le triennal ce qui aurait eu un impact négatif sur la croissance en France et en Europe.

Les mesures de stimulation de la croissance peuvent être au moins aussi efficaces que les mesures d'économies budgétaires pour réduire le déficit.

La Rapporteuse générale a dès lors pleinement approuvé le choix du Gouvernement de retenir une trajectoire d'ajustement structurel différente de celle recommandée par le Conseil et de préserver ainsi la croissance. Ce choix permet, *in fine*, de dépasser les objectifs de solde nominal fixés par la recommandation du Conseil. Au surplus, la trajectoire retenue par le Gouvernement est conforme aux règles du volet préventif du PSC.

(1) Valérie Rabault, Rapport d'information sur le programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 et le programme national de réforme, *Assemblée nationale*, XIV^e législature, n° 2740, 22 avril 2015 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2740.asp>.

Le point de vue de la France a finalement prévalu.

La Commission européenne a, en effet, constaté que le *Rapport sur l'action engagée*, remis par la France le 10 juin 2015 dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, confirmait l'intention du Gouvernement de ramener le déficit public sous les 3 % de PIB dans le délai fixé par le Conseil. La Commission s'attend, ainsi, à ce que la France respecte ses objectifs de déficit nominal en 2015 et en 2016. La procédure de déficit excessif engagée contre la France a été suspendue ⁽¹⁾.

Sur la base de cet avis de la Commission, la recommandation du Conseil du 14 juillet 2015 a conclu que l'action de la France était « globalement conforme » aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance ⁽²⁾.

Le dialogue qui a eu lieu tout au long du semestre européen a donc permis à la France de faire prévaloir sa stratégie budgétaire qui consiste à privilégier le retour de la croissance pour faire baisser le solde nominal.

B. LA TRAJECTOIRE DE RÉDUCTION DU DÉFICIT RETENUE PAR LA FRANCE

Contrairement à l'an dernier, le Conseil de l'Union européenne n'a pas formulé d'orientations spécifiques concernant la France pour la préparation de son programme de stabilité et son programme national de réforme.

Les objectifs de finances publiques de la France ont été confirmés dans le programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 transmis à la Commission européenne au mois d'avril dernier.

En matière de solde public, la France cible toujours un déficit de 3,3 % du PIB en 2016, 2,7 % en 2017, 1,9 % en 2018 et 1,2 % en 2019.

En matière d'ajustement structurel, la France cible un ajustement de 0,4 % en 2016, 0,5 % en 2017 et 2018, et 0,3 % en 2019. La Rapporteuse générale a, à nouveau, approuvé cette trajectoire, moins contrainte que celle recommandée par le Conseil ⁽³⁾.

(1) Commission européenne, communication sur l'évaluation de l'action engagée par la France en réponse à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015 visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif, 1^{er} juillet 2015 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0326>.

(2) Recommandation du Conseil de l'Union européenne du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme de la France pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2015 : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_france_fr.pdf.

(3) Valérie Rabault, Rapport d'information sur le programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 et le programme national de réforme, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 3684, 20 avril 2016 : http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3684.asp#P2252_122589.

**COMPARAISON ENTRE LES OBJECTIFS DE FINANCES PUBLIQUES DU PROGRAMME
DE STABILITÉ D'AVRIL 2016 ET CEUX FIGURANT DANS LA RECOMMANDATION
DU 10 MARS 2015 DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE**

(en % du PIB)

	Année	2016	2017	2018	2019
Solde public	Recommandation du Conseil	3,4 %	2,8 %	—	—
	Objectif de la France	3,3 %	2,7 %	1,9 %	1,2 %
Ajustement structurel	Recommandation du Conseil	0,8 %	0,9 %	—	—
	Objectif de la France	0,4 %	0,5 %	0,5 %	0,3 %

Source : commission des finances.

Le présent projet de loi de finances pour 2017 s'inscrit parfaitement dans cette stratégie budgétaire en prévoyant un déficit nominal à 2,7 % et un ajustement structurel de 0,5 % du PIB.

III. LE PROJET DE LOI DE FINANCES DOIT DÉSORMAIS ÊTRE EXAMINÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Durant le semestre national qui suit le semestre européen (A), la Commission européenne fera connaître son point de vue sur le présent projet de loi de finances (B).

A. LE SEMESTRE NATIONAL

À l'issue du semestre européen, les États membres doivent élaborer leur budget, selon leurs règles propres, en tenant compte des orientations de l'Union européenne.

Le semestre national est, du point de vue des procédures européennes, régit par le « *two-pack* » ⁽¹⁾, c'est-à-dire un ensemble de deux règlements du 21 mai 2013 qui ont été adoptés en vue de renforcer la surveillance budgétaire de la zone euro :

– le règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil n° 472/2013 du 21 mai 2013 qui a organisé une surveillance renforcée des États membres qui sollicitent une aide multilatérale ;

– et le règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil n° 473/2013 du 21 mai 2013 qui a prévu l'obligation pour les États membres de se doter d'un organisme indépendant pour évaluer les hypothèses macroéconomiques des stratégies budgétaires.

(1) Le « paquet de deux » en français.

L'avis indépendant sur les prévisions économiques, exigé par les règles du « *two-pack* », a été délivré par le Haut Conseil des finances publiques, créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (avis n° HCFP-2016-03 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2016).

Ce règlement a également transformé le semestre européen en un **cycle budgétaire annuel** ce qui permet un approfondissement de l'échange d'informations et de la coordination entre les États membres et les institutions européennes.

Les États membres doivent ainsi envoyer leur « **plan budgétaire** » pour l'année suivante avant le 15 octobre. Les États membres faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif doivent également présenter un « **programme de partenariat économique** », conformément au TSCG, signé le 2 mars 2012 et ratifié par la France le 8 janvier 2013. Ce programme décrit les mesures et les réformes structurelles engagées pour assurer une correction durable des déficits excessifs.

**DOCUMENTS À TRANSMETTRE À LA COMMISSION EUROPÉENNE
AVANT LE 15 OCTOBRE DE L'ANNÉE N-1**

Documents	Cadre juridique
Plan budgétaire	Suivi de la mise en œuvre du programme de stabilité
Programme de partenariat économique	Procédure pour déficit excessif

Source : commission des finances.

La Commission européenne donne son avis avant le 30 novembre et demande, le cas échéant, des modifications. Pour ce qui est des États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif, l'avis de la Commission évalue si la correction du déficit est conforme aux recommandations du Conseil de l'Union européenne.

Cette évaluation se fait également sur la base d'un rapport sur l'action engagée en réponse à la recommandation issue de la procédure de déficit excessif, transmis par le pays concerné.

L'Eurogroupe, qui réunit les ministres des finances des États membres de la zone euro, examine, ensuite, les avis sur les projets de plans budgétaires ainsi que la situation et les perspectives budgétaires pour la zone euro dans son ensemble, sur la base d'une évaluation réalisée par la Commission, afin de disposer d'une vision agrégée du contexte budgétaire de la zone.

L'État membre transmet, enfin, sa loi de finances à la Commission avant la fin de l'année.

B. LE POINT DE VUE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

La France a fait le choix de faire figurer dans un document unique tout à la fois le projet de plan budgétaire, le rapport sur l'action engagée dans le cadre de la procédure pour déficit excessif et le programme de partenariat économique. Il s'agit du *Rapport économique, social et financier* (RESF) annexé au projet de loi de finances. C'est sur ce document que la Commission européenne devra donner son avis au mois de novembre.

La Commission effectuera alors une nouvelle évaluation de la situation des finances publiques de la France. Elle peut décider de recommander la reprise de la procédure pour déficit excessif, ou bien, ce qui est plus probable, de prolonger sa suspension compte tenu de l'effort important de réduction du déficit accompli par la France en 2017.

La Commission devrait également prendre en compte les nouvelles dépenses de sécurité engagées à la suite des attentats pour apprécier si le dépassement éventuel de la norme de déficit public peut ou non être considéré comme exceptionnel. Autrement dit, ces dépenses supplémentaires pourraient ne pas être prises en compte dans le calcul du déficit public.

Lors de son audition devant notre commission ⁽¹⁾, le commissaire européen, Pierre Moscovici, a indiqué que plusieurs pays ont exprimé une demande d'application des clauses de flexibilité prévues par le pacte de stabilité et de croissance. L'Italie et la Belgique ont invoqué ces clauses au titre des dépenses de sécurité. Ces deux pays ainsi que l'Autriche, la Slovaquie et la Finlande ont également invoqué ces clauses au titre des dépenses d'accueil des réfugiés. La France n'a en revanche formulé aucune demande à ce jour.

(1) Audition, conjointe avec la commission des affaires européennes, de M. Pierre Moscovici, commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et aux douanes, séance du 5 octobre 2016 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/16-17/c1617002.asp>.

Le traitement des dépenses de sécurité

Les moyens alloués à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme ont été accrus à la suite des attentats de 2015 et 2016. Ces renforts représentent un total de près de 2 milliards d'euros selon l'évaluation que le Gouvernement a communiquée dans l'annexe « *tiré à part* » remise au Parlement à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques.

Juridiquement, par application d'une clause de flexibilité du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, le déficit ne devrait plus être qualifié d'excessif s'il résulte de ces nouvelles dépenses.

En effet, le 1 de l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dit « *volet correctif* » dispose :

*« Le dépassement de la valeur de référence fixée pour le déficit public est considéré comme exceptionnel au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), deuxième tiret, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) s'il résulte d'une **circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession économique** ».*

FICHE N° 7 : LE DÉFICIT DE L'ÉTAT

Le déficit de l'État prévu pour 2017 est sensiblement du même montant en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale, soit respectivement 69,3 et 68,6 milliards d'euros.

La distinction entre comptabilité nationale et comptabilité budgétaire

La **comptabilité budgétaire** est destinée à enregistrer et suivre l'exécution des opérations du budget de l'État. La tenue d'une comptabilité budgétaire est prévue par l'article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit d'une comptabilité de trésorerie. L'article 28 de la LOLF précise ainsi que « *les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées* » et que « *les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées* ». La LOLF prévoit une nomenclature des comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), une nomenclature par destination (mission, programme, action, sous-action) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

La **comptabilité nationale** s'inscrit dans un champ d'analyse sensiblement plus vaste. Elle s'appréhende comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d'une économie nationale. Il s'agit d'une comptabilité d'engagements établie selon les règles du Système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. Les agrégats relatifs aux administrations publiques, et notamment celui relatif à leur besoin de financement (déficit), jouent un rôle essentiel dans le cadre de la surveillance des finances publiques au niveau européen.

Le présent projet de loi de finances, dont l'article d'équilibre est établi selon les principes de la comptabilité budgétaire, prévoit un déficit budgétaire de 69,3 milliards d'euros pour 2017, au lieu de 69,9 milliards d'euros pour 2016 (I).

SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde	– 87,2	– 74,9	– 85,6*	– 70,5	– 69,9	– 69,3

* – 73,6 hors programmes d'investissements d'avenir (PIA).

Source : commission des finances.

En comptabilité nationale, le déficit de l'État est prévu à 68,6 milliards d'euros au lieu de 72,6 milliards d'euros en 2016 (II).

SOLDE DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ NATIONALE DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde	- 81,6	- 69,6	- 75,3	- 71,3	- 72,6	- 68,6

Source : commission des finances.

En apparence, le déficit de l'État baisse peu depuis 2013. En réalité, l'effort accompli par l'État est plus important que ne le laisse supposer l'évolution de son solde dans la mesure où il a pris en charge l'intégralité de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité (III).

I. LE SOLDE EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

Les tableaux qui suivent récapitulent, de façon, simplifiée, les grandes masses expliquant la formation du solde budgétaire de l'État en 2015, 2016 et 2017.

EXÉCUTION 2015

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	366,7	Recettes (II)	294,5
Dépenses nettes du budget général (hors PSR)	296,5	Recettes fiscales nettes	280,1
Prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne	19,7	Recettes non fiscales	14,4
Prélèvement sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales	50,5	Soldes des comptes spéciaux (III)	+ 1,6
		Déficit à financer (I - II - III)	70,5

Source : loi de règlement pour 2015.

PRÉVISION ACTUALISÉE POUR 2016

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	374,3	Recettes (II)	301,7
Dépenses nettes du budget général (hors PSR)	307,5	Recettes fiscales nettes	285,9
PSR au profit de l'Union européenne	20,2	Recettes non fiscales	15,8
PSR au profit des collectivités territoriales	46,7	Soldes des comptes spéciaux (III)	+ 2,7
		Déficit à financer (I - II - III)	69,9

Source : présent projet de loi de finances.

PRÉVISION PLF 2017

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	381,8	Recettes (II)	307,0
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	318,5	<i>Recettes fiscales nettes</i>	292,5
<i>PSR au profit de l'Union européenne</i>	19,1	<i>Recettes non fiscales</i>	14,5
<i>PSR au profit des collectivités territoriales</i>	44,2	Soldes des comptes spéciaux (III)	+ 5,4
		Déficit à financer (I – II – III)	69,3

Source : présent projet de loi de finances.

L'amélioration du solde budgétaire en 2017 par rapport à 2016 s'explique par :

– une augmentation des dépenses de 7,5 milliards d'euros (voir fiche *Dépenses de l'État*) ;

– une augmentation des recettes de 5,3 milliards d'euros (voir fiche *Recettes de l'État*) ;

– et une augmentation du solde annuel des comptes spéciaux de 2,7 milliards d'euros (voir fiche *Comptes spéciaux*).

PASSAGE DU SOLDE 2016 ACTUALISÉ AU SOLDE PLF 2017

(en milliards d'euros)

	2016 Prévision actualisée	Variation	2017 PLF		2016 Prévision actualisée	Variation	2017 PLF
Dépenses (I)	374,3	+ 7,5	381,8	Recettes (II)	301,7	+ 5,3	307,0
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	307,5	+ 11	318,5	<i>Recettes fiscales nettes</i>	285,9	+ 6,6	292,5
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	20,2	– 1,1	19,1	<i>Recettes non fiscales</i>	15,8	– 1,3	14,5
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	46,7	– 2,5	44,2	Soldes des comptes spéciaux (III)	+ 2,7	+ 2,7	+ 5,4
				Déficit à financer (I – II – III)	69,9	– 0,6	69,3

Source : commission des finances.

II. LE SOLDE EN COMPTABILITÉ NATIONALE

Plusieurs retraitements – exposés dans le *Rapport économique, social et financier* annexé au présent projet de loi de finances – sont nécessaires pour passer du solde budgétaire (– 69,3 milliards d’euros) au solde en comptabilité nationale (– 68,6 milliards d’euros).

- *Les retraitements qui dégradent le solde en comptabilité nationale par rapport au solde en comptabilité budgétaire*

Certaines recettes budgétaires ne sont pas considérées comme des recettes publiques.

Il en est ainsi de la recette budgétaire de 4,3 milliards d’euros sur le compte de commerce *Soutien au commerce extérieur* liée au rapatriement du solde du compte État à la Compagnie française d’assurance pour le commerce extérieur (COFACE). Cette opération est traitée en comptabilité nationale comme une opération financière.

Le rapatriement de ce compte, prévu à l’article 25 du présent projet de loi de finances, s’explique par un changement des modalités de garanties publiques au commerce extérieur. Auparavant, ces garanties étaient dites « *obliques* » : l’État garantissait la COFACE qui elle-même garantissait les bénéficiaires. Désormais, l’État garantira directement les bénéficiaires.

Il en est de même du produit des amendes prononcées par l’Autorité de la concurrence dans l’attente d’une décision de justice définitive. Cette recette budgétaire n’est pas traitée en recette publique tant que la décision n’est pas définitive, ce qui devrait dégrader le solde en comptabilité nationale de 0,5 milliard d’euros par rapport au solde en comptabilité budgétaire.

Par ailleurs, certaines dettes de l’État sont traitées en dépense publique alors qu’elles ne donnent pas lieu immédiatement à des dépenses budgétaires.

Ainsi, les crédits d’impôt reportés sont considérés comme des dépenses publiques alors qu’ils ne sont pas comptabilisés en dépense budgétaire tant qu’ils n’ont pas été restitués ou imputés. Ceci conduit à majorer les dépenses de 3,4 milliards d’euros en comptabilité nationale par rapport à la comptabilité budgétaire, essentiellement en raison du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE).

- *Les retraitements qui améliorent le solde en comptabilité nationale par rapport au solde en comptabilité budgétaire*

Les recettes et les dépenses budgétaires du compte d’affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l’État* ne sont pas considérées comme des recettes et des dépenses publiques dans la mesure où elles proviennent de cessions

et d'acquisitions d'actifs. Il convient ainsi de soustraire 6,5 milliards d'euros de dépenses et 5 milliards d'euros de recettes budgétées au titre de ce CAS, ce qui contribue à améliorer le solde en comptabilité nationale de 1,5 milliard d'euros par rapport au solde budgétaire.

Le solde en comptabilité nationale est également amélioré de 7,2 milliards d'euros au titre de l'enregistrement en droits constatés des intérêts d'emprunts (primes et décotes à l'émission et intérêts courus non échus).

De même, l'annuité de 1,2 milliard d'euros de remboursement de la dette de l'État vis-à-vis d'EDF au titre du déficit de compensation de l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE) – prise en charge par le CAS *Transition énergétique* – n'est pas considérée comme une dépense publique dans la mesure où elle est neutre patrimoniale : le remboursement éteint partiellement une dette si bien que le patrimoine de l'État est inchangé à l'issue de l'opération.

Le versement du dividende d'EDF en actions est traité comme une recette publique alors qu'il ne donne pas lieu à une recette budgétaire (+ 1 milliard d'euros).

III. LE SOLDE DE L'ÉTAT RETRAITÉ DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ

Le pacte de responsabilité et de solidarité (PRS) comporte, ainsi que son intitulé l'indique, deux volets :

- un volet « responsabilité » à destination des entreprises ayant pour objectif de soutenir la croissance et l'emploi en renforçant leur compétitivité ; le CICE, voté en 2012, a été intégré au volet « responsabilité » ;

- et un volet « solidarité » à destination des ménages ayant des revenus modestes ou moyens dans une optique de justice sociale et de réduction des inégalités (voir fiche *Suivi du pacte de responsabilité et de solidarité*).

L'État a pris à sa charge le coût du CICE, alors même qu'il s'agit d'une mesure de réduction du coût du travail qui relève normalement des administrations de sécurité sociale et des partenaires sociaux. Il a également pris à sa charge le volet « solidarité » du pacte. Il a enfin compensé à la sécurité sociale l'intégralité des pertes de recettes résultant des baisses des cotisations sociales décidées dans le cadre du pacte.

L'effort accompli par l'État en vue du redressement des comptes publics est mieux mis en valeur en retraçant son solde budgétaire du coût de la mise en œuvre de ce pacte.

En adoptant ce point de vue, il ressort que le déficit de l'État, hors PRS, a baissé de plus de 50 milliards d'euros sous le quinquennat, tant en comptabilité nationale qu'en comptabilité budgétaire.

SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT RETRAITÉ

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde budgétaire de l'État	- 87,2	- 74,9	- 73,6*	- 70,5	- 69,9	- 69,3
Compensation à la sécurité sociale des mesures d'allègements des cotisations	-	-	-	+ 6,4	+ 11,5	+ 13,3
Coût budgétaire du CICE	-	-	+ 6,6	+ 12,0	+ 12,6	+ 15,8
Volet « solidarité »	-	-	+ 1,3	+ 3,0	+ 5,0	+ 6,0
Solde retraits du PRS	- 87,2	- 74,9	- 65,7	- 49,1	- 40,9	- 34,2

* Hors programmes d'investissements d'avenir (PIA).

Source : commission des finances.

SOLDE RETRAITÉ DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ NATIONALE

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde de l'État	- 81,6	- 69,6	- 75,3	- 71,3	- 72,6	- 68,6
Compensation à la sécurité sociale des mesures d'allègements des cotisations	-	-	-	+ 6,4	+ 11,5	+ 13,3
Coût du CICE en comptabilité nationale	-	-	+ 10,6	+ 17,2	+ 18,0	+ 18,7
Volet « solidarité »	-	-	+ 1,3	+ 3,0	+ 5,0	+ 6,0
Solde retraits du PRS	- 81,6	- 69,6	- 63,4	- 44,7	- 38,1	- 30,6

Source : commission des finances.

FICHE N° 8 : LES RECETTES DE L'ÉTAT

Les recettes du budget général de l'État sont prévues à 307 milliards d'euros en 2017 au lieu de 301,7 milliards d'euros en 2016 et 294,5 milliards d'euros en 2015.

RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT 2015-2017

(en milliards d'euros)

Recettes du budget général de l'État	Exécution 2015	Prévision révisée 2016	Prévision 2017
Total	294,5	301,7	307,0
impôt sur le revenu (IR)	69,3	71,5	73,4
impôt sur les sociétés (IS)	33,5	30,5	29,4
taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	141,8	145,0	149,4
taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	13,8	15,9	16,2
dont autres recettes fiscales	21,7	23,0	24,1
Sous-total recettes fiscales nettes	280,1	285,9	292,5
dont recettes non fiscales	14,4	15,8	14,5

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

Après prise en compte des prélèvements sur recettes, il est prévu que les recettes nettes hors fonds de concours s'établissent à 243,7 milliards d'euros en 2017 au lieu de 234,9 milliards d'euros en 2016.

RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT 2015-2017

(en milliards d'euros)

Recettes	Exécution 2015	Prévision révisée 2016	Prévision 2017
Recettes du budget général de l'État (1)	294,5	301,7	307,0
Prélèvements sur recettes (2)	70,2	66,8	63,3
Recettes nettes de l'État hors fonds de concours (1 – 2)	224,3	234,9	243,7

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

I. LES RECETTES FISCALES NETTES

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Les recettes fiscales nettes du budget général de l'État sont prévues :

– à 285,9 milliards d'euros en 2016, en hausse de 5,8 milliards d'euros par rapport à 2015 ;

– et à 292,5 milliards d'euros en 2017, en hausse de 6,6 milliards d'euros par rapport à 2016.

RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 Prévision actualisée	2017 prévision
272,3	265,1	214,3	237,0	255,0	268,4	284,0	274,3	280,1	285,9	292,5

Source : commission des finances.

Les recettes fiscales sont évaluées à législation constante en fonction de la croissance du produit intérieur brut (PIB). Ceci permet de déterminer leur « évolution spontanée ». Puis, cette évaluation est corrigée des mesures fiscales (nouvelles et antérieures) et des mesures de périmètre devant produire des effets durant l'année faisant l'objet du projet de loi de finances.

DES RECETTES FISCALES NETTES 2016 AUX RECETTES FISCALES NETTES 2017

(en milliards d'euros)

Recettes fiscales nettes 2016	Évolution spontanée	Mesures			Recettes fiscales nettes 2017
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
285,9	9,7	− 0,3	− 1,5	− 1,4	292,5
		− 3,2			

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

1. La prévision d'évolution spontanée repose sur une élasticité des impôts à la croissance de 1,4 pour 2017

En 2016, l'évolution spontanée des recettes fiscales et la croissance du PIB en valeur sont toutes deux estimées à 2,3 %. Cela signifie que l'élasticité des recettes fiscales à la croissance serait égale à l'unité alors que la prévision d'élasticité en loi de finances initiale était de 1,3.

En 2017, l'évolution spontanée des recettes fiscales serait de 3,4 % et la croissance du PIB en valeur de 2,4 %. Cela signifie que l'élasticité des recettes fiscales à la croissance progresserait nettement pour atteindre 1,4.

Mode de prévision des impôts

Les prévisions fiscales ne sont pas réalisées par l'application *ex ante* d'une hypothèse d'élasticité des recettes au taux de croissance prévu. Elles sont déterminées pour chaque impôt, sur la base d'un scénario macroéconomique établi par la direction générale du Trésor. Néanmoins, sur la base de ces prévisions, il en est déduit une élasticité attendue pour l'année suivante. L'élasticité est, en effet, égale au taux de croissance des recettes sur le taux de croissance du PIB en valeur.

En moyenne, sur la période 2002-2017, l'élasticité des impôts à la croissance est désormais égale à l'unité (1,03 précisément). Ceci est conforme à l'analyse généralement admise selon laquelle, à long terme, l'élasticité des impôts tend vers l'unité : l'évolution des assiettes fiscales agrégées doit normalement converger avec celle du PIB. Les « anomalies » de court terme – qui sont dues à des facteurs variés – sont ainsi effacées, en particulier s'agissant des années 2009 (+ 4,5) et 2013 (– 1,6). L'élasticité proche de l'unité tend aussi à démontrer que les stratégies d'évitement de l'impôt (évasion fiscale) ne sont pas plus importantes ces dernières années que par le passé.

ÉLASTICITÉ DES RECETTES FISCALES SUR LA PÉRIODE 2002-2017

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
+ 0,1	+ 0,1	+ 1,7	+ 1,5	+ 2,0	+ 1,3	+ 1,0	+ 4,5

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 Prévision	2017 Prévision
+ 1,6	+ 1,6	– 0,2	– 1,6	– 0,4	+ 0,9	+ 1,0	+ 1,4

Source : commission des finances.

2. Les mesures discrétionnaires conduiront à une nouvelle baisse des impôts en 2017

a. Les mesures nouvelles

Les mesures nouvelles doivent conduire à une baisse de la fiscalité de 0,3 milliard d'euros en 2017.

LES PRINCIPALES MESURES NOUVELLES PRENANT EFFET EN 2017

(en milliards d'euros)

Article	Contenu	Montant
2	Réduction permanente de 20 % de l'impôt sur le revenu (IR) des foyers aux revenus modestes et moyens	– 1,0
6	Diminution du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) en faveur des petites et moyennes entreprises (PME)	– 0,3
7	Modification du régime des acomptes sur l'IS des grandes entreprises	+ 0,5
9	Extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire sur les plans épargne logement aux revenus de capitaux mobiliers	+ 0,4

Source : présent projet de loi de finances.

**MESURES FISCALES « MÉNAGES » DU PLF 2017 :
IMPACT PAR RAPPORT AUX RECETTES DE 2016**

(en millions d'euros)

	Articles	Résumé de la mesure	2017	2018
Mesures nouvelles	2	Réduction d'IR de 20 % pour les foyers à revenus modestes et moyens	- 1 050	- 1 050
	3	Exonération des ayants droit des victimes du terrorisme et des forces de l'ordre décédées dans leur mission	- *	- *
	10	Ouverture du cumul du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) avec l'éco-prêt à taux zéro (PTZ) sous condition de ressources	- 1	- 5
	13	Suppression de trois niches fiscales (dépenses de grosses réparations du nu-propriétaire, crédit d'impôt sur les assurances de loyers impayés, réduction de droits de succession pour charge de famille)	+ 12	+ 60
	41	Universalisation du crédit d'impôt en faveur des services à la personne	0	- 1 100
	43	Renforcement du régime des impatriés	- 7	- 15
Prorogation	10	Prorogation du CITE	0	0**
	40	Prorogation du dispositif « Pinel »	0	0**
Total			- 1 046	- 2 110

* Impact marginal.

** À comportements constants, pas d'impact sur les recettes de l'année 2018.

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations préalables des articles.

**MESURES FISCALES « ENTREPRISES » DU PLF 2017 :
IMPACT PAR RAPPORT AUX RECETTES DE 2016**

(en millions d'euros)

	Articles	Résumé de la mesure	2017	2018
Mesures nouvelles	6	Diminution du taux de l'IS	- 330	- 1 450
	7	Réforme du 5 ^e acompte	+ 460	+ 460
	8	Création d'un acompte de taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	+ 100	+ 100
	9	Acompte du prélèvement forfaitaire	+ 380	+ 380
	13	Suppression de petites niches (amortissement exceptionnel des logiciels, suppression du crédit d'impôt pour prospection commerciale)	+ 72	+ 190
	39	Extension du crédit d'impôt pour les métiers d'art aux restaurateurs du patrimoine	0	- 3
	42	Incitation au verdissement des véhicules des sociétés	0*	0*
	44	Hausse du taux de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	0	- 1 600
	46	Augmentation du taux du crédit d'impôt pour les investissements des TPE en Corse	0	- 10
	48	Suppression de taxes à faible rendement (taxe sur les boues d'épuration et taxe sur les laboratoires de biologie médicale)	- 1,5**	- 0,5**
Prorogation	39	Prorogation du crédit d'impôt pour les métiers d'art	0	0***
	45	Prorogation du dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes (JEI)	0	0***
Total			680,5	- 1 933,5

* Le dispositif commencera à produire des effets en 2019.

** La perte de recettes n'est pas subie par l'État.

*** À comportements constants, pas d'impact sur les recettes de l'année 2018.

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations préalables des articles.

b. Les mesures antérieures

Les mesures adoptées antérieurement au présent projet de loi de finances devraient, au titre de leur montée en charge, entraîner une baisse de la fiscalité de 1,5 milliard d'euros en 2017.

La principale d'entre elles est liée à la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dont le coût budgétaire progressera de 2,8 milliards d'euros en 2017 ⁽¹⁾. Cette mesure de baisse sera, en partie, compensée par une hausse du rendement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) de 1,7 milliard d'euros en raison de la hausse de la composante carbone de son tarif et de la poursuite de la convergence de la fiscalité du gazole et de l'essence.

LES PRINCIPALES MESURES ANTÉRIEURES MONTANT EN CHARGE EN 2017

(en milliards d'euros)

Mesure	Montant
Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	- 2,8
Hausse du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	+ 1,7

Source : présent projet de loi de finances.

c. Les mesures de périmètre

Les mesures de périmètre conduiront à réduire les recettes du budget général de l'État à hauteur de 1,4 milliard d'euros.

Il s'agit essentiellement de l'affectation au compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique*, prévue à l'article 22 du présent projet de loi de finances, d'une fraction du produit de la hausse de la fiscalité écologique pour un montant de 1 714 millions d'euros. Inversement, l'effet en année pleine de la réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), remplacée par une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) élargie, entraînera une recette supplémentaire de 357 millions d'euros pour le budget général de l'État.

B. PRÉSENTATION PAR IMPÔT

Les quatre principaux impôts (IR, IS, TVA, TICPE) représenteront 92 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État.

(1) 3,2 milliards d'euros en incluant le CICE sur l'impôt sur le revenu.

1. Impôt sur le revenu

a. La prévision pour 2017

Le rendement net de l'IR est prévu à 73,4 milliards d'euros pour 2017, soit 25 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État.

DES RECETTES D'IR 2016 AUX RECETTES D'IR 2017

(en milliards d'euros)

IR 2016	Évolution spontanée	Mesures			IR 2017
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
71,5	+ 2,6	- 0,9	+ 0,1	0	73,4
			- 0,8		

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

L'évolution spontanée de l'IR serait particulièrement importante en 2017 (+ 3,7 % soit une élasticité de 1,5).

La croissance effective de l'IR serait toutefois ralentie grâce à la réduction d'un milliard d'euros prévue, en faveur des ménages à revenus modestes et moyens, par l'article 2 du présent projet de loi de finances.

En dépit de cette baisse, le rendement de l'IR progresserait légèrement plus vite que le PIB (2,6 % au lieu de 2,4 %), ce qui est normal en période de reprise de l'activité compte tenu de la progressivité du barème.

b. L'évolution sur le quinquennat

Le rendement de l'IR a progressé de 13,9 milliards d'euros sous la législature.

RENDEMENT DE L'IR DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016 Prévision actualisée	2017 Prévision
Rendement	59,5	67,0	69,2	69,3	71,5	73,4

Source : commission des finances.

Cette hausse est, en grande partie, apparente. Elle s'explique à hauteur :

- de 6,2 milliards d'euros par l'évolution spontanée de l'impôt, c'est-à-dire par la croissance de l'activité économique ;

- de 3 milliards d'euros par une mesure de périmètre relative à la « barémisation » des revenus du capital qui étaient auparavant soumis à un prélèvement forfaitaire libératoire ;

- et de 2,1 milliards d'euros par une mesure de périmètre ayant consisté à remplacer un crédit d'impôt (la prime pour l'emploi) par une dépense budgétaire (la prime d'activité).

La hausse discrétionnaire de l'impôt sur le revenu a été ainsi limitée à 2,6 milliards d'euros. Pour une large part, cette hausse résulte de mesures adoptées sous le précédent quinquennat. La suppression progressive de la demi-part accordée aux veufs et veuves ayant eu au moins un enfant a entraîné une hausse de l'IR de 0,7 milliard d'euros. De même, la suppression du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'une résidence principale a accru le rendement de l'IR de 1,8 milliard d'euros sur l'ensemble du quinquennat ⁽¹⁾.

DES RECETTES D'IR 2012 AUX RECETTES D'IR 2017

(en milliards d'euros)

IR 2012	Évolution spontanée	Mesures		IR 2017
		Nouvelles et antérieures	Périmètre	
59,5	+ 6,2	+ 2,6	+ 5,1	73,4
		+ 7,7		

Source : Rapport économique, social et financier *annexé au présent projet de loi de finances*, page 179.

Les mesures adoptées sous cette législature ont, en revanche, globalement été neutres :

- les mesures d'assiette (fiscalisation des heures supplémentaires, des majorations de pension, et des complémentaires santé) ont accru les recettes d'IR de 4,1 milliards d'euros ;

- les mesures ciblées sur les hauts revenus (baisse du plafonnement du quotient familial, plafonnement des niches fiscales, tranche à 45 %, « barémisation » des revenus du capital) ont entraîné une hausse du produit de l'IR de 3 milliards d'euros ;

- les baisses d'impôt en faveur des foyers aux revenus modestes et moyens – décidées dans le cadre du pacte de solidarité – ont presque entièrement compensé ces hausses puisqu'elles ont représenté au total une diminution du produit de l'IR de 6,5 milliards d'euros.

L'évolution de l'IR n'a pas amputé le pouvoir d'achat global des ménages sous le quinquennat mais a permis d'accroître la redistributivité de notre système fiscal.

(1) Réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

**COMPARAISON DES BARÈMES DE L'IR PAR PART ENTRE LE DÉBUT
ET LA FIN DE LA XIV^E LÉGISLATURE**

Barème revenus 2011 (IR 2012)		Barème revenus 2016 (IR 2017)	
Tranches de revenus en euros	Taux	Tranches de revenus en euros	Taux
Jusqu'à 5 963	0 %	Jusqu'à 9 710	0 %
De 5 963 à 11 896	5,5 %	De 9 710 à 26 818	14 %
De 11 896 à 26 420	14 %		
De 26 420 à 70 830	30 %	De 26 818 à 71 898	30 %
Supérieur à 70 830	41 %	De 71 898 à 152 260	41 %
		Supérieur à 152 260	45 %

Source : commission des finances.

2. Impôt sur les sociétés

a. Prévision 2017

Le rendement net de l'IS est prévu à 29,4 milliards d'euros pour 2017, soit 10 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État.

DES RECETTES D'IS 2016 AUX RECETTES D'IS 2017

(en milliards d'euros)

IS 2016	Évolution spontanée	Mesures			IS 2017
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
30,5	1,9	+ 0,3	- 3,3	0	29,4
			- 3,0		

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

L'évolution spontanée de l'IS serait importante, à 6,2 %, soit une élasticité de 2,5. Mais le rendement de l'IS poursuivrait en 2017 sa décrue.

Certes, malgré la baisse du taux sur les PME, le présent PLF conduit à une augmentation de l'IS de 0,3 milliard d'euros au titre des mesures nouvelles en raison de trois mesures de trésorerie prises en vue de renforcer le caractère contemporain du paiement de l'impôt par les entreprises (réforme du cinquième acompte, élargissement de l'acompte sur les prélèvements forfaitaires libératoires, et création d'un acompte sur la taxe sur les surfaces commerciales).

Mais les mesures discrétionnaires auront bien pour effet de faire baisser l'IS une nouvelle fois en 2017 grâce à la montée en charge du CICE (pour 2,8 milliards d'euros) qui constitue l'essentiel des mesures antérieures.

b. L'évolution sur le quinquennat

L'IS aura ainsi baissé de près de 18 milliards d'euros depuis 2013. Pour la première fois en 2017, les remboursements et dégrèvements d'IS seront supérieurs à son rendement (30 milliards d'euros contre 29,4 milliards d'euros).

Une présentation du rendement de l'IS « *brut du CICE* » incite toutefois à nuancer ce constat. La baisse de l'IS en 2017 par rapport à 2013 n'est que de 2 milliards d'euros sous ce périmètre.

RENDEMENT DE L'IS DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016 Prévision actualisée	2017 Prévision
Rendement IS brut du CICE	41,3	47,2	41,9	45,6	43,1	45,2
Rendement IS	41,3	47,2	35,3	33,6	30,5	29,4

Source : commission des finances.

3. La taxe sur la valeur ajoutée

La TVA est un impôt d'État partagé avec la sécurité sociale. Elle joue à ce titre un rôle de variable d'ajustement dans les transferts entre l'État et la sécurité sociale. Elle représente un peu plus de 51 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État.

RENDEMENT DE LA TVA DEPUIS 2009

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Part État	118,5	127,3	131,9	133,4	136,3	138,3	141,8	145,0	149,4
Part sécurité sociale	8,4	8,5	10,1	10,6	9,2	12,7	11,8	11,2	11,4
Total	126,9	135,9	142,0	144,0	145,5	151,0	153,6	156,2	160,8

Source : Conseil des prélèvements obligatoires et réponses aux questionnaires de la Rapporteuse générale.

L'évolution spontanée de la TVA est attendue à 2,8 % pour 2017, soit légèrement plus que la croissance du PIB en valeur (2,4 %) si bien que son élasticité ressortirait à 1,2.

DES RECETTES DE TVA 2016 AUX RECETTES DE TVA 2017 (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

TVA 2016	Évolution spontanée	Mesures			TVA 2017
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
145	+ 4,0	+ 0,0	+ 0,1	+ 0,2	149,4
		+ 0,3			

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

Aucune mesure nouvelle n'est prévue pour 2017. Au titre des mesures antérieures, comme les années précédentes, la hausse de la TICPE entraîne mécaniquement un élargissement de l'assiette de la TVA. La principale mesure de périmètre porte sur l'augmentation de la part affectée au profit des organismes de sécurité sociale (+ 134 millions d'euros).

4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

La TICPE est partagée entre l'État et divers affectataires, dont les collectivités territoriales. Ces affectations permettent essentiellement de compenser des transferts de compétence.

AFFECTATION DE LA TICPE 2015-2017

Année	2015 exécution	2016 Prévision d'exécution	2017 Prévision
État budget général	13 774	15 854	16 220
État Cas <i>Transition énergétique</i>	0	0	1 357
Sous-total État	13 774	15 854	17 577
Départements	6 546	6 553	6 556
Régions	4 768	4 927	4 990
Régions part Grenelle	527	613	626
Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF)	1 139	715	735
Total	26 754	28 662	30 484

Source : commission des finances.

Le rendement net de la TICPE revenant à l'État est prévu à 17,6 milliards d'euros, dont 1,4 milliard seront affectés au CAS *Transition énergétique*. La part devant revenir au budget général est évaluée à 16,2 milliards d'euros soit un peu moins de 6 % des recettes fiscales nettes.

DES RECETTES DE TICPE 2016 AUX RECETTES DE TICPE 2017 (PART BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT)

(en milliards d'euros)

TICPE 2016	Évolution spontanée	Mesures			TICPE 2017
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
15,9	+ 0,0	+ 0,0	+ 1,7	- 1,4	16,2
			+ 0,3		

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

L'évolution spontanée de la TICPE serait proche de 0 en 2017 et aucune mesure nouvelle n'est prévue.

En revanche, les mesures antérieures prises dans le cadre de la trajectoire carbone (hausse du prix de la tonne de 8,50 euros par an) et la poursuite de la convergence de la fiscalité du gazole et de l'essence devraient entraîner une hausse du rendement de 1,7 milliard d'euros. Ces deux mesures sont déjà intégrées dans les tarifs de la TICPE prévus pour 2017.

EXEMPLE DE TARIFS DE TICPE PAR LITRE DE CARBURANT EN 2016 ET 2017

(en euro, arrondi au centime le plus proche)

Carburant	Tarif 2016	Tarif 2017
Supercarburant sans plomb (SP 95-E5 et SP 98)	0,64	0,65
Supercarburant sans plomb (SP 95-10)	0,62	0,63
Gazole	0,50	0,53

Source : article 265 du code des douanes.

5. Les autres recettes fiscales

Les autres recettes fiscales nettes sont évaluées 24,1 milliards d’euros dans le présent projet de loi de finances. Toutefois, leur montant est en réalité plus élevé dans la mesure où sont déduits des autres recettes fiscales nettes les dégrèvements d’impôts locaux.

La Cour des comptes critique régulièrement cette présentation et recommande de « *modifier la présentation du tableau d’équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l’État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d’État pour la détermination des recettes fiscales nettes* » ⁽¹⁾.

Après réintégration des remboursements et dégrèvements d’impôts locaux (11,9 milliards d’euros), les autres recettes fiscales nettes s’élèveraient à 36 milliards d’euros en 2017, et non pas à 24,1 milliards d’euros.

L’impôt de solidarité sur la fortune (ISF) devrait progresser de 200 millions d’euros, notamment grâce à une mesure nouvelle anti-abus prévue à l’article 4 du présent projet de loi de finances.

DE L’ISF 2016 À L’ISF 2017

(en milliards d’euros)

ISF 2016	Évolution spontanée	Mesures			ISF2017
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
5,2	+ 0,1	+ 0,05	+ 0,0	+ 0,0	5,4
		+ 0,1			

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

Les droits de succession demeureront dynamiques en 2017 sous l’effet d’une évolution spontanée liée à des raisons démographiques.

DES DROITS DE SUCCESSION 2016 AUX DROITS DE SUCCESSION 2017

(en milliards d’euros)

Droits de succession 2016	Évolution spontanée	Mesures			Droits de succession 017
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
11,0	+ 0,5	0,0	0,0	0,0	11,5
		0,0			

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

Les droits de donation sont quant à eux prévus à 1,8 milliard d’euros pour 2017, soit un montant en légère progression par rapport à 2016 (1,75 milliard d’euros).

La taxe sur les transactions financières est prévue à 578 millions d’euros et la part revenant à l’État de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) à

(1) Note d’analyse de l’exécution budgétaire de la mission Remboursements et dégrèvements.

300 millions d’euros dont 100 millions d’euros au titre de la création d’un acompte prévue par l’article 8 du présent projet de loi de finances.

II. LES RECETTES NON FISCALES DU BUDGET GÉNÉRAL

En 2017, le produit des recettes non fiscales diminuerait de 1,3 milliard d’euros par rapport à 2016 pour s’établir à 14,5 milliards.

Selon l’état A annexé au projet de loi de finances, ces recettes non fiscales se décomposeraient en :

- 4,59 milliards d’euros de dividendes ;
- 2,46 milliards d’euros de produits du domaine de l’État ;
- 1,06 milliard d’euros de produits de la vente de biens et services ;
- 0,45 milliard d’euros de remboursements et d’intérêts des prêts, d’avances et d’autres immobilisations financières ;
- 2,49 milliards d’euros d’amendes, de sanctions, de pénalités, et de frais de poursuite ;
- et 3,45 milliards d’euros de produits divers.

III. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

Les prélèvements sur recettes (PSR) diminuent de 4,6 milliards d’euros en 2017 par rapport à 2016.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

(en milliards d’euros)

Bénéficiaire du prélèvement sur recettes	2016	2017	Variation 2017/2016
Union européenne	20,2	19,1	– 1,1
Collectivités territoriales	46,7	44,2	– 2,5
Total	66,9	63,3	– 3,6

Source : présent projet de loi de finances.

A. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES EN FAVEUR DE L’UNION EUROPÉENNE

Le PSR en faveur de l’Union européenne diminuerait de 1,1 milliard d’euros pour s’établir à 19,1 milliards d’euros au lieu de 20,2 milliards d’euros en 2016. Cette diminution s’explique en grande partie par le non-renouvellement du paiement rétroactif, réalisé en 2016, au titre des corrections et rabais forfaitaires accordés à certains États membres au titre des années 2014 et 2015. Cet impact a été estimé à 900 millions d’euros sur le prélèvement sur recettes de l’année 2016.

B. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le PSR en faveur des collectivités territoriales passerait de 46,7 milliards d'euros à 44,2 milliards d'euros. Cette baisse traduit la contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques (CRFP) décidée dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017. Elle porte principalement sur la dotation globale de fonctionnement (DGF).

IV. LES DÉPENSES FISCALES

Le tome II de l'annexe relative aux évaluations des voies et moyens définit les dépenses fiscales comme « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* ».

La notion de dépenses fiscales repose donc sur l'écart à la norme fiscale et englobe l'ensemble des réductions d'impôt (qui diminuent le montant de l'impôt dû) et des crédits d'impôt (qui entraînent, si le montant du crédit est supérieur à celui de l'impôt dû, une restitution en faveur du contribuable concerné).

Il est recensé 451 dépenses fiscales pour 2017 pour un montant total évalué à près de 90 milliards d'euros.

DÉPENSES FISCALES 2015-2017

(en milliards d'euros)

Année	2015	2016	2017
Dépenses fiscales	85,1	85,8	89,9

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome II.

L'article 19 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019⁽¹⁾ prévoit que « *le montant annuel des dépenses fiscales ne peut excéder 80,6 milliards d'euros en 2015, 81,8 milliards d'euros en 2016 et 86 milliards d'euros en 2017* »⁽²⁾.

Ces montants intègrent le coût du CICE. Cette intégration résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de la Rapporteuse

(1) Loi n° 2014 1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

(2) Valérie Rabault, Rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2015, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 2245, 7 octobre 2014 : http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2245.asp#P1783_146942.

générale. Ces montants constituent un objectif de pilotage et n'ont donc pas une valeur normative.

Avec 15,8 milliards en 2017, le CICE est la dépense fiscale la plus coûteuse. À noter que le crédit d'impôt pour la transition énergétique a coûté 0,3 milliard d'euros de plus que prévu en 2016 (1,7 au lieu de 1,4 milliard d'euros).

LES 10 DÉPENSES FISCALES LES PLUS COÛTEUSES EN 2017

(en milliards d'euros)

Dépenses fiscales	Montant
Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	15,8
Crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)	5,5
Abattement de 10 % sur les pensions	4,2
Taux de TVA 10 % pour certains travaux de rénovation	3,4
Taux de TVA de 2,1 % sur les médicaments remboursables	2,4
Taux de TVA de 10 % sur les ventes à consommer sur place	2,4
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	2,0
Exonération des prestations familiales	2,0
Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole	1,9
Crédit d'impôt pour la transition énergétique	1,7

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome II.

FICHE N° 9 : LE VOLET FISCAL DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

Le présent projet de loi de finances contient vingt-trois articles portant des mesures fiscales : douze d'entre eux sont insérés en première partie (articles 2 à 13), et onze en seconde partie (articles 38 à 48).

Ces mesures fiscales nouvelles représentent globalement une baisse des impôts d'environ 1,3 milliard d'euros pour 2017 et de 5 milliards d'euros pour 2018. Ces baisses bénéficient tant aux ménages (1,1 milliard d'euros en 2017 et 2,1 milliards d'euros en 2018) qu'aux entreprises (260 millions d'euros en 2017 et 2,9 milliards d'euros en 2018).

ÉVALUATION DES MESURES FISCALES NOUVELLES DU PLF 2017

(en millions d'euros)

Année	2017	2018
Ménages (1)	- 1 076,0	- 2 110,0
Entreprises (hors mesures de trésorerie) (2)	- 259,5	- 2 875,5
Sous-total (3 = 1 + 2)	- 1 335,5	- 4 985,5
Entreprises (mesures de trésorerie) (4)	940,0	940,0
Total (5 = 3 + 4)	- 395,5	- 4 043,5

Source : annexes au présent projet de loi de finances Évaluations des voies et moyens, tome I, et Évaluations préalables des articles.

Le « monopole » des lois de finances en matière fiscale

Les mesures fiscales ne relèvent pas du domaine exclusif des lois des finances tel qu'il est défini par la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Elles peuvent indifféremment être adoptées en loi ordinaire ou en loi de finances.

Toutefois, par application d'une circulaire du 14 janvier 2013 du Premier ministre ⁽¹⁾, le Gouvernement s'est astreint – en principe – à présenter les mesures fiscales qu'il propose au Parlement lors de l'examen d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Ce monopole – de fait – des lois de finances pour les mesures fiscales d'initiative gouvernementale permettrait au Parlement de mieux apprécier leur impact sur les équilibres budgétaires de la Nation. Il n'est toutefois pas toujours respecté par le Gouvernement.

Les mesures fiscales qui affectent l'équilibre budgétaire de l'État en année N + 1 doivent être présentées en première partie du projet de loi de finances (1^o du I de l'article 34 de la LOLF). Les mesures fiscales qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire et qui ne l'affectent qu'après l'année N + 1 doivent figurer, quant à elles, en seconde partie (a du 7^o du II de l'article 34 de la LOLF).

(1) « Je vous rappelle que les mesures fiscales ou relatives aux recettes sociales décidées à l'initiative du Gouvernement ne pourront trouver leur place que dans une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale » : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026939682>.

I. LES MESURES FISCALES « MÉNAGES »

MESURES FISCALES « MÉNAGES » DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES IMPACT PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES DE 2016

(en millions d'euros)

	Articles	Résumé de la mesure	2017	2018
Mesures nouvelles	2	Réduction d'impôt sur le revenu (IR) de 20 % pour les foyers à revenus modestes et moyens	- 1 050	- 1 050
	3	Exonération des ayant-droits des victimes du terrorisme et des forces de l'ordre décédées dans leur mission	- ⁽¹⁾	- ⁽¹⁾
	5	Aménagement du régime d'imposition des indemnités de fonction perçues par les élus locaux	- 30	-
	10	Ouverture du cumul du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) avec l'éco-PTZ sous condition de ressources	- 1	- 5
	13	Suppression de trois niches fiscales (dépenses de grosses réparations du nu-propriétaire, crédit d'impôt sur les assurances de loyers impayés, réduction de droits de succession pour charge de famille)	+ 12	+ 60
	38	Instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu	0	0
	41	Réduction d'impôt pour la réhabilitation des résidences de tourisme	0 ⁽²⁾	0 ⁽²⁾
	43	Renforcement du régime des impatriés (exonération de taxes sur les salaires)	- 7 ⁽³⁾	- 15 ⁽³⁾
	47	Universalisation du crédit d'impôt en faveur des services à la personne	0	- 1 100
Prorogation	10	Prorogation du crédit d'impôt pour la transition énergétique	0	0 ⁽⁴⁾
	40	Prorogation du dispositif « Pinel »	0	0 ⁽⁴⁾
	41	Prorogation du dispositif « Censi-Bouvard »	0	0 ⁽⁴⁾
Total			- 1 076	- 2 110

(1) impact marginal.

(2) le premier impact annuel significatif est estimé intervenir à compter de 2019.

(3) la perte de recettes n'est pas subie par l'État.

(4) à comportements constants, pas d'impact sur les recettes de l'année 2018.

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations préalables des articles.

A. LES BAISSSES

Le présent projet de loi de finances comprend deux mesures importantes de réduction de la fiscalité applicables aux ménages :

– une réduction permanente de 20 % de l'impôt sur le revenu des foyers à revenus modestes et moyens (article 2), pour environ 1,05 milliard d'euros dès 2017 ;

**Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des ménages
à revenus modestes et moyens**

La réduction d'impôt sur le revenu sera fixée à 20 % de l'impôt après décote pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence n'excède pas 18 500 euros pour un célibataire, et 37 000 euros pour un couple, ce plafond étant majoré de 3 700 euros par demi-part supplémentaire. Il sera dégressif jusqu'à 20 500 euros pour un célibataire, et 41 000 euros pour un couple, ce plafond étant également majoré de 3 700 euros par demi-part supplémentaire.

– et l'universalisation du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (article 47), pour environ 1,1 milliard d'euros en 2018 (cette mesure bénéficiera plus particulièrement aux retraités).

Il comporte également trois mesures nouvelles de baisse d'impôt d'une ampleur plus modérée :

– une possibilité de cumul du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) avec l'éco-PTZ sous condition de ressources (article 10) ;

– une réduction d'impôt pour la réhabilitation des résidences de tourisme (article 41) ;

– et une exonération de taxe sur les salaires en vue de renforcer le régime des impatriés (article 43) ;

Il est également prévu une exonération de certains impôts en faveur des ayants-droits des victimes d'acte de terrorisme et des forces de l'ordre décédées dans leur mission (article 3).

Au total, les nouvelles baisses d'impôt pour les ménages sont de 1 088 millions d'euros pour 2017 et de 2 170 millions d'euros pour 2018.

B. LES HAUSSES

Trois mesures nouvelles ont pour effet d'augmenter légèrement la fiscalité des ménages les plus aisés au titre de la suppression des niches fiscales suivantes (article 13) :

– la déductibilité des dépenses de grosses réparations du nu-propriétaire dont le bien n'est pas en location ;

– le crédit d'impôt sur les assurances de loyers impayés ;

– les réductions de droits de succession pour charge de famille.

Au total, les nouvelles hausses d'impôt pour les ménages sont de 12 millions d'euros pour 2017 et de 60 millions d'euros pour 2018.

Il est aussi prévu une mesure anti-abus visant à lutter contre certains détournements du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), dont le rendement a été évalué par le Gouvernement à 50 millions d'euros (article 4).

C. LES PROROGATIONS DE BAISSES CENSÉES S'ÉTEINDRE EN 2017

Enfin, trois mesures de prorogation jusqu'au 31 décembre 2017 sont prévues pour :

– le CITE (article 10) ;

– le dispositif d'investissement locatif « Pinel » (article 40) ;

– le dispositif de réduction d'impôt accordée aux contribuables réalisant des investissements neufs en location meublée dans des résidences avec services, dit « Censi-Bouvard » (article 41).

D. LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

L'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu est l'une des mesures phares du présent projet de loi de finances (article 38). Cette réforme du recouvrement de l'impôt est neutre budgétairement, les règles d'assiette et de taux n'étant pas modifiées, sauf pour les indemnités de fonction perçues par les élus locaux (article 5).

II. LES MESURES FISCALES « ENTREPRISES »

MESURES FISCALES « ENTREPRISES » DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES IMPACT PAR RAPPORT AUX RECETTES DE 2016

(en millions d'euros)

	Article s	Résumé de la mesure	2017	2018
Mesures nouvelles	6	Diminution du taux de l'impôt sur les sociétés (IS)	– 330	– 1 450
	7	Réforme du 5 ^e acompte	+ 460	+ 460
	8	Création d'un acompte de taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	+ 100	+ 100
	9	Acompte du prélèvement forfaitaire	+ 380	+ 380
	13	Suppression de petites niches (amortissement exceptionnel des logiciels, crédit d'impôt pour prospection commerciale)	+ 72	+ 190
	39	Extension du crédit d'impôt pour les métiers d'art aux restaurateurs du patrimoine	0	– 3
	42	Incitation au verdissement des véhicules des sociétés	0 ⁽¹⁾	0 ⁽¹⁾
	44	Hausse du taux de CICE	0	– 1 600
	46	Augmentation du taux du crédit d'impôt pour les investissements des TPE en Corse	0	– 10
Prorogation	48	Suppression de taxes à faible rendement (taxe sur les boues d'épuration et taxe sur les laboratoires de biologie médicale)	– 1,5 ⁽²⁾	– 0,5 ⁽²⁾
	12	Maintien des abattements d'impôt dans les zones franches d'activité en 2017	0	0 ⁽³⁾
	39	Prorogation du crédit d'impôt pour les métiers d'art	0	0 ⁽³⁾
	45	Prorogation du dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes (JEI)	0	0 ⁽³⁾
Total			680,5	– 1 933,5

(1) le dispositif commencera à produire des effets en 2019.

(2) la perte de recettes n'est pas subie par l'État.

(3) à comportements constants, pas d'impact sur les recettes de l'année 2018.

Source : présent projet de loi de finances, annexe Évaluations préalables des articles.

A. LES BAISSSES

Le présent projet de loi de finances contient deux grandes mesures de baisse de la fiscalité des entreprises :

– une diminution progressive du taux de l'IS à 28 % à l'horizon 2020, évaluée à 330 millions d'euros dès 2017 et à 7 milliards d'euros en 2021 (article 6) ;

ÉCHÉANCIER DE LA BAISSSE DU TAUX DE L'IS PRÉVU PAR L'ARTICLE 6

Année	Entreprises concernées par la baisse du taux à 28 %
2017	Pour les petites et moyennes entreprises (PME) jusqu'à 75 000 euros de bénéfice imposable
2018	Pour toutes les entreprises jusqu'à 500 000 euros de bénéfice
2019	Pour entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas un milliard d'euros, sur l'ensemble de leur bénéfice imposable
2020	Pour l'ensemble des entreprises

– et une augmentation d'un point du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui représente une nouvelle réduction du coût du travail de 3,1 milliards d'euros (article 44).

Le relèvement envisagé d'un point du taux du CICE ne pèsera pas sur le solde budgétaire de l'État en 2017 puisque le surcroît de créance ainsi acquis ne pourra être imputé ou restitué qu'en 2018. Il augmentera, en revanche, le coût budgétaire du CICE de 1,6 milliard d'euros en 2018, de 1,9 milliard en 2019 et 2020, et de 3,1 milliards d'euros en 2021.

COÛT BUDGÉTAIRE DU CICE APRÈS LA MESURE DE RELÈVEMENT D'UN POINT DU TAUX DE DROIT COMMUN PRÉVUE PAR L'ARTICLE 44 DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
État du droit	6,6	12,0	12,6	15,8	19,0	19,5	20,4
Article 44	–	–	–	–	+ 1,6	+ 1,9	+ 1,9
Total	6,6	12,0	12,6	15,8	20,6	21,4	22,3
Surcoût par rapport à l'année précédente	+ 6,6	+ 5,4	+ 0,6	+ 3,2	+ 4,8	+ 0,8	+ 0,9

Source : calculs commission des finances à partir des données gouvernementales et de France Stratégie.

Plusieurs mesures nouvelles de baisse d'impôt de moindre ampleur sont également prévues :

– l'extension du crédit d'impôt pour les métiers d'art aux restaurateurs du patrimoine (article 39) ;

– l'augmentation du taux du crédit d'impôt pour les investissements des très petites entreprises (TPE) en Corse (article 46) ;

– une incitation au verdissement des véhicules des sociétés (article 42) ;

– et la suppression de deux taxes à faible rendement : la taxe sur les boues d'épuration et la taxe sur les laboratoires de biologie médicale (article 48).

Au total, les nouvelles baisses d'impôt pour les entreprises sont de 331,5 millions d'euros pour 2017 et de 3 063,5 millions d'euros pour 2018.

B. LES HAUSSES

Au titre des hausses, il est prévu de supprimer deux niches fiscales : l'amortissement exceptionnel des logiciels, et le crédit d'impôt pour prospection commerciale (article 13).

Au total, les nouvelles hausses d'impôt pour les entreprises sont de 72 millions d'euros pour 2017 et de 190 millions d'euros pour 2018.

Il est également prévu trois mesures de trésorerie visant à renforcer le caractère contemporain du paiement des impôts pour les entreprises :

– l'augmentation du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés (article 7) ;

– la création d'un acompte de contribution additionnelle à la taxe sur les surfaces commerciales (article 8) ;

– l'application d'un acompte de prélèvement forfaitaire sur les revenus de capitaux mobiliers (article 9).

Ces mesures augmentent les recettes de l'année 2017 de près d'un milliard d'euros. Elles n'ont pas pour effet de diminuer les recettes de l'année 2018 : si le versement de la recette 2018 est bien avancé à 2017, celui de la recette 2019 est également avancé à 2018.

C. LES PROROGATIONS DE BAISSES CENSÉES S'ÉTEINDRE EN 2017

Enfin, trois mesures de prorogation sont prévues pour :

– les abattements dans les zones franches d'activité (article 12) ;

– le crédit d'impôt pour les métiers d'art (article 39) ;

– et le dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes (article 45).

III. LES MESURES FISCALES MIXTES

Le présent projet de loi de finances instaure la possibilité pour le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) de financer ces projets de transport par une modulation de la TICPE en Île-de-France (article 11). Si le STIF votait la majoration maximale, le rendement serait de 110 millions d'euros dont 10 millions d'euros reviendraient à l'État. La charge de ce surcroît éventuel de fiscalité serait partagée entre les entreprises et les ménages.

FICHE N° 10 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

I. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT DIMINUENT ENTRE 2013 ET 2017

A. LA DIMINUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT DEPUIS 2013

La dépense totale de l'État (hors dépenses exceptionnelles) ⁽¹⁾ a connu une nette diminution au cours de la présente législature. À périmètre constant, cette baisse s'élève à 6,9 milliards d'euros entre la loi de finances initiale pour 2013 ⁽²⁾ et le présent projet de loi de finances, pour le périmètre des dépenses de l'État, y compris charge de la dette et pensions. Hors ces dépenses, la diminution s'établit à 4,6 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT SUR LA LÉGISLATURE

(en milliards d'euros, format 2016)

Dépenses de l'État	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	Écart PLF 2017/ LFI 2013
Dépenses de l'État, hors charge de la dette et pensions	303,2	300,6	296,2	295,2	298,6	− 4,6
Total des dépenses de l'État	395,2	392,7	386,2	385,9	388,3	− 6,9

Source : présent projet de loi de finances et débat d'orientation des finances publiques de juillet 2016, tiré-à-part.

En 2017, les dépenses de l'État progressent pour la première fois de la législature par rapport à l'année précédente. Cela résulte de la volonté du Gouvernement de déployer des moyens supplémentaires en faveur de trois secteurs désignés comme prioritaires, l'éducation et la jeunesse, la sécurité et l'emploi.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Dépenses	2012	Exécution 2015	Loi de finances 2016	Révisé 2016	Projet de loi de finances 2017	Écart PLF 2017/ révisé 2016
Dépenses nettes	370,7	366,7	377,2	374,3	381,7	+ 7,4

N.B. : les dépenses nettes désignent les dépenses, hors remboursements et dégrèvements. Par convention, ces dépenses incluent également les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Source : présent projet de loi de finances.

(1) Sur le périmètre des dépenses du budget général hors remboursements et dégrèvements, prélèvements sur recettes et taxes affectées plafonnées.

(2) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

B. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES NETTES DE L'ÉTAT EN 2017

1. La diminution des dépenses nettes de l'État entre la loi de finances pour 2016 et les dépenses révisées pour 2016 (– 2,9 milliards d'euros)

L'évaluation révisée des dépenses de l'État entre la loi de finances initiale pour 2016 et le présent projet de loi de finances résulte d'une **économie de constatation sur la charge de la dette** à hauteur de **2,9 milliards d'euros**, du fait de taux d'intérêt historiquement faibles.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES ENTRE LA LFI 2016 ET LES DÉPENSES RÉVISÉES 2016

(en milliards d'euros)

Dépenses nettes de l'État*2016 prévues par la loi de finances initiale pour 2016	377,2
Constatation d'une moindre charge de la dette	– 2,9
Dépenses nettes de l'État 2016 prévues par le présent projet de loi de finances	374,3

* Budget général (hors remboursements et dégrèvements) et prélèvements sur recettes.

Source : présent projet de loi de finances.

2. L'augmentation des dépenses nettes de l'État entre la loi de finances initiale pour 2016 et le présent projet de loi de finances (+ 4,5 milliards d'euros)

L'augmentation constatée entre les dépenses prévues par la loi de finances initiale pour 2016 et le présent projet de loi de finances s'élève à 4,5 milliards d'euros au total, celle-ci résulte :

- d'une augmentation des dépenses sous norme (hors charges de la dette et pensions) à hauteur de 3,4 milliards d'euros ;

- d'une augmentation des contributions de l'État en tant qu'employeur et des opérateurs au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* pour 1,7 milliard d'euros ;

- d'une diminution de la charge de la dette de 2,7 milliards d'euros ;

- de mesures de transfert et de périmètre conduisant à une hausse des dépenses de 2,1 milliards d'euros, notamment au titre des relations entre l'État et la sécurité sociale pour la compensation du pacte de responsabilité et de solidarité ⁽¹⁾.

Le tableau suivant retrace ces mouvements.

(1) Cf. la fiche relative aux relations financières entre l'État et la sécurité sociale et le commentaire de l'article 26 du présent projet de loi de finances.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES ENTRE LA LFI 2016 ET LE PLF 2017

(en milliards d'euros)

Dépenses nettes de l'État* prévues par la loi de finances initiale pour 2016	377,2
Augmentation des dépenses sous norme	+ 3,4
Augmentation des contributions au CAS <i>Pensions</i>	+ 1,7
Diminution de la charge de la dette	- 2,7
Mesures de transfert et de périmètre	+ 2,1
Dépenses nettes de l'État prévues par le présent projet de loi de finances	381,7

* Budget général (hors remboursements et dégrèvements) et prélèvements sur recettes.

Source : présent projet de loi de finances.

Les **mesures de périmètre et de transfert** prévues par le présent projet de loi de finances sont détaillées dans le tableau suivant. Toutefois, une différence de montant apparaît par rapport au tableau précédent, au titre de deux mouvements :

– le plafonnement de nouvelles taxes affectées, pour 300 millions d'euros, qui ne figurent pas dans le plafond des dépenses du budget général de l'État ;

– le tableau suivant ne tient pas compte de la « rebudgétisation » des taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour 100 millions d'euros, qui relève bien les dépenses du budget général de l'État mais constitue une mesure au sein de la norme de dépenses.

TYPOLOGIE DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE

(en millions d'euros)

Type de mesure	Montant	Mesure
Modification du champ du plafonnement des taxes et ressources affectées (à partir de 2012)	300,3	– Plafonnement de taxes affectées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), au Fonds national d'aide au logement (FNAL), à l'établissement public foncier de Guyane et à France Télévisions.
Suppression, budgétisation de taxes et autres recettes affectées ou modifications de la répartition entre taxes et autres recettes affectées et crédits budgétaires – Autres ajustements liés à une évolution de la fiscalité	757,3	– « Rebudgétisation » du Fonds national des solidarités actives (FNSA) ; – Compensation du paiement des cotisations salariales pour les collaborateurs occasionnels du service public du ministère de la justice suite à leur intégration dans le régime général ; – Compensation de TVA ou de taxe sur les salaires au titre d'externalisations ; – Compensation de l'imposition des personnels stationnés à Djibouti à l'impôt sur le revenu français ; – « Rebudgétisation » de la contribution au service public de l'électricité (effet année pleine).
Clarification de la répartition des compétences entre l'État et des tiers (administrations de sécurité sociale et opérateurs, notamment)	1 191,9	– Transferts des établissements et service d'aide par le travail (ESAT) à l'assurance maladie ; – « Rebudgétisation » de la part financée par l'assurance maladie de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) et de la part financée par la sécurité sociale des allocations de logement temporaires (ALT) ; – Transfert allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA)/allocation aux adultes handicapés (AAH) ; – Transfert des prestations familiales dans les départements d'outre-mer (DOM) ; – Régularisation des cotisations des agents contractuels

Type de mesure	Montant	Mesure
		mis à disposition de la direction générale de l'organisation des soins ; – Compensation d'exonérations à la Sécurité sociale.
Mesures de périmètre relatives aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales ou en faveur de l'Union Européenne	– 22,0	– Transfert des compétences du dispositif nouvel accompagnement à la création ou la reprise d'entreprise (NACRE) aux régions.
Incidence totale sur les dépenses de l'État	2 227,5	

Source : présent projet de loi de finances.

C. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SOUS LE PÉRIMÈTRE DES DEUX NORMES DE DÉPENSES

Pour rappel, les deux normes de dépenses portant sur les dépenses de l'État sont :

– la **norme « zéro valeur »** qui prévoit un gel des dépenses en valeur d'une année sur l'autre, applicable aux dépenses nettes du budget général de l'État (c'est-à-dire retranchées de la mission *Remboursements et dégrèvements*), aux recettes affectées plafonnées et aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;

– la **norme « zéro volume »** qui autorise une évolution de la dépense au rythme de l'inflation, le périmètre de cette norme inclut les dépenses prévues par la norme « zéro valeur », complétées par le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* et le CAS *Pensions*.

En 2017, les montants de dépenses de l'État sous ces deux normes sont en progression par rapport aux niveaux fixés en 2016, de **3,4 milliards d'euros pour la norme zéro valeur et 2,5 milliards d'euros pour la norme zéro volume**.

PRÉVISIONS 2017 SUR LE PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

Dépenses	Exécution 2015	LFI 2016	LPFP 2017 (format 2016)	PLF 2017 (périmètre constant)	Écart PLF 2017 – LPFP	Écart PLF 2017 – LFI 2016
Dépenses du budget général (hors dette et pensions)	208,8	216,1	214,0	223,4	9,4	7,3
Prélèvement sur recettes Union européenne	19,7	20,2	21,5	19,1	– 2,4	– 1,1
Taxes affectées	4,9	9,1	9,2	9,1	– 0,1	0
Contributions exceptionnelles	–	– 0,4	– 0,2	– 0,4	– 0,2	0
Dépenses du budget général, hors transferts aux collectivités territoriales	233,4	244,9	244,4	251,2	6,8	6,2
Prélèvement sur recettes collectivités territoriales et mission Relations avec les collectivités territoriales	53,2	50,3	46,3	47,4	1,1	– 2,8
Norme « zéro valeur »	283,9	295,2	290,7	298,6	7,9	3,4
Charge de la dette	42,1	44,5	49,5	41,8	– 7,7	– 2,7
Contributions au CAS Pensions	45,5	46,2	48,4	48,0	– 0,4	1,7
Norme « zéro volume »	371,6	385,9	388,6	388,3	– 0,3	2,5

LFI : loi de finances initiale.

LPFP : loi de programmation des finances publiques.

PLF : projet de loi de finances.

Source : loi de règlement du budget et d'approbation des comptes 2015, présent projet de loi de finances.

La dépense totale de l'État, hors charge de la dette et pensions, augmentera de 3,4 milliards d'euros par rapport aux crédits prévus pour 2016 en loi de finances initiale pour 2016. Sur le même périmètre, les dépenses de l'État seront supérieures de 6,9 milliards d'euros en présent projet de loi de finances, par rapport aux prévisions formulées par le Gouvernement en avril lors du programme de stabilité d'avril.

ÉCARTS DE DÉPENSES 2017

(en milliards d'euros)

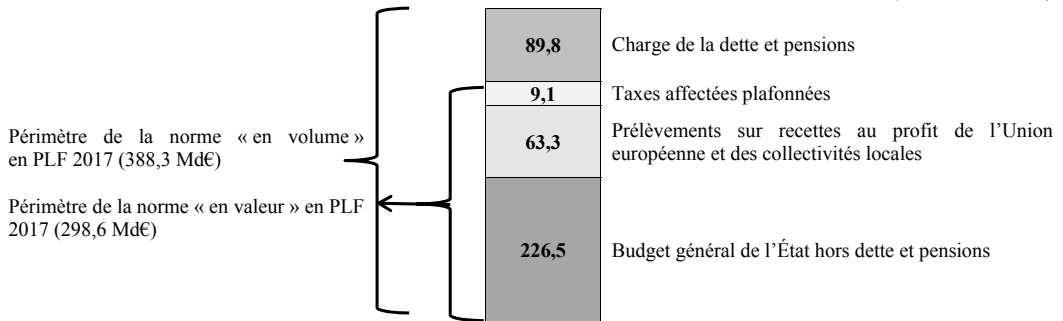
Écart de dépenses	Par rapport aux dépenses prévues pour 2017 dans le programme de stabilité	Par rapport aux dépenses prévues pour 2016 par la loi de finances initiale pour 2016
Dépenses de l'État, hors dotations aux collectivités territoriales et hors dette et pensions	+ 5,7	+ 6,2
Dotations aux collectivités territoriales	+ 1,2	– 2,8
Total des dépenses de l'État, hors charge de la dette et pensions	+ 6,9	+ 3,4

Source : commission des finances, d'après le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques et le présent projet de loi de finances.

Les périmètres des deux normes de dépenses de l'État prévus en 2017 par le présent projet de loi de finances peuvent être représentés de la façon suivante.

PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT EN PLF 2017

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances.

II. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2017, JUSTIFIÉE PAR LA VOLONTÉ DE FINANCER TROIS SECTEURS PRIORITAIRES

Le présent projet de loi de finances prévoit la baisse de crédits de paiement pour sept missions budgétaires et la hausse pour vingt-et-une missions ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES (CRÉDITS DE PAIEMENT) ENTRE LA LOI DE FINANCES POUR 2016 ET LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)

Par mission (crédits de paiement, hors contributions directes de l'État au CAS Pensions)	LFI 2016 au format 2017	PLF 2017 constant (CP)	Mesures de périmètre	Mesures de transfert	PLF 2017 courant (CP)	Écart LFI 2016/PLF 2017 courant	% évolution
Action extérieure de l'État	3 068	2 866	0	15	2 882	- 186	- 6,1
Administration générale et territoriale de l'État	2 016	2 255	0	66	2 321	305	15,2
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 936	2 656	480	- 19	3 117	181	6,2
Aide publique au développement	2 484	2 618	0	- 2	2 616	132	5,3
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 613	2 545	0	0	2 545	- 67	- 2,6
Conseil et contrôle de l'État	501	510	0	0	510	9	1,9
Culture	2 535	2 710	0	- 13	2 697	162	6,4
Crédits non répartis	35	24	0	0	24	- 11	- 32,3
Défense	31 837	32 428	5	4	32 437	600	1,9
Direction de l'action du Gouvernement	1 337	1 285	0	86	1 370	33	2,5
Écologie, développement et mobilité durables	8 918	8 567	527	- 107	8 987	69	0,8
Économie	1 632	1 467	0	172	1 639	7	0,4

(1) Hors missions Crédits non répartis et Relations avec les collectivités territoriales.

Par mission (crédits de paiement, hors contributions directes de l'État au CAS Pensions)	LFI 2016 au format 2017	PLF 2017 constant (CP)	Mesures de périmètre	Mesures de transfert	PLF 2017 courant (CP)	Écart LFI 2016/PLF 2017 courant	% évolution
Égalité des territoires et logement	17 974	18 072	40	0	18 111	137	0,8
Engagements financiers de l'État*	634	646	0	- 73	573	- 61	- 9,6
Enseignement scolaire	47 968	50 061	0	1	50 062	2 094	4,4
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8 240	8 168	0	2	8 171	- 70	- 0,8
Immigration, asile et intégration	937	923	0	133	1 056	119	12,7
Justice	6 597	6 868	20	5	6 892	296	4,5
Médias, livre et industries culturelles	561	571	0	0	571	10	1,8
Outre-mer	2 016	2 032	0	0	2 032	16	0,8
Politique des territoires	729	661	0	33	694	- 35	- 4,8
Pouvoirs publics	988	991	0	0	991	3	0,3
Recherche et enseignement supérieur	25 929	26 759	0	- 4	26 755	826	3,2
Régimes sociaux et de retraite	6 320	6 253	0	0	6 253	- 67	- 1,1
Santé	1 317	1 190	65	2	1 256	- 61	- 4,6
Sécurités	12 536	12 982	0	- 7	12 975	439	3,5
Solidarité, insertion et égalité des chances	16 902	18 900	- 1 244	- 6	17 650	748	4,4
Sport, jeunesse et vie associative	653	702	36	0	738	85	13,0
Travail et emploi	13 474	13 342	1 998	- 35	15 305	1 831	13,6
Total missions BG hors RCT	223 687	229 052	1 927	252	231 231	7 545	3,4

* Hors programme 117 Charge de la dette et trésorerie de l'État.

Source : Gouvernement.

A. LE FINANCEMENT DES SECTEURS DÉSIGNÉS COMME PRIORITAIRES

Dès le débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement a annoncé une **augmentation des crédits budgétaires à hauteur de 7 milliards d'euros** par rapport à 2016 en faveur des **secteurs prioritaires**, que sont l'éducation et la jeunesse, la sécurité et l'emploi.

1. Une augmentation des moyens en faveur de l'éducation et de la jeunesse (+ 3 milliards d'euros)

Le débat d'orientation budgétaire des finances publiques a anticipé une **hausse des crédits budgétaires de 3 milliards d'euros** pour le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du développement du service civique.

La mission *Enseignement scolaire* bénéficie en effet d'une **augmentation de ses crédits de paiement de 2,1 milliards d'euros** entre 2016 et 2017⁽¹⁾. Il s'agit notamment de financer les 11 712 créations de postes en 2017 au sein de

(1) Au sein de cette partie, l'ensemble des chiffres d'évolution de crédits de paiement au niveau des missions sont communiqués, hors contributions au CAS Pensions et hors réserve parlementaire (voir le tableau précédent).

l'éducation nationale ⁽¹⁾ et la revalorisation de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) des enseignants du premier degré, portée à 1 200 euros ⁽²⁾.

Les crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur* progressent également de **830 millions d'euros** en 2017 par rapport à 2016, afin de renforcer les moyens dévolus en particulier aux universités et centres de recherche.

Enfin, la priorité en faveur de la jeunesse est illustrée à travers la montée en charge du service civique. Ce dispositif sera doté de 390 millions d'euros de crédits de paiement en 2017 afin de permettre à 150 000 jeunes d'exercer une mission de service civique en 2017. Cela représente une **augmentation des crédits de paiement de près de 100 millions d'euros** par rapport à 2016.

2. Un renforcement des crédits budgétaires dédiés à la sécurité (+ 1,6 milliard d'euros)

Le débat d'orientation des finances publiques avait prévu une **augmentation** des crédits budgétaires de près de **2 milliards d'euros** en 2017 pour renforcer les moyens de la défense, de la police, de la gendarmerie nationale et de la justice.

La mission *Sécurité* bénéficie d'une augmentation de ses crédits de paiement de **439 millions d'euros** en 2017 par rapport à 2016. Cette hausse des crédits de paiement concerne prioritairement le programme *Police nationale* (+ 335 millions d'euros) et le programme *Gendarmerie nationale* (+ 294 millions d'euros), y compris contributions au CAS *Pensions* et crédits d'initiative parlementaire.

Les crédits de la mission *Justice* progressent de **296 millions d'euros** en crédits de paiement en 2017, afin de financer les moyens de lutte contre la radicalisation et d'améliorer le fonctionnement des juridictions.

Les crédits de paiement de la mission *Défense* s'accroissent de **600 millions d'euros** par rapport à 2016, complétés par **250 millions d'euros** issus de produits de cession. Au total, les ressources de la mission s'élèvent à 32,7 milliards d'euros en 2017, soit un niveau supérieur à celui inscrit en loi de programmation militaire ⁽³⁾.

(1) Cf. fiche sur les effectifs, pour une analyse plus détaillée.

(2) Revalorisation mise en place dès la rentrée 2016, conformément à l'annonce du Premier ministre le 3 mai 2016.

(3) Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

RESSOURCES FINANCIÈRES DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE

(en milliards d'euros courants)

Année	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015-2019
Ressources totales	31,38	31,98	32,26	32,77	34,02	162,41
Dont crédits budgétaires	31,15	31,73	32,11	32,62	33,87	161,48
Dont ressources issues de cessions	0,23	0,25	0,15	0,15	0,15	0,93

Source : article 2 de la loi précitée.

Au total, les crédits budgétaires (hors contributions au CAS Pensions) sont supérieurs de 1,6 milliard d'euros au niveau prévu en loi de finances initiale pour 2016.

3. Une hausse des crédits budgétaires en faveur de l'emploi (+ 1,8 milliard d'euros)

Le débat d'orientation des finances publiques a prévu une hausse des crédits de paiement dévolus à la politique de l'emploi de l'ordre de 2 milliards d'euros entre 2016 et 2017.

Les crédits de paiement de la mission **Travail et emploi** progressent de **1,83 milliard d'euros** en 2017. Ce relèvement des crédits budgétaires vise à financer notamment l'aide « Embauche PME », créée dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi annoncé le 18 janvier 2016 par le Président de la République. Cette aide de 4 000 euros maximum (à raison de 500 euros par trimestre pendant deux ans) vise à encourager les entreprises et les associations de moins de 250 salariés à embaucher des salariés en contrat à durée déterminée de plus de six mois, ou en contrat à durée indéterminée, avec une rémunération au plus égale à 1,3 SMIC. Au 31 août 2016, 581 000 demandes d'aides ont été reçues par les services compétents. Ce dispositif sera prolongé en 2017.

Le deuxième volet du plan d'urgence pour l'emploi concerne le doublement du nombre d'actions de formations à destination des demandeurs d'emploi, soit 500 000 formations supplémentaires. Ce dispositif sera également maintenu en 2017.

Le nouveau parcours d'accompagnement vers l'emploi à destination des jeunes sera mis en œuvre au cours de l'année prochaine, avec la généralisation de la garantie jeunes. Celle-ci concernera 150 000 nouveaux jeunes en situation de précarité.

Enfin, le compte personnel d'activité entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017 ⁽¹⁾, garantissant la portabilité des droits sociaux de l'ensemble des actifs, salariés du secteur privé, agents publics et travailleurs indépendants.

Par ailleurs, les crédits de paiement de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* progressent de 748 millions d'euros par rapport à 2016, soit une augmentation de 4,4 %. Celle-ci résulte essentiellement de la montée en charge de la prime d'activité et de son élargissement à de nouveaux bénéficiaires et de la dynamique de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

B. LES ÉCONOMIES EN COMPENSATION PRÉVUES EN 2017 PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

1. Les baisses de crédits prévues pour certaines missions du budget général de l'État

Le présent projet de loi de finances prévoit la baisse de crédits de paiements pour sept missions budgétaires, à titre de compensation à la hausse de crédits en faveur des autres missions, relevant notamment des secteurs désignés comme prioritaires.

Hors la baisse prévue pour la mission *Engagements financiers de l'État*, les baisses de crédits de paiement de missions du budget général sont les suivantes :

- *Action extérieure de l'État*, pour un montant de 186 millions d'euros ;
- *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, pour 67 millions d'euros ;
- *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, pour 70 millions d'euros ;
- *Politique des territoires*, pour 35 millions d'euros ;
- *Régimes sociaux et de retraite*, pour 67 millions d'euros ;
- *Santé*, pour un montant de 61 millions d'euros.

Ces évolutions de crédits seront analysées en détail par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances.

2. Les économies en matière de dépenses d'intervention

Le présent projet de loi de finances prévoit différentes mesures de modernisation des dépenses d'intervention de l'État.

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

L'article 52 du présent projet de loi de finances introduit **la dématérialisation de la propagande électorale** pour les élections législatives et l'élection présidentielle ⁽¹⁾ à compter de 2017. Il s'agit de remplacer l'envoi en format papier des circulaires des candidats et des bulletins de vote par leur mise en ligne sur un site internet public et leur mise à disposition au sein des mairies. Cette mesure devrait permettre une économie **de 168,9 millions d'euros**, dont 68,3 millions d'euros au titre des élections législatives et 100,6 millions d'euros au titre de l'élection présidentielle.

Les **possibilités actuelles de cumul entre l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont supprimées** par l'article 49 du présent projet de loi de finances. Cette suppression résulte d'une recommandation du rapport rédigé par Christophe Sirugue ⁽²⁾, qui a fait le constat de situations non souhaitées de cumul de l'AAH et de l'ASS, représentant environ 35 000 bénéficiaires. Ces personnes cumulant les deux allocations peuvent percevoir jusqu'à 1 300 euros par mois, soit un niveau supérieur au SMIC net à temps plein. La suppression de ces situations de cumul permettra de générer des **économies budgétaires croissantes, de 32,5 millions d'euros en 2017 à 152,7 millions d'euros en 2022**.

3. Les économies portant sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'État

L'exposé général du présent projet de loi de finances souligne les économies attendues de la réforme de la **politique immobilière de l'État** annoncée en janvier 2016. Le service France Domaine, créé en 2007, devrait être érigé en une véritable direction immobilière de l'État (DIE) au cours de l'année 2017.

La **politique de l'achat de l'État** doit également profiter de la création d'une direction dédiée en 2016, la direction des achats de l'État (DAE). Celle-ci doit permettre d'accroître les économies réalisées sur les achats de 500 à 700 millions d'euros par an, sur un périmètre de dépenses annuelles de l'État et de ses opérateurs de 28 milliards d'euros.

La gouvernance modifiée de la politique d'achat de l'État devrait permettre d'atteindre un objectif d'économies fixé à 650 millions d'euros en 2017, soit 375 millions d'euros pour l'État et 275 millions d'euros pour les opérateurs.

(1) S'agissant de cette dernière catégorie d'élections, le régime de propagande relève du domaine réglementaire, qui sera modifié en ce sens par décret.

(2) M. Christophe Sirugue, Repenser les minima sociaux : vers une allocation socle commune, avril 2016.

4. Les économies réalisées auprès des opérateurs de l'État

Le présent projet de loi de finances poursuit l'effort de redressement des finances publiques demandé aux opérateurs de l'État et organismes chargés de mission de service public. Ainsi, son article 17 prévoit :

- une baisse nette de 11,4 millions d'euros du plafond global des taxes affectées ;

- plusieurs mesures de prélèvements sur fonds de roulement opérés sur l'établissement public de sécurité ferroviaire (25 millions d'euros), le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (70 millions d'euros), la Caisse de garantie du logement locatif social (50 millions d'euros) et le Centre national du cinéma et de l'image animée (30 millions d'euros), soit un total de 175 millions d'euros.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2015 a prévu un prélèvement annuel sur le fonds de roulement des agences de l'eau à hauteur de 175 millions d'euros de 2015 à 2017 ⁽¹⁾.

Au total, les opérateurs de l'État et les organismes chargés de mission de service public permettent **un surcroît de recettes versées au budget général de l'État de 361 millions d'euros.**

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 32.

FICHE N° 11 : L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT

Conformément à un engagement du Président de la République, la majorité parlementaire a adopté à deux reprises une règle de stabilité des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la durée du quinquennat ⁽¹⁾, avec des créations de postes au sein de **secteurs considérés comme prioritaires, à savoir l'éducation, la sécurité, la justice et l'emploi** ⁽²⁾.

En 2012, le Gouvernement a prévu la **création en cinq ans de 65 000 nouveaux emplois au sein de l'État, répartis de la façon suivante** ⁽³⁾ :

- 60 000 postes dans l'éducation, dont 5 000 dans l'enseignement supérieur et 1 000 dans l'enseignement agricole ;
- 5 000 emplois créés en faveur des missions *Justice et Sécurités* ;
- auxquels s'ajoutent 4 000 créations de postes dans le secteur de l'emploi, au profit de l'opérateur Pôle emploi.

Ces créations d'emplois devaient être compensées par un nombre équivalent de réduction des effectifs dans les autres secteurs ministériels.

La gestion et le suivi des effectifs font l'objet d'un vote en loi de finances initiale qui fixe un plafond d'emplois ⁽⁴⁾, exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT), et indique dans ses annexes une trajectoire des schémas d'emplois (bilan des flux d'entrées et de sorties) établie en équivalents temps plein (ETP).

(1) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, article 7. Cet objectif a été confirmé lors de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 9.

(2) Annexe à la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

(3) Annexe à la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

(4) Depuis 2009 pour les opérateurs, en vertu de l'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances initiale pour 2008 : « À compter du 1^{er} janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances. »

La distinction entre les ETP et les ETPT

Les **équivalents temps plein (ETP)** correspondent aux effectifs physiques, c'est-à-dire aux agents rémunérés, corrigés de la quotité de temps travaillé.

Exemple : un agent à temps partiel, à 70 % (quotité de travail : 70 %) correspond à 0,7 ETP.

Les **équivalents temps plein travaillé (ETPT)** correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents (temps plein, temps partiel, *etc.*) et la période d'activité sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel, à 70 %, qui a travaillé du 1^{er} juillet au 31 décembre correspond à 0,35 ETPT ($1 \times 0,7 \times 6 \text{ mois} / 12 \text{ mois} = 0,35 \text{ ETPT}$).

Les consommations d'emplois, de même que l'autorisation du Parlement au moment de la loi de finances initiale, sont exprimées en ETPT. À l'inverse, les schémas d'emplois sont exprimés en ETP.

N.B. : depuis l'exercice 2015, les modalités de décompte des emplois sont homogènes entre l'État et ses opérateurs : la fixation d'un plafond d'emplois en ETPT et une trajectoire des schémas d'emplois en ETP.

I. LES PLAFONDS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS SONT EN AUGMENTATION

A. LE PLAFOND GLOBAL D'EMPLOIS EST SUPÉRIEUR AU NIVEAU DÉFINI EN LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

L'engagement présidentiel de stabilité des effectifs trouve sa traduction juridique dans le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, défini en lois de programmation des finances publiques, et qui « *est stabilisé pour les années 2012 à 2017* ».

Ce plafond global avait été fixé à 2 309 532 ETPT dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 ⁽¹⁾. La loi de programmation pour les années 2014 à 2019 a abaissé ce plafond à 2 301 639 ETPT, faisant référence au seuil défini en loi de finances initiale (LFI) pour 2015 ⁽²⁾.

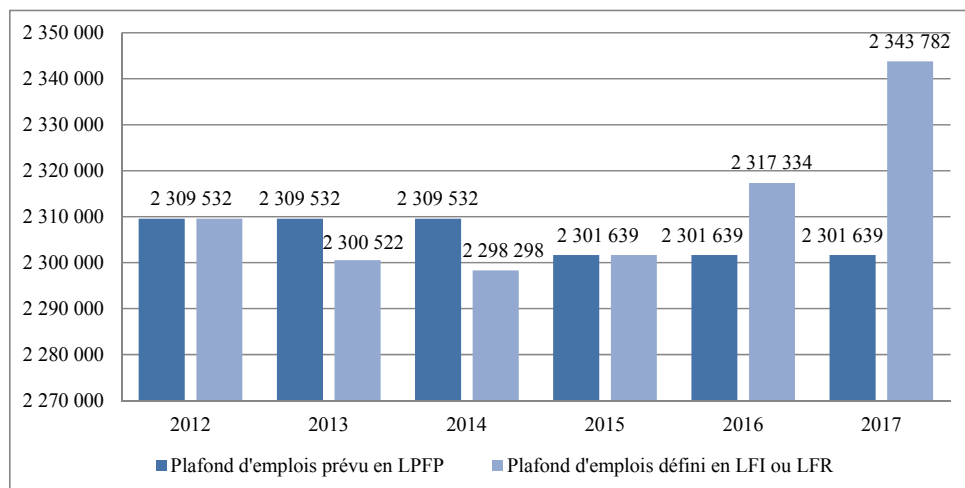
Il apparaît que ce plafond global d'emplois est dépassé depuis la loi de finances initiale pour 2016.

(1) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, article 7.

(2) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 9.

ÉVOLUTION DU PLAFOND GLOBAL D'EMPLOIS ÉTAT ET OPÉRATEURS

(en ETPT)



Source : lois de programmation, lois de finances initiale, lois de finances rectificative (LFR) et présent projet de loi de finances.

Le présent projet de loi de finances (PLF) prévoit un plafond global d'emplois pour l'État et ses opérateurs supérieur de 42 143 ETPT au plafond fixé en loi de programmation. Toutefois, ce dépassement est à relativiser dans la mesure où la consommation d'emplois est structurellement inférieure à ces plafonds. Ainsi, le plafond d'emplois défini en 2015 a été sous-consommé à hauteur de 50 777 ETPT ⁽¹⁾.

La hausse du plafond global d'emplois de l'État et de ses opérateurs traduit, en tout état de cause, la mise en œuvre des créations d'emplois au sein des secteurs prioritaires, l'augmentation des moyens dédiés à la lutte contre le terrorisme et la révision de la loi de programmation militaire.

B. LE PLAFOND D'EMPLOIS DE L'ÉTAT AUGMENTE PAR RAPPORT À 2016

Les plafonds d'emplois de l'État (budget général et budgets annexes) augmentent de 25 403 ETPT en 2017 par rapport aux plafonds d'emplois définis en loi de finances initiale pour 2016 ⁽²⁾.

(1) Voir Valérie Rabault, Rapport sur le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'État 2015, tome I, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 3895, 29 juin 2016.

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 62.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS PAR MINISTÈRES

(en équivalents temps plein travaillé – ETPT)

Ministères	Plafond des autorisations d'emplois prévu LFI 2016	Plafond des autorisations d'emplois prévu PLF 2017
Affaires étrangères et développement international	14 020	13 834
Affaires sociales, santé et droits des femmes	10 229	10 225
Agriculture, agroalimentaire et forêt	30 497	30 533
Aménagement du territoire, ruralité et collectivités territoriales	–	283
Culture et communication	11 041	11 189
Défense	271 510	273 294
Écologie, développement durable et énergie	29 911	–
Économie, industrie et numérique	6 452	–
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	995 301	1 015 603
Environnement, énergie et mer	–	29 825
Économie et finances	–	141 307
Finances et comptes publics	136 381	–
Intérieur	282 819	285 435
Justice	80 988	83 226
Logement, égalité des territoires et ruralité	12 492	12 306
Outre-mer	5 309	5 505
Services du Premier ministre	11 582	11 617
Travail, emploi et dialogue social	9 701	9 523
Ville, jeunesse et sports	–	–
Total Budget général	1 908 233	1 933 705
Contrôle et exploitation aériens	10 726	10 679
Publications officielles et informations administratives	785	763
Total Budgets annexes	11 511	11 442
Total général	1 919 744	1 945 147

Source : loi de finances initiale pour 2016 et présent projet de loi de finances.

Les changements de périmètre ministériel nuisent en partie à la comparaison détaillée des plafonds d'emplois annuels définis pour l'État. Toutefois, le niveau total des plafonds d'emplois permet de constater leur augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

C. LE PLAFOND D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT EST ÉGALEMENT EN PROGRESSION

Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État pour 2017 est également en augmentation par rapport au niveau voté en loi de finances initiale pour 2016 (+ 1 045 ETPT).

PLAFOND D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

(en ETPT)

Missions (opérateurs de l'État)	Plafond des autorisations d'emplois LFI 2016	Plafond des autorisations d'emplois PLF 2017
Action extérieure de l'État	6 872	6 846
Administration générale et territoriale de l'État	322	443
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	14 456	14 439
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 307	1 301
Culture	14 539	14 470
Défense	6 236	6 600
Direction de l'action du Gouvernement	616	611
Écologie, développement et mobilité durables	20 474	20 237
Économie	2 628	2 612
Égalité des territoires et logement	293	291
Enseignement scolaire	3 438	3 400
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1 354	1 347
Immigration, asile et intégration	1 576	1 794
Justice	554	565
Médias, livre et industries culturelles	3 034	3 033
Outre-mer	127	127
Politique des territoires	99	96
Recherche et enseignement supérieur	258 435	259 352
Régimes sociaux et de retraite	344	337
Santé	2 295	2 253
Sécurités	272	267
Solidarité, insertion et égalité des chances	8 748	8 627
Sport, jeunesse et vie associative	576	580
Travail et emploi	48 151	48 161
Contrôle et exploitation aériens	812	812
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	32	34
Total	397 590	398 635

Source : loi de finances initiale pour 2016 et présent projet de loi de finances.

Cette augmentation des ETPT se traduit par **un schéma d'emplois positif entre 2016 et 2017, avec une hausse de 474 ETP**. Celle-ci résulte essentiellement de la croissance des effectifs au sein des universités, compte tenu de l'engagement présidentiel de création de 5 000 postes sur le quinquennat. Hors l'augmentation des effectifs dans les universités, le schéma d'emplois apparaît négatif pour les autres opérateurs de l'État, avec une diminution de 476 ETP à périmètre constant.

Emplois sous plafond et hors plafond

Depuis le 1^{er} janvier 2009, les effectifs des opérateurs de l'État font l'objet d'un vote en loi de finances initiale. Les emplois soumis à cette autorisation du Parlement sont les emplois dits « sous plafond » législatif. Ces emplois sont à distinguer des emplois « hors plafond », qui ne font pas l'objet d'un vote en loi de finances initiale. Les modalités de distinction des deux catégories d'emplois sont détaillées dans différentes circulaires de la direction du budget ⁽¹⁾.

Emplois sous plafond : emplois financés en tout ou partie par des ressources publiques.

Emplois hors plafond : emplois non permanents financés intégralement par des ressources propres, soit dans le cadre de conventions, soit d'un surcroît de recettes non pérennes.

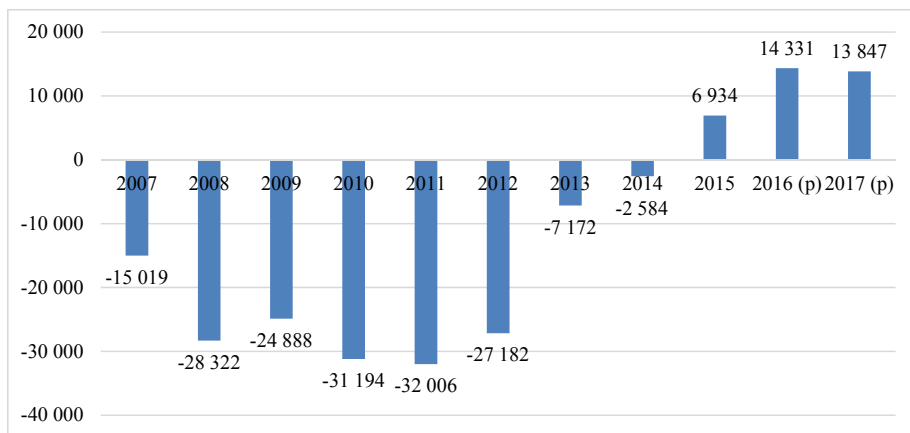
(1) Voir par exemple, la circulaire du 25 avril 2008 relative au budget pluriannuel 2009-2011 / conférences de budgétisation / construction du plafond d'emplois des opérateurs.

II. LE SCHÉMA D'EMPLOIS DE L'ÉTAT EST POSITIF DEPUIS 2015

Le schéma d'emplois de l'État, exprimé en ETP, est positif depuis 2015. Cela signifie que les effectifs au sein des ministères, pondérés par la quotité de travail, sont en progression par rapport aux années précédentes.

ÉVOLUTION DES SCHÉMAS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT

(en ETP)



Source : projets de loi de règlement successifs et projet de loi de finances pour 2016 et 2017.

L'augmentation des effectifs au sein de l'État (budget général et budgets annexes) résulte de la progression significative des emplois au sein des ministères et secteurs désignés comme prioritaires par le Gouvernement et la majorité parlementaire.

SCHÉMA D'EMPLOIS DE L'ÉTAT

(en ETP)

Ministères	Schémas d'emplois LFI 2016 (ETP)	Schémas d'emplois PLF 2017 (ETP)	Plafond d'emplois PLF 2017 (ETPT)
Affaires étrangères et développement international	– 115	– 48	13 834
Affaires sociales, santé et droits des femmes	– 149	– 80	10 225
Agriculture, agroalimentaire et forêt	– 20	0	30 533
Aménagement du territoire, ruralité et collectivités territoriales*	–	– 3	283
Culture et communication	– 30	0	11 189
Défense	2 300	464	273 294
Économie et finances	– 2 068	– 1 540	141 307
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	8 561	11 712	1 015 603
Environnement, énergie et mer	– 932	– 500	29 825
Intérieur	4 770	1 746	285 435
Justice	2 225	2 100	83 226
Logement et habitat durable	0	– 160	12 306
Outre-mer	0	196	5 505
Services du Premier ministre	83	150	11 617
Travail, emploi et dialogue social	– 192	– 150	9 523
Total Budget général	14 433	13 887	1 933 705
Contrôle et exploitation aériens	– 100	0	10 679
Publications officielles et informations administratives	– 2	– 40	763
Total Budgets annexes	– 102	– 40	11 442
Total général	14 331	13 847	1 945 147

* Les effectifs du ministère de l'Aménagement du territoire étaient portés par les services du Premier ministre jusqu'au projet de loi de finances pour 2017.

Source : *présent projet de loi de finances.*

III. LES CRÉATIONS DE POSTES SE POURSUIVENT AU SEIN DES SECTEURS PRIORITAIRES

A. LES CRÉATIONS DE POSTES EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION

1. Les créations de postes au sein de l'éducation nationale et de l'enseignement agricole

Conformément aux engagements du Président de la République, la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la

République ⁽¹⁾ a prévu la création de 54 000 nouveaux postes au sein du ministère de l'éducation nationale sur la période 2012-2017.

Ces créations de postes peuvent être analysées grâce aux schémas d'emplois votés qui retracent le solde des flux d'entrées et de sorties au cours d'un exercice.

CRÉATIONS DE POSTES AU SEIN DE L'ÉDUCATION

(en ETP)

	LFR du 16 août 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	2012-2017
Créations dans l'éducation nationale	4 621	8 781	8 804	9 421	10 711	11 662	54 000
<i>dont État</i>	<i>4 621</i>	<i>8 781</i>	<i>8 804</i>	<i>9 421</i>	<i>8 561</i>	<i>11 662</i>	<i>51 850</i>
<i>dont établissements publics locaux d'enseignement (EPLE)</i>	<i>—</i>	<i>—</i>	<i>—</i>	<i>—</i>	<i>2 150</i>		<i>2 150</i>
Créations dans l'enseignement agricole	80	230	180	165	165	180	1 000
<i>dont État</i>	<i>50</i>	<i>200</i>	<i>150</i>	<i>140</i>	<i>140</i>	<i>140</i>	<i>820</i>
<i>dont établissements publics locaux d'enseignement (EPLE)</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>40</i>	<i>180</i>

Source : exposé général du présent projet de loi de finances, page 18.

Le contrôle de la réalisation effective de ces créations de postes ne pourra être fait qu'en 2018, avec les résultats de l'exécution du schéma d'emplois de 2017. La Cour des comptes a réalisé cette analyse à partir des données exécutées jusqu'en 2015 concernant les créations de postes au sein de l'éducation nationale, pour le périmètre État. Les créations de postes s'élevaient à 31 627 pour les exercices 2012 à 2015, dont 27 513 postes effectivement pourvus ⁽²⁾.

2. Les créations de postes au sein de l'enseignement supérieur

Les universités ont bénéficié depuis 2013 d'une création régulière de postes à hauteur de 1 000 postes par an, prévus dans chaque loi de finances initiale. Le présent projet de loi de finances permet d'atteindre l'objectif fixé par le Président de la République d'une création de 5 000 postes au cours du quinquennat.

La Rapporteuse générale souligne de nouveau la difficulté à suivre l'évolution des postes effectivement pourvus au sein des opérateurs du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les créations de postes font en

(1) Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

(2) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2015 Résultats et gestion, mai 2016, page 116.

effet l'objet de transferts vers ces opérateurs et ne sont pas retracés de manière distincte ni agrégée dans les documents budgétaires.

B. LES CRÉATIONS DE POSTES EN FAVEUR DE LA JUSTICE ET DE LA SÉCURITÉ

1. Les créations de postes au sein du secteur de la *Justice*

Le secteur de la justice (qui inclut le ministère de la justice et les juridictions administratives) a bénéficié d'un niveau de créations de postes supérieur aux engagements du Président de la République au début du quinquennat. Ainsi, les créations de postes s'élèveront à 6 848 emplois pour ce secteur de 2013 à 2017, contre 5 000 créations de postes prévues initialement pour les missions *Justice* et *Sécurités*.

CRÉATIONS DE POSTES AU SEIN DE LA JUSTICE

(en ETP)

Secteur	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	PLAT 2015*	LFI 2016	LFI 2017	2012-2017
Créations en faveur du secteur justice	520	590	635	683	2 260	2 160	6 848
dont ministère de la justice	480	555	600	683	2 225	2 100	6 643
dont juridictions administratives	40	35	35	0	35	60	205

* PLAT 2015 : plan de lutte anti-terroriste.

Source : exposé général du présent projet de loi de finances, page 18.

L'augmentation des effectifs prévue dans ce secteur a été amplifiée au cours de l'exercice 2015, du fait du renforcement des moyens dévolus à la lutte contre le terrorisme. En vertu du premier plan de lutte-antiterroriste, la mission *Justice* devait bénéficier d'une augmentation de ses emplois à hauteur de 1 068 ETP sur trois ans (2015-2017). Le second plan de lutte-antiterroriste intégré dans la loi de finances initiale pour 2016 a prévu la création de 2 500 emplois supplémentaires en faveur de la mission *Justice* en 2016 et 2017.

De même, les services des douanes et la cellule de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (Tracfin) bénéficieront de la création de 1 040 emplois entre 2015 et 2017, au titre du plan de lutte anti-terroriste.

2. Les créations de postes au sein de la mission *Sécurités*

La mission *Sécurités*, dont dépendent les deux programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale*, a également bénéficié de créations de postes significatives depuis la loi de finances initiale pour 2013.

CRÉATIONS DE POSTES AU SEIN DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE

(en ETP)

	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	PLAT 2015*	LFI 2016	LFI 2017	2012-2017
Créations en faveur du secteur justice	480	405	405	538	4 761	2 286	8 875

* PLAT 2015 : plan de lutte anti-terroriste.

Source : exposé général du présent projet de loi de finances, page 18.

Le premier plan de lutte anti-terroriste a prévu la création de 1 400 ETP supplémentaires sur la mission *Sécurité* pour la période 2015-2017, le second plan a introduit une nouvelle augmentation des effectifs à hauteur de 4 535 ETP pour 2016 et 2017.

La Cour des comptes relève que les schémas d'emplois révisés ont été respectés en 2015 s'agissant de la mission *Sécurité*, voire même légèrement dépassés pour la mission *Justice*, même si les recrutements sont intervenus principalement en fin d'année ⁽¹⁾.

C. LES CRÉATIONS DE POSTES DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Pôle emploi a bénéficié de la création de 2 000 emplois en ETP en 2013 et 2014, respectant l'engagement de 4 000 créations de postes sur le quinquennat. Les emplois sous plafond rémunérés par l'opérateur ont effectivement progressé de 3 530 ETP entre 2012 et 2014.

D. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS AU SEIN DE LA DÉFENSE

La loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 ⁽²⁾ (LPM) mettait en œuvre le principe de compensation des créations de postes en faveur des secteurs prioritaires à travers des suppressions significatives d'effectifs au sein du ministère de la défense.

Cependant, cette programmation a été profondément révisée et actualisée en juillet 2015 ⁽³⁾ afin de tenir compte du nouveau contexte de menace terroriste. Les suppressions d'effectifs ont été annulées pour l'année 2015 et une nouvelle programmation a été définie jusqu'en 2019. En novembre 2015, le second plan de lutte antiterroriste (PLAT 2) a prévu une création de 2 300 postes en 2016 et un gel des suppressions d'emplois en 2017 et 2018.

(1) Cour des comptes, rapport précité, page 136.

(2) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

(3) Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Enfin, le présent projet de loi de finances prévoit la création de 464 emplois en 2017, ce qui porte **l'écart de prévision de l'évolution des effectifs du ministère de la défense à 28 558 emplois de 2015 à 2018 par rapport à la loi de programmation militaire initiale de 2013.**

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS D'EFFECTIFS AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

En ETP	2015	2016	2017	2018	Total
LPM initiale	– 7 500	– 7 397	– 7 397	– 3 500	– 25 794
LPM actualisée	0	2 300	– 2 600	– 2 800	– 3 100
PLAT 2	0	2 300	0	0	+ 2 300
PLF 2017	0	2 300	464	0	+ 2 764
Écart LPM initiale / PLAT 2	7 500	9 697	7 861	3 500	28 558

Source : commission des finances, rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2015.

Cette inflexion de l'évolution des effectifs du ministère de la défense est clairement observable dès l'exercice 2015. Le schéma d'emplois réalisé a été de – 645 ETP, comparativement aux – 7 500 ETP prévus en loi de finances initiale. Cette inversion de la tendance sera pleinement visible au cours de l'exercice 2016, en raison du délai inhérent aux nouveaux recrutements.

IV. LES SUPPRESSIONS DE POSTES EN COMPENSATION AU SEIN DES SECTEURS NON PRIORITAIRES

Hors secteurs prioritaires, les réductions d'effectifs se poursuivent au sein des ministères avec 2 715 suppressions de postes en ETP prévues en 2017, soit un taux d'effort de 1,1 %.

Les principaux ministères contributifs en termes de suppression d'effectifs sont :

- le ministère de l'économie et des finances avec 1 540 suppressions prévues en 2017 ;

- le ministère de l'écologie, avec 500 suppressions en ETP et le ministère du logement avec 160 suppressions, grâce à une rationalisation portant sur le réseau des services déconcentrés ;

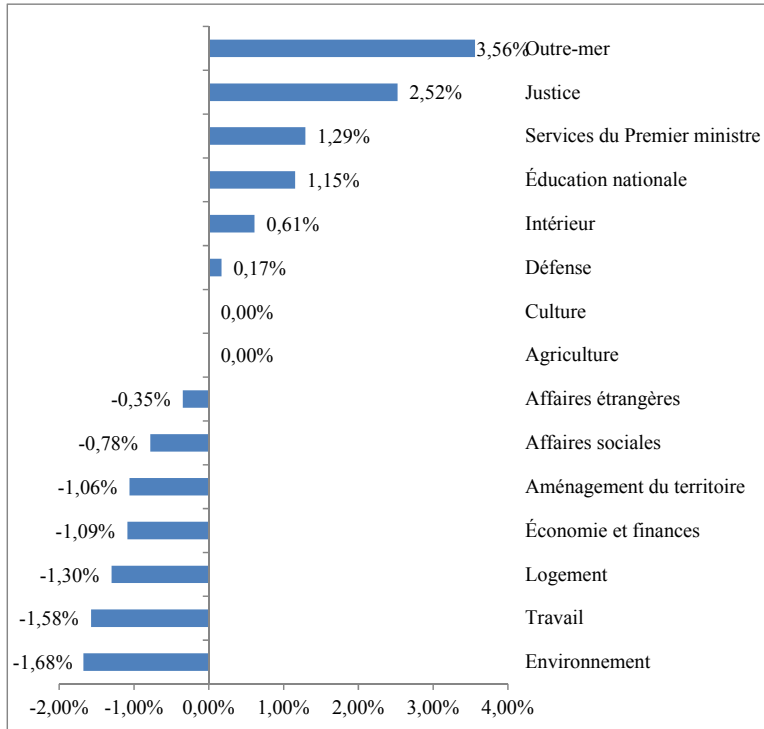
- le ministère du travail avec 150 suppressions et le ministère des affaires sociales avec 80 suppressions ;

- le ministère de l'intérieur (hors police et gendarmerie nationales), qui réduira ses effectifs de 540 ETP en 2017, grâce également à une rationalisation de ses services déconcentrés.

Les créations ou suppressions de postes en ETP rapportés aux plafonds des autorisations d'emplois en ETPT prévus au sein du présent projet de loi de

finances donnent un ordre de grandeur de la participation de chaque ministère à l'objectif global de réduction des effectifs au sein de l'État ⁽¹⁾.

**ORDRE DE GRANDEUR DE LA CONTRIBUTION DE CHAQUE MINISTÈRE
À LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT**



Source : calculs commission des finances à partir des données du présent projet de loi de finances.

(1) NB : pour une analyse plus fiable de la contribution de chaque ministère à cet effort, il aurait fallu repartir des données issues du plafond des autorisations d'emplois de l'État fixé en 2016. Cependant, les changements de périmètre ministériels réalisés entre 2016 et 2017 remettent en cause toute comparaison pertinente.

FICHE N° 12 : LES COMPTES SPÉCIAUX

Le solde annuel des comptes spéciaux s'ajoute au solde du budget général et des budgets annexes pour former le solde budgétaire de l'État.

Rappel sur la notion de solde des comptes spéciaux

Le solde annuel des comptes spéciaux ne doit pas être confondu avec le solde reporté ou cumulé.

Le solde reporté ou cumulé correspond au solde du compte spécial depuis sa création, sous déduction des montants non reportés par les lois de règlement. Le solde reporté ne peut jamais être négatif en application du II de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le report du solde ne signifie pas que la trésorerie est disponible. Juridiquement, le report permet seulement que les autorisations budgétaires de dépenses accordées aux différents comptes en lois de finances puissent excéder les recettes desdits comptes à hauteur dudit report.

Le solde annuel correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de l'année. Il fait varier le solde reporté de l'année précédente et impacte le montant du solde budgétaire de l'année en cours. Le solde annuel d'un compte peut être déficitaire dès lors que le solde reporté demeure positif.

Le solde annuel des comptes spéciaux – hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI) ⁽¹⁾ – ressort à 5,4 milliards dans le présent projet de loi de finances. Il s'agit du solde le plus important depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽²⁾.

SOLDES ANNUELS DES COMPTES SPÉCIAUX DEPUIS 2006

(en milliards d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 LFI	2017 PLF
3,5	3,5	0,7	-8,1	2,0	-0,6	1,0	0,6	0,2	1,6	1,4	5,4

Source : commission des finances.

(1) Les opérations avec le FMI sont portées par la Banque de France. Le solde budgétaire de l'État est donc généralement présenté hors opérations avec le FMI car ces opérations n'entraînent pour celui-ci aucun flux budgétaire.

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

L'essentiel de l'excédent provient des comptes de commerce et des comptes d'affectation spéciale, et plus particulièrement du compte d'affectation spéciale *Pensions* (+ 2,2 milliards d'euros) et du compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* (+ 4,3 milliards d'euros). Le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* devrait, pour sa part, connaître en 2017 un déficit important (– 1,5 milliard d'euros).

SOLDE ANNUEL POUR 2017 DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d'euros)

Comptes d'affectation spéciale	+ 662
Comptes de concours financier	+ 331
Comptes de commerce	+ 4 360
Comptes d'opérations monétaires	+ 59
Total Comptes spéciaux	+ 5 412

Source : présent projet de loi de finances.

Les différentes catégories de comptes spéciaux

Les différentes catégories de comptes spéciaux sont définies par les articles 17 à 24 de la LOLF.

Les **comptes d'affectation spéciale** retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Les **comptes de concours financiers** retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. Ils sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les **comptes d'opérations monétaires** retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Les **comptes de commerce** retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

I. LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Le présent projet loi de finances reconduit onze comptes d'affectation spéciale (CAS) avec, au total, des recettes affectées de 76,8 milliards et des crédits de paiement de 76,1 milliards d'euros.

La plupart des CAS sont proposés en équilibre dans le présent projet de loi de finances. En revanche, il est prévu :

– que le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* soit déficitaire à hauteur de 56 millions d'euros ;

– que le CAS *Participations financières de l'État* soit déficitaire à hauteur de 1,5 milliard d'euros ;

– et que le CAS *Pensions* soit excédentaire à hauteur de 2,2 milliards d'euros.

SOLDES DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE POUR 2017

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale	Solde
Aide à l'acquisition de véhicules propres	0
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	0
Développement agricole et rural	0
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	0
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	0
Participation de la France au désendettement de la Grèce	- 56
Participations financières de l'État	- 1 500
Pensions	+ 2 218
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	0
Transition énergétique	0
Total	+ 662

Source : présent projet de loi de finances.

SOLDES REPORTÉS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE AU 31 DÉCEMBRE 2015

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale	Solde reporté
Aide à l'acquisition de véhicules propres	218,6
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	798,6
Développement agricole et rural	56,2
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	249,3
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	12,3
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	819,4
Participation de la France au désendettement de la Grèce	613,8
Participations financières de l'État	2 399,3
Pensions	2 399,9
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	25,3
Total	7 592,9*

* Les sommes arrondies au dixième dans les lignes précédentes.

Source : loi n° 2016-999 du 22 juillet 2016 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

Les comptes en équilibre n'appellent pas de commentaire particulier dans le cadre du présent rapport. Ils sont examinés par les différents rapporteurs spéciaux. En revanche, les raisons pour lesquelles certains comptes sont en excédent ou en déficit sont analysées ci-après dans la mesure où cela présente un impact sur le solde budgétaire de l'État.

A. UN LÉGER DÉFICIT DU CAS PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

Le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* constitue le véhicule budgétaire permettant de transférer à l'État grec les revenus

perçus par la Banque de France sur les obligations souveraines grecques qu'elle détient, conformément au plan de désendettement de la Grèce adopté le 21 juillet 2011.

Le déficit de ce compte s'explique pour des raisons techniques liées à ses modalités de fonctionnement.

En effet, ce compte retrace en recettes le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France à l'État grec au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs. Or certaines recettes ont été versées de façon anticipée par la Banque de France à l'État ce qui a permis à ce dernier de réaliser un gain en trésorerie.

En dépenses, le compte retrace les versements de la France à l'État grec selon le calendrier prévu par le plan de désendettement.

En conséquence, le solde du CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, nul en 2012, puis positif en 2013 pour 406,6 millions d'euros, est négatif sur la période 2014-2020. En revanche, le solde pluriannuel (reporté en loi de règlement), en partant de la date de création du compte, serait toujours positif jusqu'en 2019 avant de devenir nul à compter 2020 une fois que le montant total des reversements à la Grèce au titre des obligations détenues en compte propre aura atteint le montant du versement anticipé de la Banque de France à l'État.

SOLDE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Solde annuel	0	+ 406,6	- 101,8	- 123,5	- 92,6	- 56,0	- 19,3	- 7,7	- 5,8
Solde reporté	0	+ 406,6	+ 304,8	+ 181,3	+ 88,8	+ 32,8	+13,5	+5,8	0

Source : Commission des finances à partir des données figurant dans les projets annuels de performances du compte d'affectation spéciale Participation de la France au désendettement de la Grèce.

En comptabilité nationale, les variations du solde du compte sont sans impact sur le solde public du fait de l'application de la règle des droits constatés : la recette versée de façon anticipée par la Banque de France n'est prise en compte qu'au fur et à mesure de l'engagement de la dépense.

B. UN DÉFICIT IMPORTANT SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

Le CAS *Participations financières de l'État*, prévu par l'article 21 de la LOLF, retrace les opérations patrimoniales de l'État actionnaire, c'est-à-dire les ventes et les achats de titres ainsi que l'affectation des produits de cession entre désendettement et investissement.

Le présent projet loi de finances prévoit pour 2017 des recettes de 5 milliards d'euros et des dépenses de 6,5 milliards d'euros, soit un déficit de 1,5 milliard d'euros. Toutefois, il est important de souligner que les montants inscrits sur ce compte en loi de finances sont conventionnels et ne préjugent pas des opérations qui seront réalisées. Les montants précis envisagés ne sont pas détaillés dans les annexes de la loi de finances afin de ne pas donner une indication au marché qui pourrait être contraire aux intérêts de l'État.

Le déficit prévu sur le CAS *Participations financières de l'État* s'explique par les besoins de recapitalisation d'Électricité de France (EDF) et d'Areva. La contribution de l'État ne peut être chiffrée à ce stade pour des raisons liées aux négociations des opérations en cours. Ces dépenses budgétaires ne seront pas comptabilisées dans le déficit public si l'État agit en « *investisseur avisé* ».

Le déficit du CAS devrait pouvoir être couvert sans contribution du budget général. En effet, au 31 décembre 2015, le solde reporté du CAS était de 2,4 milliards d'euros. Il devrait être d'environ 3 milliards d'euros au 31 décembre 2016 selon les premiers éléments d'exécution connus.

C. UN EXCÉDENT RECORD SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS

Le CAS *Pensions*, prévu par l'article 21 de la LOLF, a vocation à retracer les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires afférents à l'ensemble des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge.

Ce CAS est le compte le plus important avec 57,7 milliards d'euros de dépenses en crédits de paiements prévus par le présent projet de loi de finances. L'essentiel des dépenses de ce CAS sont portées, en miroir, par le budget général au titre de la contribution employeur au CAS *Pensions* et des cotisations à la charge des agents qui constituent l'essentiel des recettes du CAS.

Les recettes du CAS sont prévues à 59,9 milliards d'euros pour 2017. Le compte serait ainsi en excédent de 2,2 milliards d'euros ce qui n'est jamais arrivé depuis l'entrée en vigueur de la LOLF.

SOLDE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS DEPUIS 2006

(en millions d'euros)

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 LFI
Solde	328	426	374	346	107	- 241	- 235	210	634	779	670

Source : commission des finances à partir des différentes lois de règlement et de la loi de finances pour 2016.

Le solde reporté du CAS *Pensions* au 31 décembre 2015 est de 2,4 milliards d'euros et devrait être de 3,2 milliards d'euros au 31 décembre 2016. Le niveau du solde cumulé est donc largement au-dessus du milliard d'euros

recommandé par la Cour des comptes. D'ailleurs, la Cour des comptes a cessé de formuler une recommandation d'augmentation du solde cumulé depuis 2014 ⁽¹⁾.

On peut dès lors s'interroger sur les raisons d'un tel excédent. Il est expliqué, dans le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, que cet excédent résulte d'un choix de ne pas revoir à la baisse les contributions des employeurs dont l'État : *« Il n'apparaît pas souhaitable de modifier, par à-coups, le niveau des taux de contribution au CAS Pensions en budgétisation ou en cours d'année, dans la mesure où la dynamique spontanée des dépenses de pension ramènera mécaniquement le niveau du solde cumulé du CAS Pensions autour d'un milliard d'euros. Une stabilisation des taux est donc privilégiée, de manière à rejoindre ce niveau à moyen terme, sachant que le solde d'exercice du CAS Pensions repassera en négatif à compter de 2020, en l'état actuel des dernières prévisions, sous l'effet de la croissance tendancielle de la dépense de pensions. »*

Autrement dit, le CAS *Pensions*, aujourd'hui excédentaire, est appelé à devenir déficitaire les prochaines années.

II. LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Le présent projet de loi de finances reconduit six comptes de concours financiers (CCF) avec, au total, des recettes affectées de 127,2 milliards et des crédits de paiement de 126,9 milliards d'euros.

Les dépenses des CCF sont des avances et des prêts et ne sont donc pas traitées en dépenses publiques par la comptabilité nationale. Elles n'ont donc pas d'impact sur le solde public. Les CCF peuvent cependant avoir un impact important sur le solde budgétaire en cas de forte variation de l'encours des prêts accordés, notamment à des États étrangers.

La plupart des CCF sont proposés en équilibre ou à niveau proche de l'équilibre dans le présent projet de loi de finances. Ceux-ci n'appellent pas de commentaire particulier dans le cadre du présent rapport. Ils sont examinés par les différents rapporteurs spéciaux.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire du CAS Pensions, mai 2014 : « Cette recommandation (extraite de la NEB pour 2011) a été totalement mise en œuvre puisque l'exécution 2013 s'est terminée avec un solde de 1 Md€. »

SOLDE DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS POUR 2017

(en millions d'euros)

Compte de concours financiers	Solde
Accords monétaires internationaux	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérants des services publics	+ 0,1
Avances à l'audiovisuel public	0
Avances aux collectivités territoriales	+ 0,4
Prêts à des États étrangers	– 0,1
Prêts ou avances à des particuliers ou à des organismes privés	– 0,1
Total	+ 0,2

Source : présent projet de loi de finances.

En revanche, il est prévu que le CCF *Avances aux collectivités territoriales* soit excédentaire à hauteur de 437 millions d'euros. Cet excédent est structurel et s'explique par un défaut de conception du compte qui a déjà été constaté au cours des années passées. La Cour des Comptes a ainsi expliqué, dans une note d'analyse de l'exécution budgétaire de 2015 : « *La prise en compte dans le CAV [compte d'avance] des restitutions aux entreprises du montant trop versé par elles sous la forme d'acomptes de CVAE génère un excédent structurel. Ce trop-versé alimente les recettes du CAV lors du versement des acomptes par les entreprises. Il est restitué à ces dernières par le budget général (programme 201 de la mission Remboursements et dégrèvements). Il vient en déduction l'année suivante des versements du CAV aux collectivités territoriales. Il n'est cependant jamais déduit des recettes du CAV, pour lequel il constitue un excédent structurel et injustifié.* »

III. LES COMPTES DE COMMERCE

Le présent projet de loi de finances reconduit neuf comptes de commerce avec, au total, des autorisations de découvert de 20,3 milliards d'euros (dont 19,2 milliards pour la seule gestion de la dette et de la trésorerie de l'État). Il crée également un dixième compte de commerce relatif au soutien du commerce extérieur avec une autorisation de découvert de 200 millions d'euros.

LISTE DES COMPTES DE COMMERCE DU PLF 2017

Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire
Couverture des risques financiers de l'État
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes
Opérations commerciales des domaines
Régie industrielle des établissements pénitentiaires
Renouvellement des concessions hydrauliques
Soutien financier au commerce extérieur

Les dépenses de compte de commerce sont à 95 % constituées par la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État qui fonctionnent en miroir avec le programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* (les dépenses de ce programme constituent une recette du compte de commerce et viennent équilibrer ce dernier). Le compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* présente un solde positif chaque année en raison d'une courbe des taux croissante permettant des retours favorables dans le cadre des opérations d'échange de taux d'intérêt. En 2015, ce compte affiche un solde excédentaire de 144 millions d'euros (134 millions d'euros en 2014).

Hors compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État*, les comptes de commerce ont habituellement un impact faible sur le solde budgétaire (+ 103 millions d'euros en 2015).

L'année 2017 devrait faire exception.

La création du compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*, par l'article 25 du présent projet de loi de finances devrait entraîner un solde positif des comptes de commerce en 2017 de 4,3 milliards d'euros.

La création de ce compte est justifiée par un changement des modalités de garanties publiques au commerce extérieur. Auparavant, ces garanties étaient dites « *obliques* » : l'État garantissait la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) qui elle-même garantissait les bénéficiaires. Désormais, l'État garantira directement les bénéficiaires.

À cette occasion, le compte « *État* » de la COFACE – qui porte l'ensemble des flux liés aux garanties (principalement les primes et les récupérations en recettes, et les indemnités en dépenses) et qui était largement excédentaire – sera transféré en recette du compte de commerce qui reprend, au sein de la comptabilité de l'État, le rôle de ce compte.

Autrement dit, la recette budgétaire ainsi enregistrée est exceptionnelle. Selon les informations recueillies par la Rapporteuse générale auprès du Gouvernement, le reversement du solde du compte « *État* » de la COFACE constitue une opération financière en comptabilité nationale. À ce titre, elle ne sera pas comptabilisée en recette publique.

IV. LES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES

Le présent projet de loi de finances reconduit trois comptes d'opérations monétaires avec, au total, des autorisations de découvert de 250 millions d'euros.

LISTE DES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES DU PLF 2017

Émission des monnaies métalliques
Opérations avec le Fonds monétaire international
Pertes et bénéfices de change

Les opérations avec le FMI sont portées par la Banque de France. Le solde budgétaire de l'État est donc généralement présenté hors opérations avec le FMI car ces opérations n'entraînent pour celui-ci aucun flux budgétaire. C'est la raison pour laquelle, le compte d'opérations monétaires *Opérations avec le FMI* ne donne traditionnellement pas lieu à une prévision du montant de ses recettes et de ses dépenses en loi de finances initiale ; il ne fait qu'enregistrer *a posteriori*, en loi de règlement, les opérations réalisées au cours de l'année écoulée.

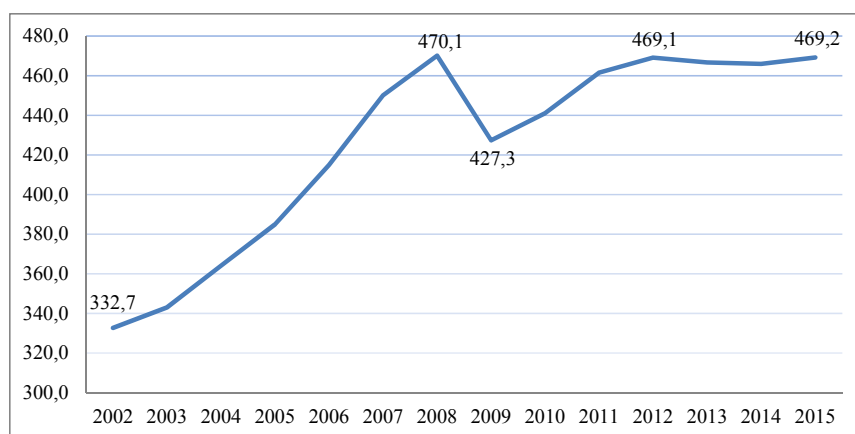
Les autres comptes d'opérations monétaires sont prévus à un niveau proche de l'équilibre et n'appellent pas de développement particulier dans le cadre de ce rapport.

FICHE N° 13 : LE SOUTIEN INDISPENSABLE À L'INVESTISSEMENT

La Rapporteure générale souhaite insister sur la nécessité d'une relance pérenne de l'investissement en France. Celui-ci a augmenté au niveau global de 1,0 % en volume en 2015 après une baisse de 0,3 % en 2014. Il a quasiment retrouvé en 2015 son niveau en valeur d'avant-crise, avec une formation brute de capital fixe (FBCF) ⁽¹⁾ établie à 469,2 milliards d'euros.

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE EN FRANCE

(en milliards d'euros)



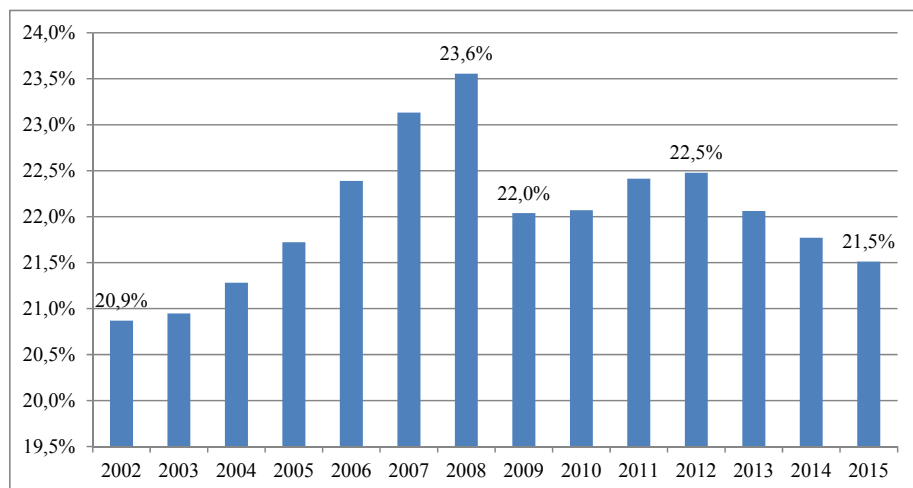
Source : INSEE.

Toutefois, le niveau d'investissement global reste sensiblement inférieur au niveau d'avant-crise par rapport au PIB. Il est même en régression constante depuis 2012.

(1) Selon l'INSEE, la formation brute de capital fixe est constituée par les acquisitions moins les cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents. Les actifs fixes sont les actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant au moins un an.

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE PAR RAPPORT AU PIB

(en % du PIB)



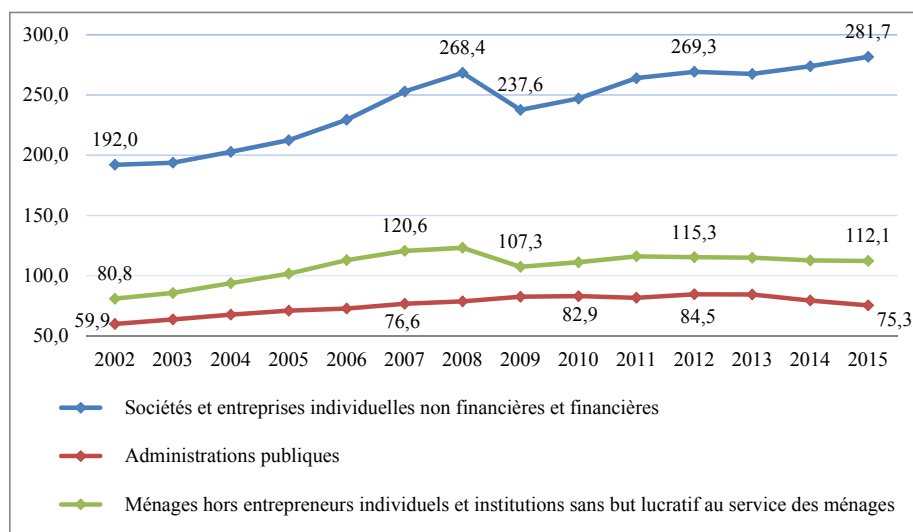
Source : INSEE.

Cette régression de l'investissement à compter de 2012 résulte de trois éléments :

- une reprise trop lente de l'investissement des sociétés et entreprises individuelles non financières et financières ;
- un fléchissement de l'investissement des ménages et des institutions sans but lucratif au service des ménages
- une diminution de l'investissement des administrations publiques.

DÉCOMPOSITION DE LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE EN FRANCE

(en milliards d'euros)



Source : INSEE.

I. UN SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT AU NIVEAU NATIONAL

A. LES MESURES EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ

1. Les mesures destinées aux entreprises

La création de la Banque publique d'investissement (BPI) en 2012 ⁽¹⁾ visait à faciliter le financement et le développement des entreprises. Celle-ci a investi ou prêté plus de 12 milliards d'euros en 2014 et 15 milliards d'euros en 2015, selon les données transmises par le Gouvernement.

La stratégie de la BPI vise à privilégier le financement d'investissements profitables non complètement satisfaits par le secteur privé, ce qui permet *in fine* un surcroît d'investissement.

Le dispositif de suramortissement des investissements productifs, instauré en 2015 ⁽²⁾, a été prolongé aux investissements réalisés jusqu'au 14 avril 2017 ⁽³⁾. Cette mesure vise à rentabiliser un certain nombre d'investissements et d'anticiper des décisions d'investissements pour soutenir la reprise à court terme.

(1) Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement.

(2) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, article 142.

(3) Article 75 du projet de loi pour une République numérique, qui sera prochainement promulguée.

Le plan « France Très Haut Débit », 20 milliards d'euros d'investissements

En février 2013, le Gouvernement a présenté le **plan « France Très Haut Débit »** visant à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit à l'horizon 2022. Ce déploiement de nouveaux réseaux à très haut débit représente **un investissement de plus de 20 milliards d'euros sur une période de dix ans**. Cet investissement est cofinancé par des opérateurs privés (entre 6 et 7 milliards d'euros) et les collectivités territoriales (entre 13 et 14 milliards d'euros).

Celles-ci bénéficieront de deux sources de financement issues :

- des recettes d'exploitation des réseaux construits et les cofinancements des opérateurs privés ;
- des pouvoirs publics (État, ou Union européenne).

Au total, le financement de l'État devrait s'élever à 3 milliards d'euros d'ici 2022.

Ce financement est issu pour 900 millions d'euros du fonds national pour la société numérique (FSN) dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir et pour 2,1 milliards d'euros par des crédits budgétaires retracés dans le programme 343 *Plan « France Très Haut Débit »*.

2. Les mesures à destination des ménages

Le soutien à l'investissement des ménages passe essentiellement par la fiscalité. Il s'agit d'accroître le pouvoir d'achat des ménages et de les inciter à investir notamment en matière d'immobilier.

Ainsi, l'actuelle majorité parlementaire a voté la suppression de la première tranche d'**impôt sur le revenu** à partir de 2015 et une révision du barème de l'impôt sur le revenu à partir de 2016. Le présent projet de loi de finances prévoit une nouvelle baisse d'impôt sur le revenu d'un milliard d'euros en 2017, **portant le total des baisses à 6 milliards d'euros**.

Le présent projet de loi de finances proroge également le **dispositif dit « Pinel »** d'une année supplémentaire, qui prévoit une réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire pour les contribuables domiciliés en France qui acquièrent ou font construire des logements neufs et s'engagent à les donner en location, sous certaines conditions. De même, l'élargissement du prêt à taux zéro à compter du 1^{er} janvier 2016 devrait soutenir l'investissement des ménages en construction.

Les données récentes concernant l'évolution du secteur de la construction sont plutôt positives :

- le nombre de logements autorisés à la construction (417 800 unités) progresse de 11,4 % sur la période septembre 2015-août 2016 par rapport aux douze mois antérieurs ;

– le nombre de logements mis en chantier (363 500 unités) s’accroît de 7,7 % sur la même période par rapport aux douze mois antérieurs ⁽¹⁾.

B. LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L’INVESTISSEMENT PUBLIC

1. L’investissement public représente 6 % des dépenses publiques

L’investissement public, au sens large ⁽²⁾, représente 6,3 % des dépenses publiques françaises en 2015.

LES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DES DÉPENSES PUBLIQUES

(en milliards d’euros)

Dépenses	2002	2007	2012	2013	2014	2015
Investissement (acquisitions d’actifs non financiers dont FBCF)	48,3	79,5	86,0	87,8	82,2	77,8
<i>Investissement État</i>	7,9	9,6	8,3	10,1	8,5	9,9
<i>Investissement ODAC</i>	3,1	13,5	17,1	16,6	16,4	16,1
<i>Investissement administrations publiques locales</i>	33,0	49,4	50,8	53,2	48,6	43,9
<i>Investissement administrations sécurité sociale</i>	4,3	6,9	9,7	7,9	8,7	7,8
Intérêts	45,6	51,0	53,9	48,2	46,4	43,8
<i>Intérêts État</i>	38,8	41,5	44,8	40,2	39,1	37,3
<i>Intérêts ODAC</i>	1,0	0,6	0,7	0,8	0,6	0,7
<i>Intérêts administrations publiques locales</i>	4,2	5,0	3,4	3,0	2,4	1,9
<i>Intérêts administrations sécurité sociale</i>	3,0	4,9	5,6	4,8	4,7	4,1
Fonctionnement (consommations intermédiaires + rémunérations des salariés + autres dépenses de fonctionnement)	294,2	340,0	385,6	393,1	398,9	404,0
<i>Fonctionnement État</i>	128,0	138,4	140,0	140,8	140,7	142,5
<i>Fonctionnement ODAC</i>	19,7	19,8	28,3	28,9	29,4	29,4
<i>Fonctionnement administrations publiques locales</i>	80,9	102,3	124,4	128,4	131,9	133,6
<i>Fonctionnement administrations sécurité sociale</i>	65,7	79,5	93,1	94,9	96,9	98,6

(1) Ministère de l’environnement, de l’énergie et de la mer, « Construction de logements – Résultats à fin août 2016 (France entière) », Datalab-Essentiel, n° 39, septembre 2016.

(2) Ce périmètre est désigné au sens de la comptabilité nationale par l’intitulé « acquisitions d’actifs non financiers », dont la FBCF représente toutefois 97 %.

Dépenses	2002	2007	2012	2013	2014	2015
Dépenses sociales et solidarité (prestations sociales et transferts sociaux, subventions et autres transferts)	427,7	545,8	660,6	676,2	699,2	717,2
<i>Social / solidarité État</i>	<i>175,6</i>	<i>208,5</i>	<i>258,1</i>	<i>264,8</i>	<i>275,9</i>	<i>273,6</i>
<i>Social / solidarité ODAC</i>	<i>30,4</i>	<i>31,4</i>	<i>32,8</i>	<i>34,9</i>	<i>38,4</i>	<i>40,0</i>
<i>Social / solidarité administrations publiques locales</i>	<i>36,0</i>	<i>57,1</i>	<i>65,4</i>	<i>67,6</i>	<i>69,7</i>	<i>69,8</i>
<i>Social / solidarité administrations sécurité sociale</i>	<i>294,4</i>	<i>371,6</i>	<i>441,9</i>	<i>454,5</i>	<i>464,7</i>	<i>468,0</i>
Total des dépenses publiques	815,8	1 016,2	1 186,0	1 205,3	1 226,6	1 242,8

NB : les montants des différentes catégories (investissement, intérêts, etc.) peuvent ne pas correspondre à la somme des sous-catégories en raison de double compte dus aux « autres transferts » entre administrations.

ODAC : organismes divers d'administration centrale.

Source : Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances et au projet de loi de finances pour 2014 concernant l'année 2002.

Les administrations publiques locales représentent 56 % de l'investissement public global, soit largement le principal contributeur. L'actuelle majorité parlementaire soutient le renforcement de l'investissement public local, initié depuis 2012 par le Gouvernement (*Cf. infra*).

2. Les investissements de l'État seront soutenus par la mise en place d'un troisième volet de programme d'investissements d'avenir

S'agissant de l'investissement de l'État et des organismes divers d'administration centrale, le présent projet de loi de finances prévoit le lancement d'un troisième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA). Celui-ci vient s'ajouter aux deux programmes d'investissements d'avenir déjà mis en place :

– le premier (PIA 1) doté de 35 milliards d'euros ⁽¹⁾, couvrant la période 2010-2020 ;

– le deuxième (PIA 2) doté de 12 milliards d'euros ⁽²⁾, pour la période 2014-2024.

Ce troisième volet, doté de 10 milliards d'euros, poursuivra trois priorités :

– l'enseignement supérieur et la recherche et l'éducation numérique au collège, avec une dotation de 2,9 milliards d'euros ;

– la valorisation de la recherche, avec une dotation de 3 milliards d'euros ;

(1) Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, article 8.

(2) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, articles 59 et 60.

– l'accélération de la modernisation des entreprises, avec une dotation de 4,1 milliards d'euros.

La part réservée aux projets contribuant au développement durable et à la croissance verte représentera par ailleurs 60 % des crédits totaux. Les décaissements seront réalisés sur une période de dix ans, à compter de 2018 ⁽¹⁾.

3. L'absence de vision consolidée des financements d'infrastructures en France

La Rapporteuse générale a souhaité, dans le cadre de ce rapport, analyser le financement des infrastructures en France. Il s'agissait d'avoir une vision consolidée sur moyenne période de l'évolution des financements issus de l'État, des collectivités territoriales ainsi que des personnes privées.

Néanmoins, il est rapidement apparu qu'aucun service de l'État ne dispose d'une vision agrégée des financements des infrastructures. Le caractère parcellaire des données transmises à la Rapporteuse générale ne permet pas de réaliser l'analyse initialement souhaitée.

Ce constat ne peut que susciter des inquiétudes sur la capacité de pilotage, de programmation et de soutenabilité financière des projets d'infrastructures sur le territoire national.

Dans un rapport récent relatif au financement des infrastructures de transports, nos collègues sénateurs font la même observation soulignant qu'« *une structure permanente chargée du suivi régulier* » de la programmation de ces infrastructures « *fait toujours défaut* » ⁽²⁾. Ainsi, ils préconisent d'adopter, au début de chaque législature, une loi de programmation des infrastructures de transport, avec une commission permanente composée d'élus nationaux, locaux et d'experts, qui serait ensuite chargée du suivi de l'avancement des projets programmés.

La Rapporteuse générale considère indispensable d'améliorer le suivi du financement de l'ensemble des infrastructures françaises afin d'avoir une vision claire et exhaustive de l'effort d'investissement en la matière. La connaissance complète de ces informations est un préalable à l'activation pertinente de ce levier de croissance.

(1) Le présent projet de loi de finances ouvre dès 2017 la totalité des autorisations d'engagement ; les crédits de paiement seront ouverts à compter de 2018.

(2) MM. Vincent Capo-Canellas, Yvon Collin, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Thierry Foucaud, Roger Karoutchi, Mme Fabienne Keller, MM. François Patriat et Daniel Raoul, Rapport d'information sur le financement des infrastructures de transport, Sénat, Session extraordinaire de 2015-2016, n° 858, 28 septembre 2016.

II. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES CONTINUENT DE RECULER EN 2015 TANDIS QUE L'ÉTAT RENFORCE SON SOUTIEN

A. LA BAISSSE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL SE POURSUIT

L'investissement des collectivités accuse en 2014 et 2015 une baisse plus marquée que lors des cycles électoraux antérieurs. Celle-ci atteint 7,8 % en 2014 et 6,6 % en 2015 hors remboursements d'emprunts. Elle atteint 6,4 % en 2014 et 3,6 % en 2015, y compris remboursements d'emprunts. Toutefois, le ministère des finances a constaté une hausse particulièrement marquée (+ 15 %) des dépôts des collectivités sur le compte du Trésor (de 30,6 milliards à 35,1 milliards d'euros).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS ET DE LEURS GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

(en milliards d'euros)

Dépenses	Montant 2012	Évolution 2013/12	Montant 2013	Évolution 2014/13	Montant 2014	Évolution 2015/14	Montant 2015(a)	Évolution 2015/2012
Ensemble								
Dépenses d'investissement	68,35	+ 4,6 %	71,52	− 6,4 %	66,92	− 3,6 %	64,51	− 5,62 %
Dépenses d'investissement hors remboursements	55,28	+ 6,2 %	58,71	− 7,8 %	54,15	− 6,6 %	50,57	− 8,53 %
* dont subventions d'équipement	13,17	+ 4,2 %	13,72	− 1,4 %	13,53	− 5,1 %	12,83	− 2,53 %
* dont dépenses d'équipement	39,13	+ 7,5 %	42,07	− 9,8 %	37,94	− 11,0 %	33,76	− 13,71 %
Communes								
Dépenses d'investissement	30,99	+ 8,3 %	33,56	− 11,8 %	29,59	− 6,4 %	27,69	− 10,65 %
Dépenses d'investissement hors remboursements	25,16	+ 9,2 %	27,47	− 14,0 %	23,63	− 9,7 %	21,33	− 15,21 %
* dont subventions d'équipement	1,51	− 3,1 %	1,46	+ 4,6 %	1,53	− 18,3 %	1,25	− 17,20 %
* dont dépenses d'équipement	22,59	+ 10,4 %	24,94	− 15,2 %	21,15	− 13,4 %	18,31	− 18,96 %
Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)								
Dépenses d'investissement	11,19	+ 7,3 %	12,01	− 2,9 %	11,66	− 4,7 %	10,48	− 6,35 %
Dépenses d'investissement hors remboursements	9,45	+ 8,3 %	10,24	− 4,4 %	9,79	− 9,3 %	8,42	− 10,93 %
* dont subventions d'équipement	1,65	+ 9,9 %	1,81	− 4,3 %	1,73	− 1,7 %	1,62	− 1,76 %
* dont dépenses d'équipement	6,94	+ 7,7 %	7,48	− 4,7 %	7,12	− 15,8 %	5,71	− 17,79 %
Départements								
Dépenses d'investissement	15,35	− 3,5 %	14,81	− 3,9 %	14,23	− 2,6 %	14,27	− 7,09 %
Dépenses d'investissement hors remboursements	11,87	+ 0,7 %	11,95	− 5,5 %	11,30	− 5,3 %	10,95	− 7,78 %
* dont subventions d'équipement	4,64	− 0,1 %	4,63	− 8,2 %	4,26	− 7,7 %	3,97	− 14,51 %
* dont dépenses d'équipement	6,76	+ 1,7 %	6,87	− 2,1 %	6,73	− 4,2 %	6,61	− 2,25 %
Régions								
Dépenses d'investissement	10,80	+ 3,1 %	11,14	+ 2,8 %	11,45	+ 5,4 %	12,07	11,68 %

Dépenses	Montant 2012	Évolution 2013/12	Montant 2013	Évolution 2014/13	Montant 2014	Évolution 2015/14	Montant 2015(a)	Évolution 2015/2012
Dépenses d'investissement hors remboursements	8,80	+ 2,9 %	9,06	+ 4,1 %	9,43	+ 4,7 %	9,87	12,12 %
* dont subventions d'équipement	5,37	+ 8,2 %	5,81	+ 3,4 %	6,01	− 0,1 %	6,00	11,70 %
* dont dépenses d'équipement	2,83	− 1,8 %	2,78	+ 6,0 %	2,95	+ 6,4 %	3,14	10,81 %

(a) Résultats provisoires.

Source : Observatoire des finances locales, Rapport 2016.

Cette baisse de l'investissement se traduit dans l'évaluation du prélèvement sur recettes de l'État au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Les crédits prévus pour 2017 par l'article 16 du présent projet de loi de finances s'élèvent à 5,524 milliards d'euros, contre 6,046 milliards d'euros inscrits dans la loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾.

RÉPARTITION DU FCTVA EN 2016

(en millions d'euros)

Année de réalisation de la dépense	Total	Régions	Départements	Bloc communal	Établissements publics locaux	Dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie	Dépenses dans le cadre du plan France Très haut débit
N − 2	1 269	38	104	1 078	49	—	—
N − 1	3 363	572	821	1 893	78	—	nc
N	7 45	—	—	725	—	20	nc
Total	5 377	609	925	3 696	127	20	nc

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

RÉPARTITION DU FCTVA EN 2017

(en millions d'euros)

Année de réalisation de la dépense	Total	Régions	Départements	Bloc communal	Établissements publics locaux	Dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie	Dépenses dans le cadre du plan France Très haut débit
N − 2	1 362	41	74	1 159	89	—	nc
N − 1	3 490	502	731	1 973	87	198	nc
N	672	—	—	634	—	38	nc
Total	5 524	543	804	3 766	176	236	nc

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

B. LA BAISSÉ DE L'ÉPARGNE RALENTIT TANDIS QUE LES RECETTES D'INVESTISSEMENT AUGMENTENT

ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE ET DES RECETTES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS ET DE LEURS GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

(en milliards d'euros)

Ressource	2012	13/12	2013	14/13	2014	2015/ 2014	2015 ^(a)
Épargne brute	31,0	− 4,9 %	29,5	− 7,7 %	27,2	+ 2,1 %	27,8
Épargne nette	17,9	− 7,1 %	16,7	− 13,5 %	14,4	− 4,1 %	13,8
Recettes d'investissement	38,4	− 0,7 %	38,1	− 2,2 %	37,3	+ 5,2 %	39,2
Recettes d'investissement hors emprunts	20,5	+ 4 %	21,3	− 1,5 %	21,0	+ 3,1 %	21,6
* dont FCTVA	4,9	+ 2,2 %	5,0	+ 6,8 %	5,3	− 5,0 %	5,1
* dont autres dotations et subventions	10,4	+ 3,5 %	10,8	+ 0,8 %	10,9	− 2,4 %	10,6

(a) Résultats provisoires.

Source : Observatoire des finances locales, Rapport 2016.

C. LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT S'AMÉLIORE

En 2015, la capacité d'autofinancement des collectivités évolue globalement de façon positive. Toutefois, ce chiffre recouvre des situations très différentes selon les catégories de collectivités.

CAPACITÉ OU BESOIN D'AUTOFINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS ET DE LEURS GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

(en milliards d'euros)

Collectivité	2012	2013	2014	2015 ⁽¹⁾
Ensemble	− 3,83	− 7,97	− 5,98	− 1,18
Communes	− 0,65	− 3,57	− 1,12	+ 1,88
EPCI	− 0,97	− 1,48	− 1,30	− 0,19
Départements	− 1,02	− 1,63	− 1,41	− 0,63
Régions	− 1,18	− 1,29	− 2,15	− 2,24

(1) Données provisoires.

Source : Observatoire des finances locales, Rapport 2016.

D. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS CONNAÎT UNE FORTE HAUSSE DEPUIS 2012 ET SE POURSUIT EN 2017

Les dotations et subventions d'équipement de l'État connaissent une forte hausse depuis 2012. Celle-ci est essentiellement imputable aux mesures prévues par les deux dernières lois de finances : majoration de 200 millions d'euros de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en 2015, reconduite en 2016

et dotation de 800 millions d’euros pour le Fonds de soutien à l’investissement local (FSIL) en 2016, qui devraient être portées à 1,2 milliard d’euros en 2017, extension de l’éligibilité au FCTVA des dépenses d’entretien de la voirie et des bâtiments publics ainsi que des dépenses d’infrastructures numériques dans le cadre du plan « France Très Haut Débit ».

DOTATIONS ET SUBVENTIONS D’ÉQUIPEMENT DE L’ÉTAT

(en millions d’euros)

Dotation	LFI 2012	2012	LFI 2013	2013	LFI 2014	2014	LFI 2015	2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2012
Dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR) (AE)	616	606	616	606	616	606	815	802,5	815	999	+ 62,1 %
Dotation exceptionnelle de soutien à l’investissement (AE)									800	816	—
FCTVA	5 507	5 492	5 627	5 549	5 769	5 917	5 961	5 589	6 047	5 524	+ 0,31 %
Produit des amendes forfaitaires de la circulation	662	595	687	673	680	633,5	667	641	672	665	+0,45 %
Dotation politique de la ville (ex-DDU)	50	50	75	75	100	100	100	100	100	100	+ 100 %
Total	6 835	6 743	7 005	6 903	7 165	7 256,5	7 543	7 132,5	8 434	8 104	+18,56 %

AE : autorisations d’engagement.

Source : ministère des finances.

Le présent projet de loi de finances maintient et amplifie ce soutien à l’investissement local, à travers 1,2 milliard d’euros supplémentaires en autorisations d’engagement (AE) pour la DETR et le FSIL en 2017.

CRÉDITS DU FSIL

(en AE, en millions d’euros)

2016		Proposé pour 2017	
DETR	200	DETR	384
FSIL centres-bourgs	300	FSIL contrats de ruralité	216
FSIL grandes priorités	500	FSIL grandes priorités (dont 150 millions d’euros pour le pacte État-métropoles)	600
Total	1 000	Total	1 200

Source : loi de finances pour 2016 et présent projet de loi de finances

III. LE RENFORCEMENT DE L'INVESTISSEMENT AU NIVEAU EUROPÉEN

Le renforcement de l'investissement au niveau européen résulte de la mise en place en juin 2015 du plan d'investissement pour l'Europe, dit « plan Juncker » ⁽¹⁾. Ce plan d'investissement comporte trois volets :

- la mobilisation d'au moins 21 milliards d'euros d'investissements supplémentaires, avec un effet de levier espéré permettant d'atteindre **un objectif final de 315 milliards d'euros d'investissements supplémentaires au cours des années 2015, 2016 et 2017** ;

- des financements pour l'investissement qui profitent à l'économie réelle, notamment à travers la **création d'un portail européen des projets d'investissement** et une **plateforme de conseil en investissements** à destination des porteurs de projets ;

- **l'amélioration du cadre réglementaire** visant à favoriser l'investissement.

Dans ce cadre, un Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS, ou EFSI en anglais – *The European Fund for Strategic Investments*) a été créé, appartenant au groupe Banque européenne d'investissement (BEI). Ce Fonds est doté d'une garantie de 16 milliards d'euros établie dans le cadre du budget de l'Union européenne et d'un financement de 5 milliards d'euros de la part de la BEI. Il a pour objet de financer des projets avec un profil de risque plus élevé et une valeur sociétale et économique de premier plan.

L'effet multiplicateur du FEIS est estimé à 1:15, selon une estimation prudente des services de la BEI. Le Fonds apporte sa garantie à travers divers instruments, octrois de prêts, prises des participations, apports en fonds propres, ou achats d'actions.

Il finance d'une part, les **investissements stratégiques** d'envergure européenne dans les infrastructures, en particulier dans les réseaux à haut débit, les réseaux d'énergie, de transport ou les centres industriels, dans l'éducation, la recherche et l'innovation, ainsi que dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. D'autre part, le Fonds soutient **l'investissement des petites et moyennes entreprises** et des entreprises à moyenne capitalisation.

En juillet 2016, le FEIS avait financé 97 projets stratégiques d'infrastructures et d'innovation, pour 13,6 milliards d'euros et 192 projets en faveur des PME pour 6,8 milliards d'euros, qui devraient se traduire par un investissement total de 115,7 milliards d'euros de financement ⁽²⁾. La France se

(1) Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissements et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 – le Fonds européen pour les investissements stratégiques.

(2) European Commission, The Investment Plan for Europe – State of Play, juillet 2016.

distingue en tant que troisième bénéficiaire du FEIS, avec 16 projets stratégiques sélectionnés et 16 projets de PME retenus, pour un montant total de financement du fonds de 2,7 milliards d'euros.

La Commission européenne a annoncé le 14 septembre dernier le **lancement d'une deuxième phase du FEIS** et d'un nouveau plan d'investissement extérieur européen ⁽¹⁾. Concrètement, elle souhaite **doubler la durée du FEIS, soit jusqu'en 2020 et porter sa capacité financière à 33,5 milliards d'euros** pour générer un total d'investissements d'au moins 500 millions d'euros.

L'ensemble de ces éléments doit permettre une relance de l'investissement public et privé, tant au niveau local, national, qu'européen afin de renforcer ce levier essentiel de la croissance économique.

(1) *Commission européenne*, Renforcer les investissements européens pour l'emploi et la croissance: vers une deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques et un nouveau plan d'investissement extérieur européen, *COM(2016) 581*, 14 septembre 2016.

FICHE N° 14 : LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'analyse des finances publiques et de leur trajectoire doit être réalisée de manière consolidée, c'est-à-dire toutes administrations publiques, pour être pleinement pertinente. Les comparaisons internationales et le dialogue avec les institutions de l'Union européenne s'établissent par exemple uniquement selon un périmètre agrégé des finances publiques.

La Rapporteuse générale souligne l'importance d'adopter cette approche intégrée des finances publiques, qui prend en compte les circuits de financement entre les administrations publiques et notamment entre l'État et la sécurité sociale. Il convient en effet de suivre l'évolution des mesures dites de périmètre qui modifient ces flux financiers.

Toutefois, le suivi de cette imbrication financière n'est pas aisé, ne serait-ce qu'en raison d'un éclatement des dispositions entre deux lois financières, loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale.

En principe, l'information du Parlement est garantie en vertu de deux annexes jointes, l'une au projet de loi de finances ⁽¹⁾ et l'autre au projet de loi de financement de la sécurité sociale ⁽²⁾. En pratique, la date de dépôt de ces annexes ne permet pas toujours une information adéquate du Parlement sur les modifications de circuits de financement entre l'État et la sécurité sociale ⁽³⁾.

I. LES DEUX PRINCIPES PROTECTEURS APPLICABLES AUX RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale reposent sur deux principes, qui ont vocation à garantir l'équilibre financier de la sécurité sociale :

- le principe de compensation intégrale ;
- le principe de neutralité en trésorerie.

(1) Article 40 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000.

(2) 6° du III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale.

(3) À la date de rédaction de ce rapport, seule l'annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale été communiquée au Parlement.

A. LE PRINCIPE DE COMPENSATION INTÉGRALE

Le **principe de compensation intégrale** ⁽¹⁾ prévoit que l'État prend à sa charge, au moyen de recettes fiscales ou de crédits budgétaires, les pertes de recettes de la sécurité sociale relatives à :

- toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale ⁽²⁾ ;

- toute mesure de réduction ou d'exonération de contribution sociale instituée à compter de la publication de la loi précitée du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ⁽³⁾ ;

- toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions instituée à compter de la publication de la loi du 13 août 2004 précitée ;

- toute mesure de transfert de charges opéré entre l'État et la sécurité sociale à compter de la même date.

Toutefois, des exceptions à ce principe peuvent être prévues de manière expresse en loi de financement de la sécurité sociale.

Ce principe implique que les mesures d'exonération ou de réduction fassent l'objet d'un suivi statistique et comptable précis afin que les recettes fiscales ou les crédits budgétaires compensent exactement les pertes de recettes constatées (compensation dite « à l'euro l'euro »).

Une autre forme de compensation peut être mise en œuvre dite « pour solde de tous comptes ». Cela se traduit par l'affectation définitive d'une recette nouvelle à la sécurité sociale ou la reprise d'une dépense en compensation des pertes de recettes subies. Cette solution a par exemple été retenue pour la compensation des exonérations du pacte de responsabilité et de solidarité (PRS) ⁽⁴⁾.

Cette option doit toutefois prévoir une dérogation expresse à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, même si la compensation est assurée financièrement en pratique. L'article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 ⁽⁵⁾ a prévu cette dérogation expresse s'agissant de la baisse du taux de

(1) Article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

(2) Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994.

(3) Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

(4) Le pacte de responsabilité et de solidarité a été prévu par les deux lois financières à l'été 2014 (loi n°2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 et loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014) et décliné, depuis, dans l'ensemble des textes financiers.

(5) Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, article 24.

cotisations familiales, du nouvel abattement de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et des mesures prévues par la récente loi pour la croissance ⁽¹⁾.

B. LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ EN TRÉSORERIE

Le **principe de neutralité en trésorerie** ⁽²⁾ prévoit la neutralité en trésorerie des relations entre l'État et la sécurité sociale. Ce principe a pour objet de sécuriser la gestion de la trésorerie assurée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). La neutralité des flux financiers repose sur deux mécanismes :

- une budgétisation rigoureuse des dépenses ;
- des conventions financières conclues entre l'ACOSS et l'État encadrant les versements infra-annuels (une périodicité de versements qui ne peut être supérieure à dix jours).

Le respect de ce principe est retracé dans l'état semestriel des sommes restant dues par l'État transmis par le Gouvernement au Parlement chaque année avant la fin du mois de janvier de l'exercice suivant.

II. UNE FORTE PROGRESSION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DESTINÉS À LA PROTECTION SOCIALE

L'annexe au projet de loi de finances présente chaque année l'état des relations financières entre l'État et les régimes de protection sociale dans leur ensemble. Il s'agit d'avoir une vision élargie au-delà des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, en incluant les régimes obligatoires de base de sécurité sociale mais également les régimes obligatoires conventionnels, tels que les régimes complémentaires de retraite et le régime d'assurance chômage. Cette approche permet de bénéficier d'une vision consolidée des dispositifs financés par l'État.

Ainsi, la Rapporteuse générale constate que les crédits budgétaires destinés à la protection sociale ont fortement progressé depuis 2007, principalement sous l'effet d'un financement plus significatif de dispositifs directement par l'État.

(1) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) Article L. 139-2 du code de la sécurité sociale.

CRÉDITS BUDGÉTAIRES DESTINÉS À LA PROTECTION SOCIALE

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
Concours de l'État au titre des politiques sociales	22,9	24,3	24,9	26,8	25,9	25,7	26,1	27,2	35,3	41,1
<i>dont dispositifs financés par l'État</i>	18,1	19,2	19,9	21,3	20,0	19,5	19,7	20,9	29,0	34,9
<i>dont subventions aux régimes</i>	4,9	5,1	5,0	5,5	5,9	6,2	6,3	6,4	6,3	6,2

Source : annexe aux projets de lois de finances Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale.

A. L'AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DE DOTATIONS BUDGÉTAIRES

L'augmentation des concours de l'État au titre des politiques sociales est de 79,5 % entre 2007 et 2016. Cela résulte principalement d'une hausse de 92,8 % des dotations budgétaires versées aux organismes de protection sociale.

PRINCIPALES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT AUX ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE PRÉVUES EN LOIS DE FINANCES INITIALES

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aides au logement	5,0	5,0	5,0	5,4	5,3	5,6	4,9	5,1	11	15,4
Politiques de solidarité, d'insertion et d'égalité des chances	7,7	8,6	9,0	10,0	9,5	9,3	9,0	9,4	11,2	12,7
Aides à l'accès aux soins	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0
Prise en charge de cotisations ou de prestations vieillesse	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Versement au fonds de solidarité	0	0	0	0	0	0	0,8	1,1	1,6	1,6
Compensation des exonérations de cotisations sociales	3,1	3,3	3,6	3,8	3,9	3,7	3,5	3,6	3,9	3,9
Total	16,8	18,1	18,7	20,3	19,8	19,7	19,2	20,2	28,8	34,8

Source : annexe aux projets de lois de finances Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale.

La dynamique des dotations budgétaires versées aux organismes de protection sociale résulte essentiellement de la progression des concours versés au titre des aides au logement (en compensation de la PRS) et des politiques de solidarité, d'insertion et d'égalité des chances.

1. La prise en charge croissante des aides au logement, à titre de la compensation du pacte de responsabilité et de solidarité

L'augmentation des dotations budgétaires versées aux organismes de protection sociale s'est accélérée à partir de 2014. Ainsi, le montant des dotations de l'État, hors subvention, versées aux organismes de protection sociale a augmenté de 67 % entre 2014 et 2016.

Cela résulte essentiellement des mesures de compensation du PRS, tendant à transférer à l'État le financement de certains dispositifs.

Ainsi, l'État a pris en charge à compter de 2015 la part des **aides personnalisées au logement financées par la branche famille de la sécurité sociale, soit 4,75 milliards d'euros**.

En 2016, l'État a pris à sa charge l'allocation de logement familiale (ALF), pour un montant de **4,69 milliards d'euros**, afin de compenser la mise en œuvre de la deuxième étape du PRS.

Au total, l'État finance depuis 2015 pour 9,44 milliards d'euros supplémentaires les allocations logement. Autrement dit, la part de l'État dans le financement des aides au logement a triplé entre 2014 et 2016.

2. Une augmentation de la prise en charge par l'État des politiques d'intégration, de solidarité et d'égalité des chances

Le coût des dispositifs financés par l'État en matière d'intégration et de solidarité est très dynamique sur la période récente, celui-ci a progressé de 87 % de 2007 à 2016.

LA PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT DES POLITIQUES D'INTÉGRATION, DE SOLIDARITÉ ET D'ÉGALITÉ DES CHANCES

(en milliard d'euros)

Politiques d'intégration, de solidarité et d'égalité des chances	Programmes budgétaires	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	LFI 2015	PLF 2016
Mission <i>Immigration, asile et intégration</i>	303 – Immigration et asile	47	47	68	105	158	150	149,2	169,5	93	–
Allocation temporaire d'attente		47	47	68	105	158	150	149,2	169,5	93	–
Mission <i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	157 – Handicap et dépendance	6 763	6 947	7 107	8 504	7 921	8 293	8 790,5	9 698	11 091,2	12 712,8
Allocation aux adultes handicapés		5 373	5 628	6 130	6 625	7 151	7 806	8 165,4	8 482,1	8 513,1	8 515,5
Allocation supplémentaire d'invalidité du fonds spécial d'invalidité		300	295	274	244	257	253	255	247,5	249,6	247,3
Revenu de solidarité active (RSA) activité*		–	–	80	1 466	511	233	370,1	968,4	2 328,5	–
Prime d'activité		–	–	–	–	–	–	–	–	–	3 950,0
Total		6 810	6 994	7 176	8 609	8 078	8 442	8 939,8	9 867,5	11 184,2	12 712,8

* La hausse entre 2014 et 2015 résulte de la prise en compte sur le budget de l'État de ressources relevant auparavant de l'affectation d'une partie du prélèvement de solidarité. À partir du 1^{er} janvier 2016, le RSA activité est remplacé par la prime d'activité.

Source : annexe aux projets de lois de finances Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale.

Cette progression des dotations budgétaires prévues en lois de finances initiales résulte notamment de la dynamique de la dépense relative à l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont le coût a augmenté de 58 % entre 2007 et 2016.

De même, le coût du revenu de solidarité active (RSA) dans son volet « activité » a été très dynamique, avant son remplacement par la prime d'activité à compter du 1^{er} janvier 2016, qui remplace également la prime pour l'emploi. Cette nouvelle prestation sociale a fait l'objet d'une dotation budgétaire de 3,95 milliards d'euros, au lieu de 2,1 milliards d'euros au titre de l'ancienne prime pour l'emploi.

3. La relative stabilité de la prise en charge par l'État des dispositifs relatifs à la politique de l'emploi

Les concours de l'État versés aux organismes de protection sociale au titre de la politique de l'emploi sont relativement stables. Ils financent quatre types d'interventions :

– les exonérations ou réductions ciblées de cotisations compensées par l'État, conformément à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. En 2016, les crédits budgétaires s'élèvent à 3,9 milliards d'euros (régimes obligatoires de base et régimes complémentaires) ;

– les contributions de l'État aux dispositifs de solidarité vers les demandeurs d'emploi, notamment le versement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), soit au total 1,6 milliard d'euros prévus en 2016 ;

– les contributions de l'État à l'assurance chômage, au titre du financement de l'allocation complémentaire versée aux demandeurs d'emploi âgés de plus de soixante ans qui ne peuvent percevoir qu'une partie de leur pension de retraite. Ce financement s'établit à 500 millions d'euros en 2016 ;

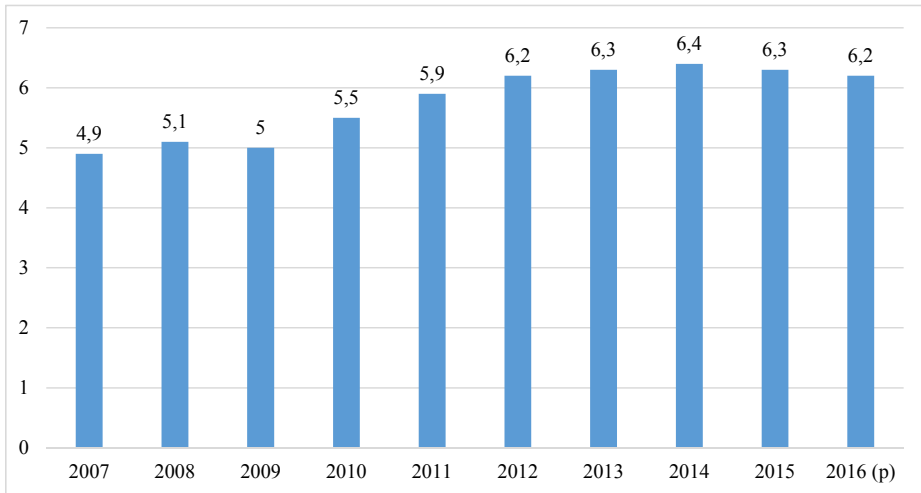
– les contributions de l'État au financement des dispositifs de préretraites, soit 19 millions d'euros en 2016.

4. Les subventions de l'État aux régimes spéciaux

L'État verse des subventions à des organismes de retraite, qui ont en commun de gérer des régimes spéciaux de retraite, dont l'équilibre financier n'est pas garanti. Ces subventions de l'État ont progressé de 27 % entre 2007 et 2016.

SUBVENTIONS DE L'ÉTAT AUX RÉGIMES SPÉCIAUX (HORS AGENTS DE L'ÉTAT)

(en milliards d'euros)



Source : annexe aux projets de lois de finances Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale.

En 2016, les trois principales subventions prévues concernent :

- la caisse de la SNCF, pour 3,3 milliards d'euros ;
- la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), pour 1,39 milliard d'euros ;
- et la caisse de la RATP, à hauteur de 619 millions d'euros.

B. L'AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES RECETTES FISCALES AFFECTÉES AUX ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE

Les recettes fiscales affectées aux organismes de protection sociale représentent la **principale modalité de financement par l'État**. Celle-ci est également très dynamique, elle a **progressé de 29 % entre 2007 et 2016**, soit 37,6 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires.

RECETTES FISCALES AFFECTÉES AUX ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE

(en milliards d'euros)

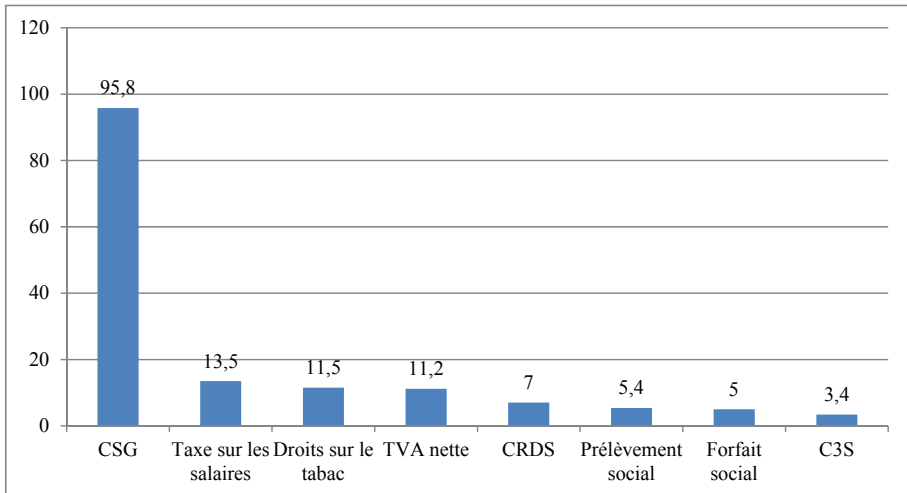
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)	2016 (p)
Recettes fiscales affectées à la protection sociale	127,6	135,3	139,4	141,5	150,8	157,4	152,9	156,8	167,5	165,2

Source : projets de lois de finances, annexes Évaluations des voies et moyens, tome I.

Les principales recettes affectées aux organismes de protection sociale sont en 2016 les suivantes.

PRINCIPALES RECETTES AFFECTÉES AUX ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE

(rendement prévisionnel 2016, en milliards d'euros)



Contribution sociale généralisée (CSG), droits de consommation sur les tabacs, contributions pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placements, contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

Source : *projets de lois de finances, annexes Évaluations des voies et moyens, tome I.*

III. LA COMPENSATION PAR L'ÉTAT DE PERTES DE RECETTES CROISSANTES POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

A. LA PROGRESSION DES PERTES DE RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE LIÉE À LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ

Le pacte de responsabilité et de solidarité a prévu la mise en place de 2015 à 2017 de mesures visant à réduire les cotisations sociales afin de soutenir l'emploi et de favoriser la compétitivité des entreprises. Ces dispositifs entraînent mécaniquement des pertes de recettes pour la sécurité sociale, dont l'État assure l'intégralité de la compensation financière.

ÉVOLUTION DES PERTES DE RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE PRÉVUES, ISSUES DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ (PRS)

(en milliard d'euros)

Différentes étapes du PRS	2015	2016	2017
1^{ère} phase du PRS	6,4	6,55	6,85
Baisse du taux de cotisation d'allocation familiale entre 1 et 1,6 SMIC	3	3,1	3,4
Renforcement des allègements généraux	1,4	1,45	1,45
Allègement de cotisations sociales des indépendants	1	1	1
Abattement à l'assiette de la C3S*	1	1	1
2^e phase du PRS	-	4,9	4,9
Extension du taux réduit de cotisations patronales d'allocations familiales à 3,5 SMIC	-	3,075	3,075
Augmentation de l'abattement à l'assiette de C3S	-	1,02	1,02
Compensation de la disparition progressive de la recette issue de la mesure caisse de congés payés	-	1	1
3^e phase du PRS	-	-	1,57
Effet en année pleine du taux réduit de cotisations patronales d'allocations familiales à 3,5 SMIC	-	-	1,07
Compensation de la disparition progressive de la recette issue de la mesure caisse de congés payés	-	-	0,5
Total des pertes de recettes de la sécurité sociale	6,4	11,45	13,32

(*) C3S : contribution sociale de solidarité des sociétés.

Source : études d'impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, page 30, du projet de loi de finances pour 2016, page 169, et du présent projet de loi de finances, page 179.

Les pertes de recettes de la sécurité sociale issues de la mise en place du pacte s'élèveront à plus de 13 milliards d'euros en 2017. Le Gouvernement a prévu différentes modalités de compensation par l'État de ces pertes de recettes, telles que l'affectation de recettes fiscales ou la prise en charge de dépenses comme les aides au logement.

B. LES PERTES DE RECETTES ISSUES D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES

Le principe de compensation intégrale prévoit que toute exonération de cotisations ou contribution soit compensée par l'État à la sécurité sociale. Cependant, il existe des exonérations qui ne sont pas compensées par l'État, pour deux raisons :

— soit que le dispositif d'exonération est entré en vigueur avant l'instauration du principe de compensation intégrale en 1994 ;

– soit que le législateur a expressément prévu en loi de financement de la sécurité sociale ⁽¹⁾ que le dispositif d'exonération ne serait pas soumis au principe de compensation.

Depuis la loi organique du 2 août 2005, dix-neuf mesures d'exonération ont fait l'objet d'une disposition expresse de non-compensation en loi de financement de la sécurité sociale ⁽²⁾. Le suivi de ces mesures d'exonérations fait l'objet d'un suivi précis depuis 2006 au sein de l'annexe 5 des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Ainsi, il apparaît que les **exonérations de cotisations et contributions sociales devraient s'élever à 36,8 milliards d'euros en 2016.**

**ÉVOLUTION DES MONTANTS DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX
ET DES EXONÉRATIONS CIBLÉES (AVANT LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES)**

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
Allègements généraux	20,6	20,7	20,9	26,3	29,3	30,2
<i>Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale</i>	20,6	20,7	20,9	21,7	21,7	21,4
<i>Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales des salariés*</i>	0	0	0	3,6	6,6	7,8
<i>Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales travailleurs indépendants*</i>	0	0	0	0,992	0,994	0,981
Total des exonérations ciblées	9,3	7,1	7,5	7,3	7,4	7,3
<i>Dont mesures compensées</i>	6,1	3,9	3,8	3,5	3,7	3,7
<i>Dont mesures non compensées</i>	3,2	3,2	3,7	3,7	3,8	3,6
Coût total	29,9	27,8	28,4	33,6	36,8	37,5

* Ces deux baisses de taux de cotisations résultent du pacte de responsabilité et de solidarité.

Source : annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, page 268, pour les années 2012 et 2013 et rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016, page 41, pour les années suivantes.

La compensation par l'État des exonérations de cotisations et contributions sociales s'élèvera donc à 33 milliards d'euros en 2016, les mesures non compensées s'établissant à 3,8 milliards d'euros.

La prise en charge de la compensation de l'État pourrait être prise en compte au moment de l'examen de la trajectoire du solde général du budget de l'État. En 2017, le présent projet de loi de finances prévoit d'accroître sensiblement le niveau de compensation de l'État à hauteur de 2,8 milliards

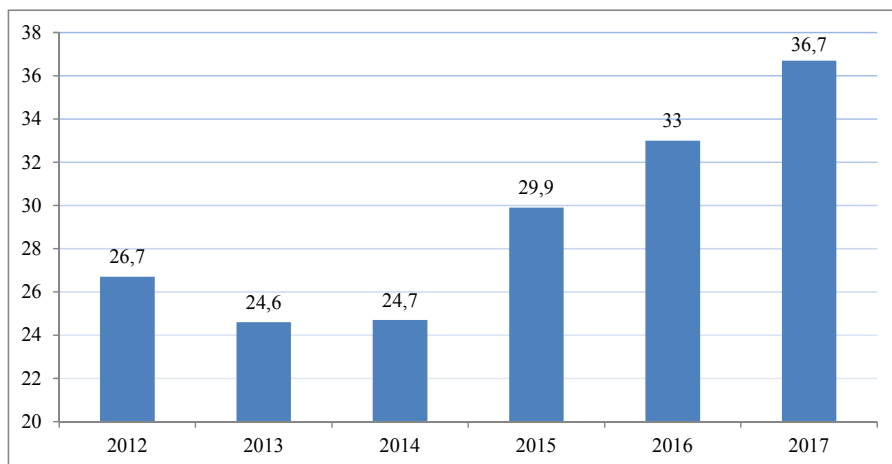
(1) Les exceptions au principe de compensation ne peuvent être prévues qu'en loi de financement de la sécurité sociale, en vertu du IV^e de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

(2) Annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, page 29.

d'euros⁽¹⁾. Ainsi, les mesures d'exonérations non compensées devraient ne représenter qu'environ 800 millions d'euros en 2017. **La compensation de l'État s'élèverait à près de 36,7 milliards d'euros en 2017, soit une progression de 12 milliards d'euros depuis 2014.**

COMPENSATION PAR L'ÉTAT DES EXONÉRATIONS

(en milliards d'euros)



Source : annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, page 268, pour les années 2012 et 2013 et rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016, page 41, pour les années suivantes.

La progression rapide des mesures d'allègements et d'exonérations de cotisations sociales compensées à compter de 2014 résulte de la montée en charge du pacte de responsabilité et de solidarité. La Rapporteuse générale constate d'ailleurs que la Commission des comptes de la sécurité sociale relève que la baisse de 1,8 point du taux de cotisation d'allocation familiales sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC a entraîné une perte de recettes de 3,6 milliards d'euros en 2015 (au lieu de 3 milliards d'euros prévus initialement).

C. LES TRANSFERTS FINANCIERS SUPPLÉMENTAIRES PRÉVUS ANNUELLEMENT

La loi de finances donne lieu chaque année à un ajustement des flux financiers entre l'État et la sécurité sociale. Ces flux financiers peuvent constituer des substitutions de crédits budgétaires à des taxes affectées, ou des ajustements de taux de taxes affectées à la sécurité sociale en compensation de perte de recettes supportées par celle-ci.

Les montants de ces transferts financiers présentent un profil très heurté, **ils se sont élevés en moyenne à 2,5 milliards d'euros par an de 2007 à 2017.**

(1) Cf. article 26 du présent projet de loi de finances, au titre de l'impact pour la sécurité sociale.

**TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT VERS LA SÉCURITÉ SOCIALE
PRÉVUS PAR LES PROJETS LOIS DE FINANCES**

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant net à compenser à la sécurité sociale	1,3	5,6	0,6	0,145	1,3	0,169	1,0	3,03	6,3	5,288	2,969

NB : le montant en 2007 a été relevé lors de la loi de finances rectificative.

Source : évaluations préalables des projets de loi de finances et projets de loi de finances.

Les flux financiers entre l'État et la sécurité sociale ont été marqués par deux dispositions aux effets massifs :

– les exonérations des heures supplémentaires et complémentaires prévues en 2007⁽¹⁾ ;

– le pacte de responsabilité et de solidarité mis en place à partir de 2015.

En 2008, la compensation aux organismes de sécurité sociale des pertes de recettes dues à la réduction de cotisations sociales des heures supplémentaires et complémentaires s'est élevée à 4,1 milliards d'euros. Par ailleurs, les allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale ont été renforcés, nécessitant la même année une majoration de près de 1,5 milliard d'euros de recettes fiscales affectées par l'État aux organismes de sécurité sociale.

IV. L'APUREMENT DE LA DETTE NETTE DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

En vertu du principe de neutralité en trésorerie⁽²⁾, les relations financières entre l'État et la sécurité sociale devraient faire apparaître un solde de trésorerie nul en fin d'année. L'« état semestriel des sommes restant dues par l'État aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale »⁽³⁾ compare le coût supporté par les régimes au titre des mesures faisant l'objet d'une compensation et les financements perçus de la part de l'État (sous forme de crédits budgétaires ou de recettes fiscales). Le résultat de cette comparaison permet de déterminer, au sens de la comptabilité budgétaire, les dettes et créances réciproques entre l'État et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale au 31 décembre d'un exercice donné.

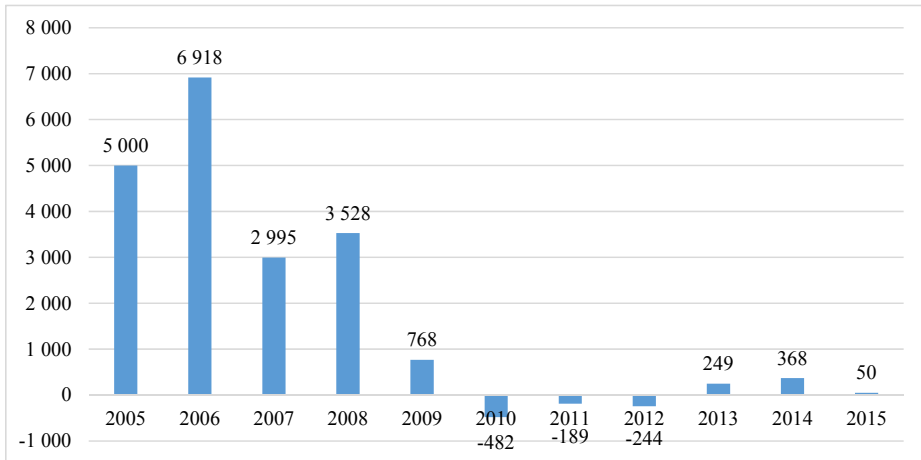
(1) Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

(2) Article L. 139-2 du code de la sécurité sociale.

(3) Article L.O. 111-10-1 du code de la sécurité sociale.

DETTE NETTE DE L'ÉTAT À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AU 31 DÉCEMBRE

(en millions d'euros)



Source : annexe 6 aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, rapport de la Cour des comptes Résultats et gestion budgétaire de l'État pour 2015.

La relation financière entre l'État et la sécurité sociale apparaît quasiment équilibrée à la fin 2015 (dette de l'État de 50 millions d'euros), la dette de l'État, qui s'élevait à 268 millions d'euros fin 2014, a été totalement apurée. La loi de finances rectificative pour 2015 a affecté 646 millions d'euros de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au financement de la sécurité sociale afin de couvrir les dettes au titre des exercices 2014 et antérieurs ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, article 1^{er}.

FICHE N° 15 : LE SUIVI DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ

Annoncé le 14 janvier 2014 par le Président de la République, le pacte de responsabilité et de solidarité comporte, ainsi que son intitulé l'indique, deux volets :

– un volet « *responsabilité* » à destination des entreprises ayant pour objectif de soutenir la croissance et l'emploi en renforçant leur compétitivité (I) ; le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), adopté en 2012, a été intégré au volet « *responsabilité* » (II) ;

– et un volet « *solidarité* » à destination des ménages ayant des revenus modestes ou moyens dans une optique de justice sociale et de réduction des inégalités (III).

I. LE VOLET « RESPONSABILITÉ »

A. LE CONTENU INITIAL

Initialement, les allègements de prélèvements obligatoires pour les entreprises devaient représenter 40 milliards à l'horizon 2017 et se répartir en trois grandes catégories :

- 10 milliards d'euros d'allègements de cotisations sociales patronales ;
- 10 milliards d'euros de baisse de fiscalité sur l'impôt sur les sociétés (IS) et ses contributions additionnelles ;
- 20 milliards d'euros de crédit d'impôt sur la masse salariale au titre du CICE.

Le tableau qui suit récapitule l'ensemble des mesures envisagées dans le cadre de cette enveloppe, avec leur année d'entrée en vigueur.

MESURES ET CALENDRIER INITIALS DU PACTE DE RESPONSABILITÉ PAR CATÉGORIES

Catégorie de mesures	Mesures et évaluation initiale du montant de l'allégement	Calendrier
10 milliards d'euros Allègements de cotisations sociales patronales	4,5 milliards d'euros Allègement de cotisations entre 1 et 1,6 SMIC	1 ^{er} janvier 2015
	4,5 milliards d'euros Allègement de cotisations entre 1,6 et 3,5 SMIC	1 ^{er} janvier 2016
	1 milliard d'euros Allègement des cotisations familiales des indépendants	1 ^{er} janvier 2015
10 milliards d'euros Allègements de fiscalité sur l'IS et ses contributions additionnelles	2,5 milliards d'euros Suppression de la contribution exceptionnelle sur l'IS	Exercice 2016
	5,6 milliards d'euros Suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	En trois étapes sur les exercices 2015, 2016 et 2017
	2 milliards d'euros Baisse progressive du taux de l'IS à 28 %	À partir de l'exercice 2017
20 milliards d'euros CICE	20 milliards d'euros CICE	(montée en charge progressive jusqu'en 2017)

Source : commission des finances.

B. 34 MILLIARDS D'EUROS D'ALLÈGEMENTS DÉJÀ ACCORDÉS AVANT LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

Les premières étapes de mise en œuvre du pacte de responsabilité se sont déroulées selon le calendrier prévu, à l'exception de la baisse des cotisations d'allocations familiales entre 1,6 et 3,5 SMIC qui a été décalée d'un trimestre.

En 2016, le montant des allègements accordés devait s'élever, d'ores et déjà, à plus de **32 milliards d'euros**, dont :

- 18 milliards au titre du CICE ;
- 4,7 milliards au titre d'allègements de cotisations patronales entre un et 1,6 SMIC (au lieu de 4,5 milliards évalués initialement) ;
- 3,1 milliards d'euros au titre de l'extension de la baisse des cotisations d'allocations familiales (1,8 point) pour tous les salaires inférieurs à 3,5 fois le SMIC à compter du 1^{er} avril 2016 (qui représentera un coût en année pleine de 4,2 milliards d'euros à partir de 2017) ;
- un milliard d'euros au titre d'allègements de cotisations en faveur des travailleurs indépendants ;
- 2 milliards d'euros au titre des abattements de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ;
- 2,9 milliards d'euros au titre de l'expiration de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, au taux de 10,7 % (au lieu de 2,5 milliards d'euros évalués initialement).

Environ **2,5 milliards d'euros** d'allègements supplémentaires interviendront en 2017 sans qu'un nouveau vote du Parlement ne soit nécessaire, au titre de la montée en charge de plusieurs dispositifs déjà adoptés dont le CICE

(0,7 milliard) et l'exonération en année pleine de cotisations patronales d'allocations familiales (1,8 point) pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC (1,1 milliard d'euros).

Au total, plus de **34 milliards d'euros** d'allègements sur les 40 milliards d'euros du pacte de responsabilité ont été adoptés en faveur des entreprises et seront effectifs en 2017.

**POINT D'ÉTAPE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE RESPONSABILITÉ
AVANT LES MESURES NOUVELLES DU PLF 2017**

(en milliards d'euros)

Mesures/année	2015	2016	2017
Allègements de cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC	4,6	4,7	4,9
Allègements de cotisations patronales entre 1,6 et 3,5 SMIC	—	3,1	4,2
Allègements de cotisations en faveur des indépendants	1,0	1,0	1,0
Sous-total des allègements de cotisations	5,6	8,8	10,1
Abattement de contribution sociale sur l'IS	1,0	2,0	2,0
Suppression de la contribution exceptionnelle sur l'IS	—	2,9	3,3
Réduction du taux de l'IS	—	—	—
Sous total de baisse des impôts assimilés à l'IS	—	4,9	5,3
CICE	17,2	18	18,7
Total	23,8	31,7	34,1

Source : réponses au questionnaire de la Rapporteuse générale.

C. UNE RÉORIENTATION DE LA DERNIÈRE ÉTAPE DU PACTE

Dans le programme de stabilité pour les années 2016 à 2019, transmis à l'Union européenne au mois d'avril 2016, le Gouvernement avait indiqué que les deux dernières mesures devant être mises en œuvre en 2017 consistaient en la suppression complète de la C3S et une réduction du taux de l'IS de 33,33 % à 28 %, soit :

- 3,5 milliards d'euros au titre de la suppression complète de la C3S ;
- et 1,5 milliard d'euros au titre de la réduction du taux de l'IS.

Le 30 juin 2016, le Président de la République a annoncé vouloir réorienter les dernières mesures du pacte de responsabilité en faveur de l'emploi et des petites et moyennes entreprises⁽¹⁾, tout en conservant l'enveloppe de 5 milliards d'euros restant à adopter en faveur des entreprises.

La suppression de la dernière tranche de C3S n'aurait concerné que les 20 000 plus grandes entreprises. Cette mesure aurait donc manqué la cible de bénéficiaires souhaitée par le Président de la République. C'est la raison pour laquelle, elle ne figure pas dans le présent projet de loi de finances.

Le présent projet loi de finances contient en revanche, comme prévu, une mesure de baisse progressive de l'IS à 28 % à horizon 2020.

(1) Les Échos, 30 juin 2016.

L'article 6 du présent projet de loi de finances prévoit ainsi d'abaisser le taux normal de l'IS selon un échéancier récapitulé dans le tableau ci-dessous. Conformément à l'orientation donnée par le Président de la République, les petites et moyennes entreprises (PME) bénéficieront en priorité et dès 2017 de cette baisse du taux de l'IS.

ÉCHÉANCIER DE LA BAISSSE DU TAUX DE L'IS PRÉVU PAR L'ARTICLE 6

Année	Entreprises concernées par la baisse du taux à 28 %
2017	Pour les petites et moyennes entreprises (PME) jusqu'à 75 000 euros de bénéfice imposable
2018	Pour toutes les entreprises jusqu'à 500 000 euros de bénéfice
2019	Pour entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas un milliard d'euros, sur l'ensemble de leur bénéfice imposable
2020	Pour l'ensemble des entreprises

Pour les exercices ouverts en 2017, la mesure représente un allègement d'IS de 0,4 milliard d'euros dont le coût budgétaire pour l'État interviendra en grande partie dès 2017. À compter de 2021, la mesure représentera un allègement de l'IS d'environ 7 milliards d'euros.

En second lieu, l'article 44 du présent projet de loi de finances prévoit de porter de 6 à 7 % le taux du CICE. Pour les exercices ouverts en 2017, la mesure représente un allègement d'IS de 3,1 milliards d'euros.

Le coût budgétaire pour l'État est reporté sur les exercices 2018, 2019, 2020 et 2021. Le coût en comptabilité nationale des créances de CICE acquises sur les salaires versés en 2017 est reporté quant à lui essentiellement sur l'exercice 2018.

II. UNE AMPLIFICATION DU CICE

La création du CICE a été annoncée dès les premiers mois du quinquennat, le 6 novembre 2012, peu après la remise du rapport sur la compétitivité française de M. Louis Gallois. Institué par l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, le CICE est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Il s'agit d'un crédit d'impôt qui porte sur la masse salariale des salariés dont les rémunérations brutes n'excèdent pas 2,5 fois le montant annuel du SMIC. Il bénéficie à toutes les entreprises relevant de l'IS ou de l'impôt sur le revenu (IR) d'après leur bénéfice réel. Son taux, qui était de 4 % pour les salaires versés en 2013, a été relevé à 6 % pour les salaires versés à compter de 2014 (9 % dans les départements d'outre-mer à compter des salaires versés en 2015). L'article 44 du présent projet de loi de finances porte le taux de droit commun de 6 à 7 % (il laisse inchangé le taux de 9 % outre-mer).

A. UNE BAISSÉ DU CÔÛT DU TRAVAIL POUR LES ENTREPRISES

Le CICE a représenté pour les entreprises une baisse du coût du travail de 11,4 milliards d'euros en 2013 et de 17,6 milliards d'euros en 2014. Les prévisions de créances globales de CICE dont bénéficieront les entreprises, au titre des salaires versés en 2015 et 2016, ont été arrêtées respectivement à 18 milliards et 18,8 milliards d'euros.

Le CICE devrait ensuite atteindre environ 20 milliards d'euros au titre des salaires versés en 2017. En tenant compte de l'augmentation du taux prévu par l'article 44 du présent projet de loi de finances, la réduction du coût du travail devrait atteindre 22,7 milliards d'euros en 2017.

EXÉCUTION ET PRÉVISIONS DE CRÉANCES EN FAVEUR DES ENTREPRISES SELON LES MILLÉSIMES DE CICE

(en milliards d'euros)

Millésime	Montant de créances
CICE millésime 2013 (exécution)	11,4
CICE millésime 2014 (exécution)	17,6
CICE millésime 2015 (exécution)	18,0
CICE millésime 2016 (prévision d'exécution)	18,8
CICE millésime 2017 (prévision)	22,7
CICE millésime 2018 (prévision)	23,7
CICE millésime 2019 (prévision)	24,6

Source : France stratégie, rapport 2016 du comité de suivi du CICE, 29 septembre 2016.

Les entreprises n'ont toutefois pas immédiatement bénéficié de ces montants. Trois séries de raisons peuvent l'expliquer.

Tout d'abord, la nature fiscale du dispositif induit un décalage d'une année par rapport à l'année du versement du salaire. En d'autres termes, la créance de CICE relative aux salaires versés en 2013 n'a bénéficié aux entreprises qu'en 2014.

Ensuite, si elles peuvent imputer leur créance de CICE sur leur impôt, les entreprises ne peuvent pas – sauf exception – en obtenir une restitution immédiate lorsque le montant de leur impôt est inférieur au montant de leur créance de CICE. Dans ce cas, la créance de CICE est reportée l'année suivante. Ce n'est qu'à l'issue d'un délai de trois ans que le montant de créance de CICE non imputé est restitué par l'État à l'entreprise. Par exception, les PME, les jeunes entreprises

innovantes, les entreprises nouvelles et les entreprises en difficulté peuvent demander une restitution immédiate.

Enfin, certaines entreprises ont mis un peu de temps pour s'approprier le dispositif et pour déclarer leur créance de CICE à l'administration fiscale. Cette phase d'apprentissage est terminée : selon France Stratégie, dans son rapport de septembre 2015, *« tout indique que (les entreprises) ont maintenant une bonne connaissance des implications comptables du dispositif, de son fonctionnement et des obligations déclaratives qu'il comporte »* ⁽¹⁾.

L'arrivée à maturité du dispositif se constate dans les derniers chiffres disponibles. Au 31 juillet 2016, plus de 44 milliards d'euros de CICE ont été alloués aux entreprises au titre des salaires versés en 2013, 2014 et 2015, dont :

- 9,9 milliards d'euros ont été payés directement aux entreprises (restitutions),
- 17,8 milliards d'euros ont été imputés par les entreprises sur leur impôt (imputations),
- 17 milliards d'euros ont été reportés et sont inscrits à l'actif au bilan des entreprises (reports).

Autrement dit, sur 44,6 milliards de créances acquises, les entreprises ont d'ores et déjà perçu (sous forme de restitutions ou d'imputations), 27,6 milliards d'euros.

CRÉANCES DE CICE AU 31 JUILLET 2016

(en millions d'euros)

Année	Restitutions	Imputations sur l'IS/IR	Créances reportées	Total
CICE « salaires 2013 »	2 792	5 387	3 193	11 372
CICE « salaires 2014 »	4 420	7 065	5 861	17 346
CICE « salaires 2015 »	2 642	5 311	7 953	15 906
Total	9 854	17 763	17 007	44 624
		27 617		

Source : France stratégie, rapport 2016 du comité de suivi du CICE, 29 septembre 2016.

B. LE COÛT POUR L'ÉTAT

Le coût pour l'État n'est pas le même en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale.

(1) <http://www.strategie.gouv.fr/publications/rapport-2015-comite-de-suivi-credit-dimpot-competitivite-emploi>.

1. Le coût en comptabilité budgétaire

Le coût budgétaire du CICE correspond au montant décaissé chaque année par l'État, sous forme de restitutions ou sous forme d'imputations. Le surcoût d'une année sur l'autre vient dégrader le solde budgétaire de l'État.

- *Le coût en l'état du droit : le CICE doit dégrader le solde budgétaire de l'État en 2017 par rapport à 2016 de 3,2 milliards d'euros pour atteindre un coût de 15,8 milliards d'euros*

La chronique du coût budgétaire du CICE, avant le relèvement d'au moins un point envisagé, est récapitulée dans le tableau qui suit.

COÛT BUDGÉTAIRE DU CICE AVANT LA MESURE DE RELÈVEMENT D'UN POINT DU TAUX DE DROIT COMMUN PRÉVUE PAR L'ARTICLE 44 DU PLF 2017

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant	6,6	12,0	12,6	15,8	19,0	19,5	20,4
Surcoût par rapport à l'année précédente	+ 6,6	+ 5,4	+ 0,6	+ 3,2	+ 3,2	+ 0,5	+ 0,9

Source : calculs commission des finances à partir des données gouvernementales et de France Stratégie.

L'essentiel du coût du CICE a été absorbé par le solde budgétaire sur les années 2014 et 2015. En 2016, le CICE ne devrait dégrader le solde budgétaire de l'État que de 0,6 milliard d'euros par rapport à 2015.

En 2017, par rapport à 2016, le CICE devrait dégrader le solde budgétaire de l'État de 3,2 milliards d'euros en raison des modalités de sa montée en charge (les créances reportées au titre de l'année 2013 peuvent désormais être restituées aux entreprises). Son coût budgétaire atteindrait alors 15,8 milliards d'euros.

En 2018, par rapport à 2017, la dégradation du solde inhérente au CICE devait être également de 3,2 milliards d'euros. Enfin, en 2019 et en 2020, la dégradation du solde devait initialement être plus modérée à 0,5 et 0,9 milliard d'euros, le CICE ayant atteint son régime de croisière.

- *Le coût après le relèvement du taux d'un point en 2017 : le surcoût de CICE pèsera sur le solde budgétaire de 1,6 milliard d'euros en 2018, de 1,9 milliard en 2019 et 2020, et de 3,1 milliards d'euros en 2021*

Le relèvement envisagé d'un point du taux du CICE ne pèsera pas sur le solde budgétaire de l'État en 2017 puisque le surcroît de créance ainsi acquis ne pourra être imputé ou restitué qu'en 2018. Il augmentera, en revanche, le coût budgétaire du CICE de 1,6 milliard d'euros en 2018, de 1,9 milliard en 2019 et 2020, et de 3,1 milliards d'euros en 2021.

Le CICE doit ainsi dégrader le solde budgétaire de l'État en 2018 par rapport à 2017 de 4,8 milliards d'euros pour atteindre un coût de 20,6 milliards d'euros. La dégradation annuelle du solde budgétaire de l'État en 2019 et 2020 serait en revanche inférieure à un milliard d'euros.

COÛT BUDGÉTAIRE DU CICE APRÈS LA MESURE DE RELÈVEMENT D'UN POINT DU TAUX DE DROIT COMMUN PRÉVUE PAR L'ARTICLE 44 DU PLF 2017

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
État du droit	6,6	12,0	12,6	15,8	19,0	19,5	20,4
Article 44 du PLF 2017	—	—	—	—	+ 1,6	+ 1,9	+ 1,9
Total	6,6	12,0	12,6	15,8	20,6	21,4	22,3
Surcoût par rapport à l'année précédente	+ 6,6	+ 5,4	+ 0,6	+ 3,2	+ 4,8	+ 0,8	+ 0,9

Source : calculs commission des finances à partir des données gouvernementales et de France Stratégie.

2. Le coût en comptabilité nationale

Le coût en comptabilité nationale, qui sert de base à la comptabilité « maastrichtienne » pour le calcul du solde public, correspond à l'ensemble des créances déclarées par les entreprises, y compris les créances faisant l'objet d'un report.

La chronique du coût en comptabilité nationale devrait normalement suivre, avec une année de décalage, la chronique des millésimes de CICE. Toutefois, la chronique du coût en comptabilité nationale diffère légèrement par rapport à la chronique des millésimes car le crédit d'impôt ne constitue un coût en comptabilité nationale qu'à partir du moment où il est déclaré par l'entreprise créancière. Or, selon les règles du droit commun fiscal, les entreprises disposent de trois années pour procéder à cette déclaration. Ainsi, une entreprise peut déclarer jusqu'en 2019 une créance de CICE relative à l'année 2016.

- Le coût en l'état du droit : le CICE doit dégrader le déficit public en 2017 par rapport à 2016 de 0,7 milliard d'euros pour atteindre un coût de 18,7 milliards d'euros

La chronique du coût en comptabilité nationale du CICE, avant le relèvement d'un point envisagé, est récapitulée dans le tableau qui suit.

**COÛT EN COMPTABILITÉ NATIONALE DU CICE AVANT LA MESURE DE RELÈVEMENT
D'UN POINT DU TAUX DE DROIT COMMUN PRÉVUE PAR L'ARTICLE 44 DU PLF 2017**

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant	10,6	17,2	18,0	18,7	19,2	19,9	20,7
Surcoût par rapport à l'année précédente	+ 10,6	+ 6,6	+ 0,8	+ 0,7	+ 0,5	+ 0,7	+ 1,0

Source : calculs commission des finances à partir des données gouvernementales et de France Stratégie.

L'essentiel du coût du CICE a été absorbé par le solde public au cours des années 2014 et 2015. À partir de 2016, la montée en charge du CICE ne devait peser que faiblement sur le déficit public (de 0,5 à un milliard d'euros).

- Le coût après le relèvement du taux d'un point en 2017 : le surcoût de CICE, d'environ 3,1 milliards d'euros, ne pèsera sur le déficit public qu'à compter de 2018

Le relèvement envisagé d'un point du taux du CICE ne pèsera pas sur le déficit public en 2017 puisque le surcroît de créance ainsi acquis ne pourra être imputé, restitué ou reporté qu'à partir de 2018.

En revanche, il ressort de la nouvelle chronique du coût en comptabilité nationale du CICE que celui-ci devrait représenter une dépense de 22,4 milliards d'euros en 2018 et contribuer à la dégradation du solde par rapport à 2017 à hauteur de 3,7 milliards d'euros (3,1 milliards d'euros au titre de cette nouvelle mesure et 0,6 milliard d'euros au titre de la montée du dispositif antérieur).

La dégradation annuelle du déficit public en 2019 et 2020 serait en revanche nettement moindre (respectivement 1,2 et 0,9 milliard d'euros).

**COÛT EN COMPTABILITÉ NATIONALE DU CICE APRÈS LA MESURE DE RELÈVEMENT
D'UN POINT DU TAUX DE DROIT COMMUN PRÉVUE PAR L'ARTICLE 44 DU PLF 2017**

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant	10,6	17,2	18,0	18,7	22,4	23,6	24,5
Surcoût par rapport à l'année précédente	+ 10,6	+ 6,6	+ 0,8	+ 0,7	+ 3,7	+ 1,2	+ 0,9

Source : calculs commission des finances à partir des données gouvernementales et de France Stratégie.

III. LE VOLET « SOLIDARITÉ »

Le présent projet de loi de finances marque une nouvelle étape dans la mise en œuvre du volet « solidarité » du pacte qui permettra de porter à plus de 6 milliards d'euros le montant global des réductions d'impôt dont bénéficient les ménages aux revenus modestes ou moyens.

A. LES TROIS MESURES ANTÉRIEURES AU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016 : 5 MILLIARDS D'EUROS DE RÉDUCTION POUR 12 MILLIONS DE MÉNAGES

Après une phase d'augmentation de la fiscalité pesant sur les ménages rendue nécessaire en raison de l'état des finances publiques dont a hérité cette majorité en 2012, le Gouvernement s'est engagé depuis 2014 dans un processus de baisse de l'impôt sur le revenu en faveur des ménages aux revenus modestes et moyens.

Trois mesures ont été adoptées avant le présent projet de loi de finances.

En premier lieu, l'article 1^{er} de la première loi de finances rectificative (LFR) pour 2014 ⁽¹⁾ a institué une réduction d'impôt exceptionnelle d'un montant maximal de 350 euros pour un contribuable célibataire et de 700 euros pour un couple. Cette mesure a permis de rendre non imposables à l'impôt sur le revenu 2 millions de contribuables. Son coût budgétaire a été évalué à 1,3 milliard d'euros.

La réduction d'impôt a été soumise à des conditions de revenus afin qu'elle bénéficie exclusivement aux classes moyennes imposées dans les premières tranches de l'IR.

En second lieu, l'article 2 de la loi de finances initial (LFI) pour 2015 ⁽²⁾ a supprimé la première tranche d'impôt sur le revenu à 5,5 %. Cette mesure, dont le coût budgétaire a été évalué à 3 milliards d'euros, a bénéficié à plus de 9,5 millions de ménages.

Pour que cette mesure soit réservée aux seuls ménages aux revenus modestes et moyens imposés dans la première tranche, la limite inférieure de la tranche suivante, au taux de 14 %, a été abaissée de façon à ce que la hausse d'impôt qui en résulte pour les contribuables concernés soit exactement compensée par la baisse liée à la suppression de la première tranche.

(1) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

(2) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

ÉVOLUTION DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ENTRE 2014 ET 2015

Barème applicable pour l'imposition des revenus de 2013		Barème applicable pour l'imposition des revenus de 2014	
De 0 à 6 011 euros	0 %	—	—
De 6 011 à 11 991 euros	5,5 %	De 0 à 9 690 euros	0 %
De 11 991 à 26 631 euros	14 %	De 9 690 à 26 764 euros	14 %
De 26 631 à 71 397 euros	30 %	De 26 764 à 71 754 euros	30 %
De 71 397 à 151 200 euros	41 %	De 71 754 à 151 956 euros	41 %
Au-delà de 151 200 euros	45 %	Au-delà de 151 956 euros	45 %

Source : article 197 du code général des impôts dans sa version en vigueur au 31 décembre 2014.

En troisième lieu, la loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾ a poursuivi et amplifié l'allègement de l'imposition des ménages aux revenus modestes et moyens.

Ainsi, son article 2 a institué une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu de 2 milliards d'euros, bénéficiant à 8 millions de foyers pour un gain moyen de 252 euros (de 200 à 300 euros par célibataire, et de 300 à 500 euros par couple). Parmi eux, 3 millions n'avaient pas bénéficié des précédentes mesures de baisse.

Le mécanisme choisi a consisté à réformer la décote de façon à ce que la réduction d'impôt bénéficie exclusivement aux ménages aux revenus modestes et moyens imposés dans les premières tranches de l'impôt sur le revenu.

Au total, 12 millions de foyers fiscaux ont bénéficié de ces baisses d'impôt depuis 2014 pour un montant global de 5 milliards d'euros par an qui viennent soutenir le pouvoir d'achat des ménages aux revenus modestes et moyens.

B. UNE NOUVELLE BAISSSE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU D'UN MILLIARD D'EUROS POUR 5 MILLIONS DE MÉNAGES

L'article 2 du présent projet de loi de finances (PLF) institue une réduction d'impôt permanente de 20 %, sous condition de ressources du foyer fiscal : 20 500 euros pour un célibataire, 41 000 euros pour un couple, ces plafonds étant majorés de 3 700 euros par demi-part de quotient familial.

Pour éviter tout effet de seuil, un mécanisme de lissage est prévu, se traduisant par la dégressivité du taux de la réduction d'impôt.

Contrairement aux mesures précédentes du pacte de solidarité, la réforme envisagée réduit l'impôt dû par les contribuables, mais ne conduit pas à rendre des ménages non imposables – à l'exception des cas où l'IR dû par le contribuable est supérieur de moins de 20 % au seuil de mise en recouvrement de 61 euros (soit lorsque l'IR dû est compris entre 61 et 75 euros).

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

La baisse d'impôt ainsi accordée et le coût budgétaire pour l'État sont évalués à un milliard d'euros, ce qui permet de porter à plus de 6 milliards d'euros le montant global des réductions d'impôt dont bénéficient les ménages aux revenus modestes ou moyens.

LES QUATRE BAISES D'IMPÔT SUR LE REVENU AU TITRE DU PACTE DE SOLIDARITÉ

Loi	Montant en euros	Nombre de foyers concernés	Résumé de la mesure
LFR-1 2014	1,3 milliard	2 millions	Réduction exceptionnelle d'un montant maximal de 350 euros pour un contribuable célibataire et de 700 euros pour un couple, sous condition de ressources
LFI 2015	3 milliards	9,5 millions	Suppression de la première tranche d'impôt sur le revenu à 5,5 %
LFI 2016	2 milliards	8 millions	Réforme de la décote.
PLF 2017	1 milliard	5 millions	Réduction permanente de 20 % sous condition de ressources.
Total	6 milliards de réduction permanente	12 millions de foyers concernés par au moins l'une des quatre mesures	

Source : commission des finances.

FICHE N° 16 : LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX PROFESSIONNELS ET DES LOCAUX D'HABITATION

I. QUEL EST LE CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE ? QUE RESTE-T-IL À PRÉVOIR EN LOI DE FINANCES ?

A. DEUX PROCESSUS DISTINCTS SONT EN COURS

La révision des valeurs locatives (RVL) des locaux professionnels est la plus engagée. L'intégration progressive des valeurs révisées dans les bases fiscales est prévue à compter du 1^{er} janvier 2017. Ce calendrier résulte de l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽¹⁾.

La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux servant à l'exercice d'une activité salariée à domicile est au stade de l'expérimentation. Au vu du rapport présentant ses résultats dans cinq départements représentatifs, que le Gouvernement devait transmettre au Parlement au plus tard le 30 septembre 2015 ⁽²⁾, le législateur déterminera les modalités et le calendrier de la révision. Seule la première partie, méthodologique, a été transmise. En l'absence de simulations, aucune date précise d'intégration éventuelle dans les bases fiscales n'a été fixée.

B. LA RVL DES LOCAUX PROFESSIONNELS (3,3 MILLIONS DE LOCAUX) S'APPLIQUE DÈS 2017

- Locaux concernés : locaux professionnels non industriels

La révision s'applique aux valeurs locatives des propriétés bâties affectées à une activité professionnelle. La très grande majorité des locaux industriels actuellement évalués selon une méthode comptable, fondée sur le prix de revient des terrains et constructions, ne sont toutefois pas concernés par cette réforme.

- Impôts concernés : TFPB, CFE, TH et taxes annexes payées en 2017

La réforme s'appliquera à l'établissement des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de contribution foncière des entreprises (CFE), de taxe d'habitation et de leurs taxes annexes, au titre de 2017 et des années suivantes, donc aux cotisations payées dès 2017. Cela vaut pour la CFE, alors même que sa base d'imposition est constituée de la valeur locative des biens

⁽¹⁾ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

⁽²⁾ Article 74 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

utilisés au cours de l'année N – 2 : la consistance des locaux, dont la liste sera établie en 2017, sera appréciée au regard de leurs caractéristiques de 2015.

Sont soumis à la taxe d'habitation (TH) les locaux utilisés par les travailleurs indépendants même soumis à la CFE, s'ils font partie de l'habitation personnelle du contribuable.

- Les taxes annexes

Les collectivités territoriales et, dans certains cas, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent percevoir des taxes annexes ou additionnelles aux impôts directs locaux. Il s'agit, pour ceux dont la valeur locative intervient dans le calcul de l'assiette, de :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) prévue à l'article 1530 du code général des impôts (CGI) ;
- la taxe sur les friches commerciales prévue à l'article 1530 du CGI ;
- la taxe additionnelle annuelle spéciale à la TFPB et à la CFE perçue au profit de la région Île-de-France (article 1599 *quater* D du CGI) ;
- la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (article 1600) ;
- la taxe pour frais de chambre de métiers et de l'artisanat (article 1601) ;
- la taxe pour frais de chambre d'agriculture (article 1604) ;
- des frais de gestion de certaines taxes (article 1641) ;
- des taxes spéciales d'équipement perçues au profit des établissements publics fonciers (article 1607 *bis*).

- L'impact sur la territorialisation de la CVAE n'est pas identifiable

La réforme aura également des conséquences en matière de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les valeurs locatives n'entrent certes pas dans l'assiette de la CVAE, mais elles sont prises en compte dans sa territorialisation, quand une entreprise dispose de plusieurs établissements situés dans des communes différentes. La répartition de la valeur ajoutée taxable dans chaque commune s'effectue au prorata, pour un tiers, des valeurs locatives des immobilisations imposées à la CFE et, pour les deux autres tiers, de l'effectif qui y est employé. La territorialisation de la CVAE a fait ces dernières années l'objet d'amendements débattus lors de l'examen du projet de loi de finances. Il est prévu que les valeurs locatives révisées soient intégrées pour la CVAE reversée par l'État aux collectivités en 2018. Les dispositifs transitoires prévus pour lisser l'impact de la réforme et applicables au calcul des bases (coefficient de neutralisation et « planchonnement » présentés ci-après) s'appliquent à cette territorialisation. Compte tenu de la grande volatilité du produit de CVAE, l'impact spécifique de la réforme sur la territorialisation de la CVAE n'a pas pu être isolé et précisément évalué.

- Annoncée dès 2009, la réforme a été reportée trois fois

L'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2015 précitée a repoussé d'un an, de 2016 à 2017, l'entrée en vigueur de la réforme. Il s'agissait du troisième report. Annoncée en 2009 au cours du débat sur la suppression de la taxe professionnelle, la réforme des valeurs locatives cadastrales a été lancée fin 2010. Ses modalités figurent à l'article 10 de la dernière loi de finances rectificative pour 2010 ⁽¹⁾.

Les valeurs locatives seront assises sur des valeurs calculées à partir des loyers réellement constatés, qui seront ensuite mis à jour par l'administration fiscale à partir des nouvelles déclarations déposées par les redevables des impôts locaux. Chaque local sera rattaché à une catégorie (en fonction de sa nature et de sa destination) ainsi qu'à un secteur d'évaluation représentant un marché locatif homogène au sein de chaque département. Des tarifs au mètre carré seront déterminés, dans chaque secteur de rattachement et dans chaque catégorie de locaux, selon un échantillon représentatif des loyers pratiqués. Ces tarifs seront appliqués à la surface pondérée de chaque local.

Les travaux de détermination des paramètres d'évaluation des locaux professionnels sont achevés dans tous les départements : sectorisation, tarifs par catégorie de locaux et par secteur, coefficients de localisation fixés par les commissions départementales. Ces paramètres ont été notifiés aux présidents des conseils départementaux, aux maires des communes et aux présidents des EPCI à fiscalité propre.

- Étapes à venir : révision régulière et coordination avec la RVL des locaux d'habitation

Dans le cadre de la mise à jour permanente des valeurs locatives, les coefficients de localisation, destinés à tenir compte de la situation des parcelles au sein du secteur d'évaluation feront, si nécessaire, l'objet d'une mise à jour annuelle, à compter de 2018, par les commissions départementales, et les tarifs de chaque catégorie de locaux dans chaque secteur, par l'administration fiscale, à partir de l'évolution des loyers déclarés par les exploitants.

Tous les six ans, à partir de 2021, la mise à jour de la délimitation des secteurs d'évaluation sera également possible, après les élections municipales.

Ainsi, sauf à ce que le législateur souhaite revenir sur ce dispositif, aucune nouvelle mesure n'est nécessaire en loi de finances. À ce stade, aucune n'est mesure proposée.

⁽¹⁾ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

C. LA RVL DES LOCAUX D'HABITATION (35 MILLIONS DE LOCAUX) EST AU STADE DE L'EXPÉRIMENTATION

- Une expérimentation dans un échantillon de départements

La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ne fait pour le moment l'objet que d'un travail de simulation dans cinq départements : la Charente-Maritime, le Nord, l'Orne, Paris et le Val-de-Marne. La loi de finances rectificative pour 2013 précitée prévoyait qu'un rapport présentant ces résultats devait être remis au Parlement à l'automne 2015. Seule la première partie, relative au déroulement de la campagne d'expérimentation, a été remise. La description des conséquences possibles d'une telle révision et de son articulation avec la réforme des valeurs locatives des locaux professionnels n'était pas transmise au Parlement au 15 octobre 2016.

Ce sont les résultats de ces simulations qui devraient permettre au Parlement de fixer le cas échéant un calendrier de mise en œuvre de la RVL des locaux d'habitation.

- L'articulation avec la RVL des locaux professionnels

Si les deux réformes doivent être mises en œuvre de façon indépendante, elles sont toutefois étroitement imbriquées, notamment à travers le mécanisme du coefficient de neutralisation. Ce dispositif⁽¹⁾ vise à garantir le maintien de la proportion contributive correspondant à chaque groupe de locaux, faisant ou non l'objet de la RVL des locaux professionnels, pour chaque collectivité. Il s'applique jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Ses effets sont majeurs, puisque, selon le rapport transmis par la direction générale des finances publiques (DGFIP) à l'automne 2015 sur la RVL des locaux professionnels, **« les gagnants ne le sont pas en raison d'une baisse importante de leur valeur locative révisée par rapport à leur valeur locative actuelle (en effet les valeurs locatives révisées sont quasiment toutes plus élevées que les valeurs locatives actuelles), mais en raison de l'équilibre avant/après révision de la contribution globale des locaux professionnels après application du coefficient de neutralisation. Ainsi les locaux dont la valeur locative augmente moins vite que la moyenne des locaux du département sont, par l'intermédiaire du coefficient de neutralisation, gagnants ».**

Au coefficient de neutralisation, devrait nécessairement se substituer, à l'entrer en vigueur de la RVL des locaux d'habitation, un mécanisme de neutralisation plus large, si le législateur souhaite modérer l'impact de l'augmentation des bases. Tous les impôts et locaux étant alors concernés, un rebasage des taux pourrait alors être envisagé selon des modalités conformes aux principes d'autonomie des collectivités territoriales et d'égalité.

⁽¹⁾ Prévu au B du XVI de l'article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

II. LA DISTRIBUTION DES GAGNANTS ET DES PERDANTS À LA RVL DES LOCAUX PROFESSIONNELS

A. LES VALEURS LOCATIVES BRUTES SONT MULTIPLIÉES GLOBALEMENT PAR 2,87

Globalement, au niveau national, la révision conduit à multiplier par 2,87 (+ 187 %) la valeur locative brute moyenne des locaux professionnels par rapport à son niveau actuel, qui date de la méthode d'évaluation retenue en 1970, tous locaux confondus.

Elle recouvre des situations très différentes, selon les départements et les différentes catégories de locaux et d'activités économiques : ces données, naturellement prises en compte dans les simulations transmises à l'automne 2015, n'ont pas été spécifiquement extraites des bases de données de la DGFIP et n'ont pas fait l'objet de publications détaillées. Elles n'ont pas encore été transmises à la Rapporteuse générale, malgré sa demande, pas plus que l'actualisation des résultats des simulations de 2015 pour tenir compte des ajustements adoptés l'an dernier.

B. CET IMPACT SUR LES BASES EST FORTEMENT ATTÉNUÉ PAR LE COEFFICIENT DE NEUTRALISATION ET « LE PLANCHONNEMENT »

- L'objectif de produire une réforme à charge fiscale constante implique l'intervention de coefficients de neutralisation qui, pour chaque impôt, au niveau de chaque collectivité, ramènent la valeur locative moyenne après révision au niveau de la valeur locative moyenne avant révision. Ainsi, à taux de fiscalité inchangés, le produit fiscal reste identique pour une collectivité donnée et la révision ne se traduit que par des redistributions de la charge fiscale entre les contribuables d'une même collectivité.

- À ce stade, les simulations transmises en 2015 ne prennent pas en compte l'effet du « planchonnement ».

Introduit par l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2015 précitée, ce dispositif⁽¹⁾ vise à réduire le nombre des perdants à la réforme voyant leur cotisation doubler ou plus. Il consiste à majorer ou minorer la valeur locative révisée et neutralisée de la moitié de la différence entre la valeur locative 2017 avant révision et la valeur locative 2017 révisée et neutralisée.

(1) Prévu au D du XVI de l'article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

Un planchonnement ponctionnant 50 % du gain de cotisations de TFPB des gagnants permet ainsi :

- de réduire de 6 % à 3 % des locaux la proportion des locaux dont la cotisation augmente de plus de 200 % ;

- de réduire de 9 % à 4 % la proportion de ceux dont la cotisation augmente de plus de 100 % ;

- de réduire de + 101,1 % à + 61,7 % la hausse de cotisation des magasins appartenant à un centre commercial ;

- de réduire de + 83,2 % à + 50,4 % la hausse de cotisation des maisons de repos et maisons de retraite.

C. LES COTISATIONS QUI EN RÉSULTENT SONT LISSÉES SUR DIX ANS

- L'article 48 ⁽¹⁾ de la loi de finances rectificative pour 2015 précitée a modifié les modalités de lissage de la cotisation : le seuil de 200 euros de cotisation a été supprimé au profit d'une application au premier euro et la période de lissage a été doublée de cinq à dix ans.

Ces modalités de lissage, cumulées avec le coefficient de neutralisation, expliquent que la réforme soit neutre pour les collectivités, qu'il s'agisse des recettes fiscales, des compensations d'exonération ou des potentiels fiscaux et financiers et donc des dotations pour la répartition desquels ces critères interviennent. Cette neutralité ne pourrait être maintenue, à la disparition du coefficient de neutralisation, que si de nouveaux mécanismes s'y substituaient.

- **Résultat des simulations 2015**

La moitié des 2,5 millions de locaux professionnels ayant fait l'objet de la simulation en 2015 verraient leur **cotisation de TFPB** augmenter (49,6 %), les autres voyant leur cotisation diminuer.

Chaque catégorie, même fine, de locaux, comprendrait des gagnants et des perdants à la réforme.

Les catégories de locaux les plus gagnants dont la cotisation de TFPB baisserait du fait de la réforme seraient :

- les établissements industriels n'étant pas évalués selon la méthode comptable, qui ne représentent que 0,4 % des locaux mais verraient leur cotisation baisser de 16,8 % ;

- les ateliers et autres locaux assimilables (9,6 % des locaux) verraient leur cotisation baisser de 5,5 % en moyenne ;

(1) Au paragraphe XXII.

– les magasins et lieux de vente (35,1 % des locaux) verraient leur cotisation baisser de 3,8 % en moyenne.

Une analyse plus fine des simulations montre des écarts importants au sein de chaque catégorie de locaux. Dans le détail, les locaux les plus gagnants seraient :

- les magasins de très grande surface type hypermarchés (– 31,8 %) ;
- les installations spécifiques de stockage (– 24,7 %) ;
- les magasins de grande surface type supermarchés (– 22,5 %).

A contrario les catégories de locaux les plus perdants en moyenne seraient, s’agissant de la cotisation de TFPB :

– les cliniques et établissements du secteur sanitaire et social, pour qui la révision entraînerait une hausse moyenne de la cotisation de 44 % ;

– les établissements d’enseignement et assimilés verraient leur cotisation augmenter de 28 % ;

– les établissements de spectacles, de sport et de loisirs subiraient une hausse moyenne de cotisation de 14,2 %.

Dans le détail, en distinguant au sein de chacune des grandes catégories, les catégories de locaux les plus perdants seraient :

– les magasins appartenant à un centre commercial, dont la cotisation de TFPB augmenterait en moyenne de 101,1 % et qui représentent 2,5 % du nombre total de locaux ;

– les maisons de repos et maisons de retraite (1,3 % des locaux) dont la cotisation augmenterait en moyenne de 83,2 % ;

– les lieux de dépôt à ciel ouvert (0,9 % des locaux) dont la cotisation augmenterait de 82,8 %.

La révision produirait, pour 350 000 locaux, une hausse de plus de 100 % de la cotisation de TFPB. Cet impact n’est pas seulement dû à la réforme, mais aussi à des erreurs historiques ou des problèmes dans la déclaration des surfaces.

Les quatre catégories les plus représentées, qui à elles seules constituent plus de 60 % des 2,5 millions de locaux professionnels, verraient leur cotisation varier en moyenne de 7 % ou moins :

– les magasins et boutiques sur rue (28 % des locaux) verraient en moyenne leur cotisation progresser de 6,1 % ;

– les bureaux d'aménagement ancien (16 % des locaux) verraient en moyenne leur cotisation réduite de 0,6 % ;

– les lieux de dépôt à ciel couvert (10 % des locaux), verraient leur cotisation moyenne réduite de 6,6 % ;

– les bureaux d'aménagement récent (7 % des locaux) verraient leur cotisation réduite de 6,9 %.

En matière de CFE, 51,7 % des établissements verraient leur cotisation augmenter, et 48,3 % leur cotisation diminuer.

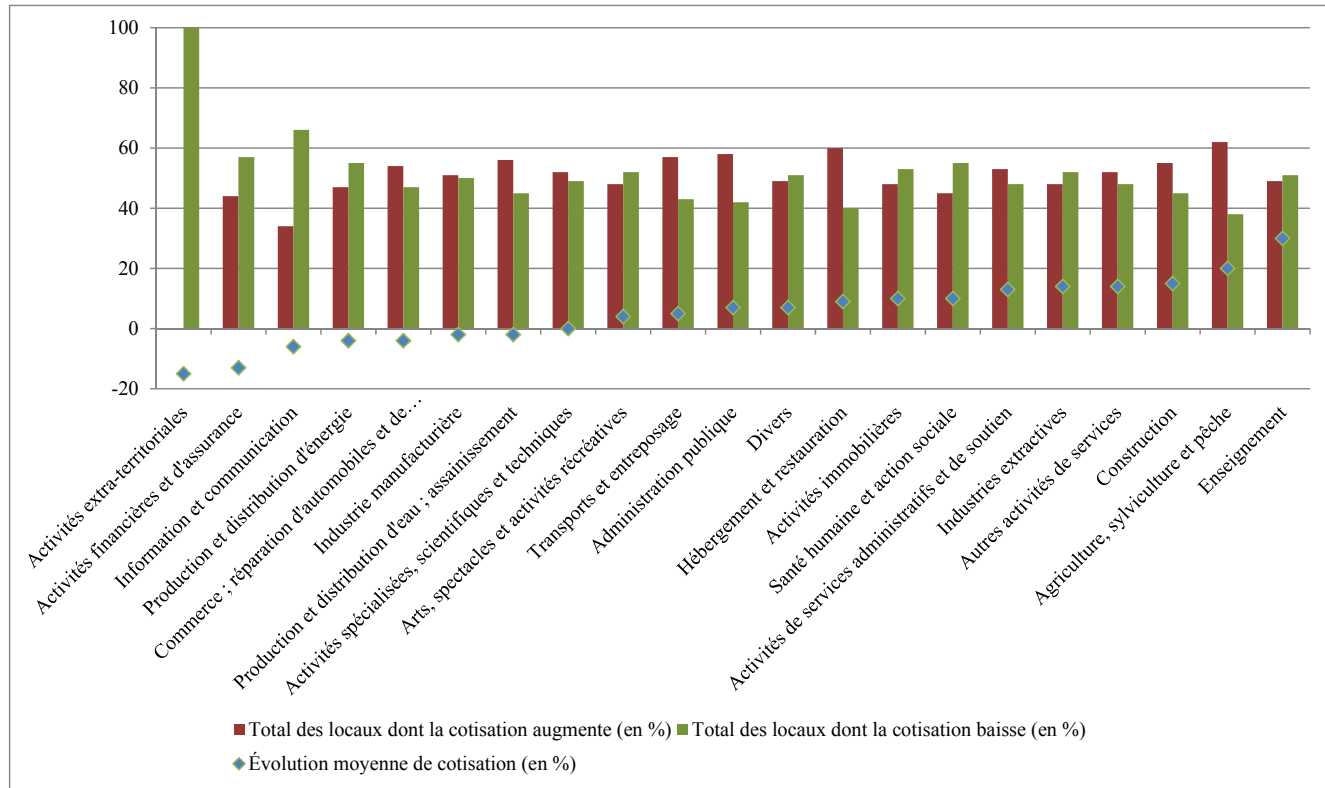
Les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 10 millions d'euros verraient leurs cotisations moyennes baisser de 9 % pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 10 et 50 millions d'euros et de 12 % au-delà.

Entre 10 000 euros et 3 millions d'euros de chiffre d'affaires, la hausse moyenne de cotisation serait comprise entre 10 et 18 % selon la tranche de chiffre d'affaires.

Les activités financières et d'assurance verraient le poids de leurs cotisations CFE diminuer de 13 %, alors qu'à l'autre extrémité le secteur de l'enseignement supporterait une augmentation moyenne de 28 %.

Le secteur du commerce, qui compte le plus grand nombre d'établissements concernés (soit 31 % des 1,16 million d'établissements), verrait sa cotisation baisser en moyenne de 4 %.

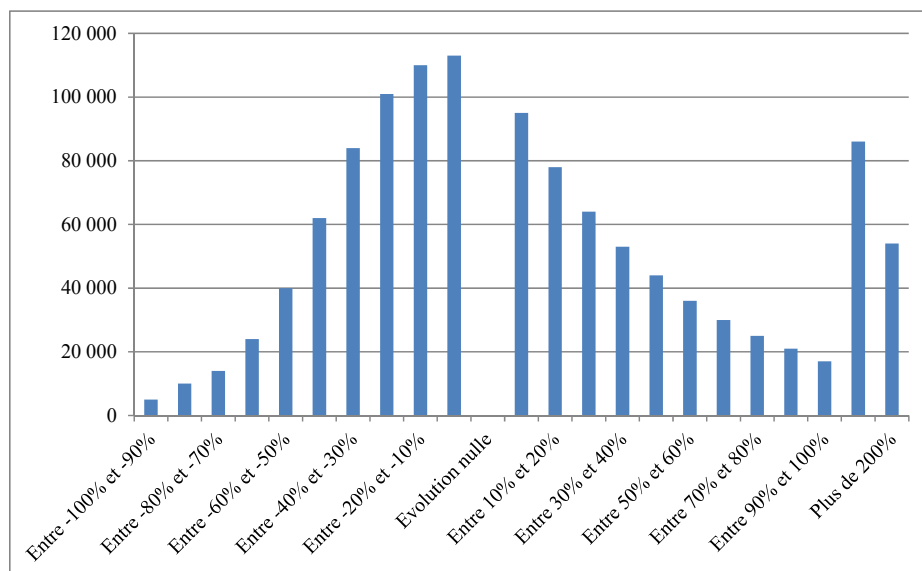
ÉVOLUTION MOYENNE DE COTISATION DE CFE ET POIDS DES GAGNANTS ET PERDANTS



Source : DGFIP, août 2015.

Pour 34 % des établissements concernés, la variation de cotisation serait inférieure à ± 20 %. Moins de 5 % des établissements verraient leur cotisation augmenter de plus de 200 %.

**NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS CONCERNÉS
PAR TRANCHE D'ÉVOLUTION DE COTISATION DE CFE**



Source : DGFîP, août 2015.

S'agissant des **cotisations de taxe d'habitation**, les simulations n'ont porté que sur 8 829 locaux, compte tenu de la situation, marginale en volume, des contribuables et locaux concernés. Pour 56,3 % des avis de TH, la cotisation augmentait, tandis qu'elle baissait pour 43,9 % d'entre eux.

FICHE N° 17 : LES REVUES DE DÉPENSES CONDUITES EN 2016

L'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ a instauré les revues de dépenses, qui constituent un nouveau dispositif d'évaluation des dépenses publiques. Ces revues sont réalisées par les corps de contrôle et d'inspection afin de documenter des propositions de réformes et d'identifier des sources d'économies potentielles.

Le périmètre de ces revues est volontairement large. Ainsi, elles portent *« sur l'ensemble des dépenses et moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de concours publics ainsi que sur les crédits d'impôt, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les 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 »*.

L'une des innovations de ces revues tient à leur articulation avec le calendrier budgétaire. Mises en place en 2015, elles sont reconduites chaque année et font désormais l'objet d'une annexe au projet de loi de finances de l'année composée de :

– *« la liste des revues de dépenses que le Gouvernement prévoit de mener avant la fin du mois de février de l'année suivant l'adoption de ladite loi de finances »* ;

– *« la liste des revues de dépenses menées au cours des douze mois précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année »*.

Ce calendrier permet au Gouvernement d'intégrer, le cas échéant, les conclusions des revues de dépenses à la construction des projets de lois de finances. Une première vague de revues de dépenses a été lancée par anticipation par rapport aux dispositions de la loi de programmation dans le courant de l'année 2015, comportant douze thématiques retracées dans le tableau suivant.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

REVUES DE DÉPENSES 2015

Intitulé de la revue de dépense	Enjeux de finances publiques ⁽¹⁾
Les aides personnelles au logement	17 milliards d'euros
La situation financière des universités	11 milliards d'euros
Les dispositifs sectoriels d'exonération de cotisations sociales	15 milliards d'euros
Les dépenses d'assurance-maladie au titre des dispositifs médicaux	9,8 milliards d'euros
L'organisation des élections	215 millions d'euros
Les frais d'affranchissement de la direction générale des finances publiques (DGFIP)	202 millions d'euros
Les aides à l'innovation	671 millions d'euros
Les frais de justice	450 millions d'euros
L'audit du plan stratégique de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCMA)	292 millions d'euros
Le patrimoine immobilier des caisses de sécurité sociale	1 milliard d'euros
Les grandes écoles publiques d'ingénieur	2 milliards d'euros
La réduction du coût des normes applicables aux collectivités locales	NA ⁽²⁾

(1) Évaluation du montant de dépense publique annuelle.

(2) Les normes portent par définition sur tous les domaines d'activité des collectivités locales : potentiellement, la totalité de leurs dépenses pourraient être incluses – ce qui n'aurait guère de sens.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2016, revues de dépenses.

Ces revues de dépenses ont donné lieu en 2015 à la formulation de 231 recommandations. Une partie de ces recommandations a été intégrée aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016, représentant près de 500 millions d'euros d'économies dès la première année de mise en œuvre.

En 2016, la deuxième vague de revues de dépenses porte sur douze nouveaux thèmes.

REVUES DE DÉPENSES 2016

Intitulé de la revue de dépense	Enjeux de finances publiques ⁽¹⁾
La formation initiale des fonctionnaires	250 millions d'euros
L'optimisation des interventions en faveur du sport	13 milliards d'euros
Les budgets annexes des collectivités et de leurs syndicats	22 milliards d'euros
La gestion du Fonds de compensation pour la TVA	6 milliards d'euros
La fonction achats des collectivités locales	9 milliards d'euros
Le patrimoine des collectivités locales	NC
Les transports sanitaires	4,2 milliards d'euros
Les soins à l'étranger des assurés	1 milliard d'euros
Le pilotage de la masse salariale des opérateurs de l'État	17 milliards d'euros
La gestion des aides agricoles de la politique agricole commune (PAC) par l'Agence des services de paiement	250 millions d'euros
Mutualisation des forces d'hélicoptère	200 millions d'euros
Les zones franches d'activité	90 millions d'euros

(1) Évaluation du montant de dépense publique annuelle.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2016, revues de dépenses.

Ces revues de dépenses dressent de nouveaux constats et formulent des recommandations de nature à renforcer la maîtrise de la dépense publique.

Ainsi, la **revue de dépenses relative au pilotage de la masse salariale des opérateurs de l'État** relève par exemple que celle-ci croît plus vite que celle de l'État. Cette croissance résulte essentiellement d'un effet volume, c'est-à-dire une augmentation des effectifs au sein des opérateurs. À l'inverse, l'effet prix (la rémunération des agents) et l'effet structure (spécificité des emplois) sont très proches de ceux de l'État. Le pilotage de la celle-ci apparaît en effet pilotée de manière lointaine et non systématique par l'État. En conséquence, la mission recommande la mise en place d'outils de suivi et de maîtrise de la masse salariale des opérateurs.

La mise en œuvre de certaines recommandations au sein du présent projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale doit permettre de réaliser en 2017 de nouvelles économies. Ainsi, l'article 52 du présent projet de loi de finances intègre la recommandation de dématérialisation de la propagande électorale formulée lors de la revue de dépenses de 2015. Le rapport relatif à l'organisation des élections relevait *« que le dispositif actuel d'envoi au domicile de chaque électeur d'un exemplaire de la circulaire (ou profession de foi) et du bulletin de vote de chaque candidat de sa circonscription, est inefficace et très coûteux pour les finances publiques »*. La dématérialisation de la propagande devrait permettre une économie budgétaire nette de 168,9 millions d'euros en 2017.

AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Au cours de sa première séance du 28 septembre 2016, la commission a entendu M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

M. le président Gilles Carrez. M. Migaud va nous présenter l'avis du Haut Conseil, rendu public ce matin, même si quelques éléments ont déjà été distillés dans des journaux bien informés. Il porte, d'une part, sur les prévisions macroéconomiques et, d'autre part, sur la cohérence du projet de loi de finances avec la trajectoire de finances publiques telle qu'elle est fixée par la loi de programmation des finances publiques adoptée au mois de décembre 2014 – l'articulation se faisant dans l'article liminaire du projet de loi de finances. Je vous laisse la parole, monsieur le président, pour que vous puissiez nous expliquer les mots choisis. L'expérience nous a montré que le choix des mots était essentiel : « atteignable », « optimiste », « raisonnable », « probable »... Nous admirons toujours l'art de la sémantique du Haut Conseil !

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. La langue française est riche !

Je vous remercie d'avoir bien voulu m'inviter une nouvelle fois devant votre commission, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, pour vous présenter les principales conclusions de l'avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Je suis accompagné des membres du secrétariat permanent du Haut Conseil : François Monier, rapporteur général ; Vianney Bourquard, rapporteur général adjoint ; Paul Bérard, rapporteur.

C'est la quatrième fois que le Haut Conseil est appelé, en application de l'article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, à se prononcer sur les prévisions macroéconomiques associées aux textes financiers annuels – projet de loi de finances (PLF) et projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) – et sur la cohérence de ces derniers avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Avant d'en venir aux observations du Haut Conseil sur les prévisions du Gouvernement, je souhaiterais dire un mot sur la façon dont nous percevons le contexte macroéconomique actuel.

L'environnement international de la France se caractérise aujourd'hui par trois traits principaux.

Le premier de ces traits est la faiblesse particulière du commerce mondial en 2016, conséquence d'un ralentissement de la croissance américaine, de la situation toujours dégradée de plusieurs pays émergents, d'une moindre augmentation des importations chinoises, ainsi que de facteurs structurels durables. Parmi ces facteurs, la tendance des

entreprises multinationales à décomposer leur processus de production entre plusieurs tâches effectuées dans des pays différents, qui a fortement contribué à la croissance des échanges internationaux dans les années 2000, marque le pas. La croissance du commerce mondial pourrait être pratiquement nulle cette année.

Le deuxième trait principal est la poursuite d'une croissance modérée en zone euro, tirée par la demande intérieure. D'abord limitée à la consommation, stimulée par la baisse du prix du pétrole, la reprise s'est progressivement étendue à l'investissement. Elle bénéficie du relâchement des efforts budgétaires dans certains pays européens et de la politique monétaire très expansive de la Banque centrale européenne (BCE). La croissance de la zone euro a été de 1,6 % en rythme annuel au premier semestre 2016.

Des interrogations se font jour, et c'est le troisième trait, sur la poursuite de cette dynamique, alimentées par quelques signes d'essoufflement de la croissance dans certains pays européens et par les craintes nées du vote du 23 juin dernier en faveur du « *Brexit* ».

L'activité en zone euro risque d'être affectée par la baisse de la livre et le probable ralentissement britannique. Les incertitudes liées aux modalités de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et au climat politique dans plusieurs pays européens pourraient affecter la confiance des agents économiques, avec des répercussions possibles sur la consommation et l'investissement. Les enquêtes de conjoncture disponibles jusqu'en septembre restent toutefois bien orientées.

Le Haut Conseil a examiné le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement pour 2016 et 2017, et plus particulièrement les hypothèses les plus importantes pour la prévision des finances publiques, à savoir la croissance, l'inflation, l'emploi et la masse salariale.

Les hypothèses de croissance retenues pour 2016 et 2017, soit 1,5 % pour chacune des deux années, sont identiques à celles du programme de stabilité d'avril 2016.

Pour l'année 2016, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance de 1,5 % est un peu élevée au regard des informations connues à ce jour. Il note qu'elle est supérieure à la plupart des prévisions publiées récemment.

En effet, l'acquis de croissance est de 1,1 % à la fin du premier semestre, qui a connu un profil très heurté avec une augmentation de 0,7 % au premier trimestre suivie d'une légère baisse au deuxième trimestre. La réalisation d'une moyenne annuelle de 1,5 % en 2016 suppose une forte augmentation du produit intérieur brut (PIB) aux troisième et quatrième trimestres. Les indicateurs disponibles sur le début de l'été laissent penser que ce rythme de croissance pourrait être difficile à atteindre au troisième trimestre, même si les enquêtes de conjoncture sont assez bien orientées en septembre.

Pour l'année 2017, le Gouvernement a maintenu sa prévision d'avril du programme de stabilité, à savoir 1,5 %, alors que la plupart des organisations internationales et des instituts de conjoncture ont abaissé les leurs en septembre : *Consensus Forecasts* à 1,2 %, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à 1,3 %.

Le Haut Conseil estime que l'hypothèse de croissance de 1,5 % est optimiste, compte tenu des facteurs baissiers qui se sont matérialisés ces derniers mois : atonie persistante du commerce mondial, incertitudes liées au « *Brexit* » et au climat politique dans l'Union européenne et dans le monde, conséquences des attentats – notamment sur l'activité

touristique... Le scénario cumule un certain nombre d'hypothèses favorables, s'agissant notamment des prévisions de consommation et d'investissement.

La prévision d'inflation du Gouvernement pour 2016 – 0,1 % – est inchangée par rapport à celle du programme de stabilité d'avril 2016. Elle est cohérente avec les indices de prix connus jusqu'à l'été : le glissement annuel des prix, qui oscille autour de 0 % depuis plus d'un an, est de 0,2 % en juillet.

Pour 2017, la prévision est de 0,8 %, soit une légère baisse par rapport au programme de stabilité (– 1,0 %). Les produits pétroliers cesseraient de contribuer négativement à l'inflation, sous l'hypothèse d'une stabilisation du prix du baril de Brent à 40 euros. La hausse des prix redeviendrait alors proche de son rythme sous-jacent.

Cette prévision d'inflation est inférieure à la plupart des autres prévisions disponibles, notamment à celle retenue pour la zone euro par la BCE en septembre : 1,2 %.

L'hypothèse d'inflation pour 2017 paraît ainsi prudente et moins exposée au risque de surestimation que celles qui avaient été retenues pour les années précédentes.

Parmi les autres variables importantes pour les finances publiques, les hypothèses d'emploi et de masse salariale semblent un peu élevées pour 2017, en lien avec la prévision de croissance.

Le Gouvernement prévoit pour 2016 et 2017 une augmentation soutenue de l'emploi, recouvrant notamment une accélération progressive de l'emploi salarié des branches marchandes : 120 000 créations en 2016, 160 000 en 2017. Ce dynamisme de l'emploi refléterait l'évolution de l'activité, mais aussi l'effet des mesures de baisse du coût du travail – crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), baisses de cotisations, prime à l'embauche – qui continueraient d'enrichir en emplois la croissance.

Pour l'année 2016, compte tenu des évolutions connues jusqu'au deuxième trimestre, les prévisions d'emploi et de masse salariale semblent donc réalistes.

Pour 2017, les prévisions sont cohérentes avec l'hypothèse de croissance du PIB. Elles sont supérieures à celles publiées récemment par l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), qui retient l'hypothèse d'une croissance plus faible.

J'en viens à la cohérence des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Il s'agit d'abord d'examiner la cohérence des prévisions de solde structurel présentées dans l'article liminaire du PLF avec la trajectoire. Il convient ensuite de vérifier si elles sont cohérentes avec les évolutions prévisibles des recettes et des dépenses, compte tenu des mesures annoncées.

Aux termes de l'article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012, la cohérence du scénario de finances publiques s'apprécie au regard de la trajectoire de solde structurel de la dernière loi de programmation des finances publiques (LFPF), qui est celle du 29 décembre 2014. Effectuer cette comparaison – et donc comparer ce qui est comparable – suppose de retenir les mêmes hypothèses de croissance potentielle que dans la loi de programmation. Ces hypothèses, on le rappelle, ont ensuite été révisées à la hausse – de 1,3 % à 1,5 % pour chacune des deux années – dans le programme de stabilité d'avril 2015 et dans tous les textes ultérieurs.

Recalculées avec les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP 2014-2019, les estimations du déficit structurel sont un peu plus élevées que celles présentées dans le PLF. Il est estimé à $-1,7$ point de PIB en 2016 et à $-1,3$ point en 2017. Les objectifs figurant dans la LPFP étaient respectivement de $-1,8$ point et $-1,3$ point. Les chiffres sont presque exactement ceux de la loi de programmation, qui se trouve donc respectée.

Les prévisions de déficit structurel pour 2016 et 2017 sont en revanche plus élevées – de $0,3$ point de PIB chaque année – que les objectifs fixés dans le programme de stabilité d'avril 2016. Mais, comme le Haut Conseil l'a noté en mai dernier dans son avis relatif au projet de loi de règlement pour 2015, cet écart s'explique pour l'essentiel par les révisions à la hausse du PIB dans les comptes nationaux sur les années 2013 à 2015, qui ont eu pour effet de réduire les estimations de l'écart de production et de dégrader rétrospectivement celles du solde structurel.

Cette sensibilité des données de solde structurel à des révisions du PIB avait conduit le Haut Conseil, en mai, à préconiser que *« soient également pris en compte d'autres indicateurs plus représentatifs de l'orientation de la politique budgétaire, comme l'effort structurel »*. Plusieurs membres de votre commission avaient également plaidé en ce sens.

À cet égard, le Haut Conseil constate que les évolutions prévues de l'ajustement structurel et de l'effort structurel sont proches des objectifs du programme de stabilité et de la loi de programmation. Sur l'ensemble des deux années 2016 et 2017, l'effort structurel figurant dans le PLF est identique à l'objectif figurant dans le programme de stabilité : $0,8$ point en deux ans.

Les ajustements et efforts structurels restent toutefois légèrement inférieurs au minimum fixé par les règles européennes, qui requièrent en principe au moins $0,5$ point d'ajustement par an.

Les développements qui précèdent comparent les prévisions du PLF 2017 à la loi de programmation et au programme de stabilité, mais cette comparaison arithmétique un peu formelle ne saurait épuiser le sujet et permettre de porter une appréciation sur la cohérence réelle du PLF. Il convient pour ce faire d'examiner la crédibilité des objectifs de solde présentés pour 2016 et 2017, et donc d'identifier les risques qui pèsent sur les évolutions de recettes et de dépenses. Sur la base des informations communiquées – j'insiste sur ce point, car le Haut Conseil ne connaît pas le contenu de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale qui seront adoptées dans quelques semaines –, les éléments d'appréciation suivants peuvent être formulés.

En 2016, l'objectif d'amélioration du solde peut être atteint sous réserve de poursuivre une gestion stricte des dépenses.

S'agissant des recettes, les prévisions actualisées du PLF sont en ligne avec les informations disponibles en cours d'année. Les moins-values constatées sur certains impôts, notamment l'impôt sur les sociétés (IS), sont en partie compensées par l'impact sur les prélèvements sociaux de la révision à la hausse de la masse salariale. Au total, les prélèvements obligatoires augmenteraient en 2016 un peu moins vite que le PIB en valeur, avec une élasticité de $0,9$.

S'agissant des dépenses, les objectifs peuvent être tenus, mais au prix de tensions plus fortes en 2016 qu'en 2015 sur les dépenses de l'État et de l'assurance maladie. D'éventuels dépassements de ces dépenses, sous forme de reports de charges, pourraient conduire à dégrader le déficit public des années ultérieures.

Pour 2017, le Haut Conseil souligne plusieurs facteurs de risques qui sont susceptibles de se matérialiser et d'obérer la réduction attendue du déficit, étant entendu que la marche à gravir est beaucoup plus haute que les précédentes : 0,6 point de réduction.

Le Haut Conseil estime que les risques pesant sur les dépenses sont plus importants en 2017 que pour les années précédentes. En particulier, il note le caractère irréaliste des économies prévues sur les dépenses de l'UNEDIC au titre des négociations paritaires à venir : 1,6 milliard d'euros. En effet, ces négociations ne devraient avoir lieu que dans le courant de l'année prochaine, ce qui ne permet pas d'anticiper un effet significatif sur le solde 2017 de l'assurance chômage.

Il existe également de fortes incertitudes sur la réalisation des économies de grande ampleur prévues sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Par rapport au programme de stabilité, l'objectif a été relevé, pour 2017, de 1,75 % à 2,1 %, mais ce relèvement ne couvre pas, selon nous, l'ensemble des dépenses nouvelles décidées au cours des derniers mois : augmentations tarifaires contenues dans la nouvelle convention médicale, hausse du point de la fonction publique, protocole de parcours professionnels, carrières et rémunérations. La tenue de l'objectif suppose donc un montant d'économies – 4,1 milliards d'euros – très élevé, significativement plus élevé en tout cas que les trois années précédentes, dont la réalisation complète est incertaine.

Des incertitudes pèsent également sur l'évolution des dépenses de l'État et des collectivités territoriales, dont la dynamique sera notamment soutenue par les facteurs d'accélération de la masse salariale.

Enfin, les incidences possibles des recapitalisations annoncées des entreprises publiques du secteur énergétique pourraient alourdir le solde public en 2017.

À ces risques s'ajoutent ceux portant sur les prévisions de recettes, du fait des hypothèses économiques favorables retenues dans le PLF.

En conséquence, le Haut Conseil estime improbables les réductions de déficits prévues par le PLF pour 2017 : de – 1,6 % à – 1,1 % du PIB pour le solde structurel, de – 3,3 % à – 2,7 % pour le solde nominal. Sur la base des informations dont il dispose, il considère comme incertain le retour du déficit nominal sous le seuil de 3 % du PIB en 2017.

Le Haut Conseil relève par ailleurs que le remplacement des baisses d'impôts – contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et IS – par des crédits d'impôt, destiné à financer une partie des dépenses supplémentaires annoncées pour 2017, conduit à reporter sur le solde 2018 l'impact de ces baisses de recettes. Les dépenses supplémentaires étant pérennes, ce choix fragilise la trajectoire de finances publiques à compter de 2018 et le respect de l'objectif de solde structurel à moyen terme.

M. le président Gilles Carrez. Je ne me suis pas reporté aux avis rendus par le Haut Conseil à propos des précédentes lois de finances, mais j'ai l'impression que, cette année, vous êtes allés beaucoup plus loin dans l'analyse des finances publiques. C'était d'ailleurs une demande de notre commission, un peu frustrée de voir le HCFP s'en tenir à l'analyse des prévisions macroéconomiques et à l'articulation du solde structurel avec le programme de stabilité ou la loi de programmation. Certes, c'est ce que prévoit la loi organique, mais nous souhaitions également un avis sur les aspects proprement financiers du budget, y compris les soldes nominaux. L'avis présenté aujourd'hui répond à ce souhait. Qu'est-ce qui vous a conduits à vous exprimer davantage ?

Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale. Effectivement, monsieur le président, c'est une question qui se pose. Est-ce la perspective d'une année électorale qui a tout d'un coup poussé le Haut Conseil à étendre ses travaux au-delà de la mission qui lui est confiée par la loi organique du 17 décembre 2012 ?

M. le président Gilles Carrez. Je n'ai pas prétendu que le Haut Conseil ait fait ce que vous dites, madame la Rapporteure générale !

Mme la Rapporteure générale. Certes, mais c'est ainsi que je le traduis, et j'en assume la responsabilité, monsieur le président.

Toujours en ce qui concerne forme et procédure, j'imagine qu'il doit être assez facile, monsieur le président du Haut Conseil des finances publiques, de savoir qui donne votre avis à la presse avant qu'il ne soit remis au Parlement, ou, en tout cas, de mener des investigations pour le savoir. Le Haut Conseil compte moins de vingt membres, cela doit permettre une enquête assez rapide.

M. le président Gilles Carrez. Il y a d'autres personnes dans la boucle, madame la Rapporteure générale !

Mme la Rapporteure générale. Je pose la question au président du Haut Conseil. L'article 14 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose que *« cet avis est joint au projet de loi de finances de l'année lors de sa transmission au Conseil d'État. Il est joint au projet de loi de finances de l'année déposé à l'Assemblée nationale et rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt. »* Il devait donc être rendu public aujourd'hui, et non avant-hier dans *Les Échos*. Je souhaite donc, monsieur le président, un retour sur ce point. Avez-vous procédé à des investigations pour savoir qui a transmis l'avis à ce journal avant même que le Parlement ne puisse en avoir connaissance ? Si jamais je n'ai pas de réponse, je me permettrais de vous écrire à ce sujet. Dans une démocratie, la loi et l'ensemble des procédures qu'elle définit doivent pouvoir être respectées.

Sur le fond, je ne comprends toujours pas pourquoi vous estimez que l'ajustement structurel doit être calculé à partir du taux de la croissance potentielle inscrit dans la loi de programmation et pas de celui transmis à la Commission européenne, qui représente la dernière estimation.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Il faut lire la loi organique dans son intégralité, madame la Rapporteure générale, pas seulement un article.

Mme la Rapporteure générale. Alors, je la lirai dans son intégralité, monsieur le président, mais, sur ce point, comme vous avez « débordé » de votre mission en parlant du solde nominal...

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Non.

Mme la Rapporteure générale. Si. J'aurais souhaité savoir si le Haut Conseil, qui a un peu débordé de sa mission, peut aussi nous dire quelle est son appréciation de l'effort structurel et de la réduction des déficits si on se fonde sur l'hypothèse de croissance potentielle transmise à la Commission européenne.

Deuxième question, je voulais savoir sur quels éléments vous vous fondez pour considérer que les opérations de recapitalisation, comme les recapitalisations d'Électricité de

France (EDF) et Areva, pourraient être prises en compte comme des dépenses publiques et non pas comme des opérations financières. L'impact sur le déficit structurel et le déficit nominal n'est pas le même selon la qualification que l'on retient.

Vous estimez une réduction des déficits à 2,7 % du PIB improbable – et incertaine une réduction sous le seuil des 3 %. J'aurais souhaité connaître votre vision de la dynamique des recettes comme celle des dépenses. La dynamique de recettes, avec une élasticité de 1, est-elle problématique ou faudrait-il plutôt s'interroger sur la dynamique des dépenses ?

M. le président Gilles Carrez. Ce que vous appelez, madame la Rapporteuse générale, un « débordement » du Haut Conseil est, à mon avis, structurel, et je m'en réjouis.

M. Dominique Lefebvre. Les membres de notre commission s'accorderont sur le fait que la procédure mise en place en 2012 est une bonne procédure. Elle permet un débat, qui éclaire la représentation parlementaire et l'opinion sur les enjeux des finances publiques. D'ailleurs, avec une telle procédure, nous n'aurions pas assisté, monsieur l'ancien rapporteur général et monsieur l'ancien président de la commission des finances, aux errements que nous avons constatés aux cours des deux quinquennats précédents, avec des lois de finances reposant sur des prévisions vraiment erronées.

Comme toutes prévisions, ces prévisions macroéconomiques et ces prévisions de soldes publics présentent un caractère aléatoire et devront subir l'épreuve des faits. Évidemment, le Gouvernement peut se tromper, et le Haut Conseil des finances publiques également. Ce fut particulièrement le cas en 2015. Le projet de loi de finances prévoyait un déficit nominal de 4 % du PIB et une croissance du PIB de 1 %, et le Haut Conseil s'interrogeait sur la capacité de notre pays et de nos finances publiques à atteindre de tels niveaux. Or, finalement, la croissance fut de 1,3 % et le déficit nominal, selon les derniers calculs de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), de 3,5 % du PIB. Faisons donc preuve d'une grande modestie, surtout dans un contexte européen et international extrêmement mouvant, où les prévisions peuvent être fortement révisées d'un trimestre à l'autre.

Je souhaiterais cependant « positiver » l'avis du Haut Conseil qui suscite, depuis hier, des commentaires. Aux termes de l'article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012 – tenons-nous au droit, monsieur le président, non à ce que nous voudrions que soit cette loi organique, même s'il est toujours possible de la modifier –, le Haut Conseil vérifie la conformité des projets de loi de finances à la loi de programmation des finances publiques et émet un avis sur les hypothèses macroéconomiques. Par-delà le débat que peut susciter la croissance potentielle, je retiens donc de l'avis présenté aujourd'hui que le projet de loi de finances pour l'année 2017 est conforme à la loi de programmation des finances publiques, et c'est la mission du Haut Conseil des finances publiques que de le dire.

Je vous rappelle, monsieur le président Carrez, que la cohérence avec les engagements européens s'apprécie sur le fondement de la loi de programmation des finances publiques – nous avons déjà eu ce débat. Cela me laisse à penser que l'avis rendu sur le PLF 2017 est bien plus favorable que ne le serait un avis rendu par le Haut Conseil au lendemain de l'élection présidentielle s'il lui était présenté un projet de loi de programmation conforme aux intentions des candidats aux primaires de la droite, qui impliquent une explosion des déficits.

M. Charles de Courson. Lesquels ?

M. Dominique Lefebvre. Je retiens aussi que l'hypothèse macroéconomique d'une croissance de 1,5 % du PIB et l'objectif d'un déficit public de 3,3 % du PIB en 2016 ne sont jugés ni « impossibles », ni « improbables » ni « incertains » par le Haut Conseil, mais parfaitement possibles, et nous le verrons au mois de mars prochain.

En ce qui concerne les hypothèses pour l'année 2017, je considère que le Haut Conseil estime possible de parvenir au solde des comptes publics envisagé à condition que le Gouvernement soit sérieux et tienne compte des événements susceptibles d'intervenir, comme nous le faisons depuis quatre ans. Le passé éclaire l'avenir, et ce que nous faisons depuis quatre ans, comparé à ce qu'avait fait la précédente majorité pendant dix ans, porte la marque du sérieux budgétaire. Je remercie donc le président du Haut Conseil de ses alertes, qui nous conduiront à rester sérieux et à faire en sorte qu'un déficit de 2,7 % du PIB en 2017 ne soit pas « improbable » – ce qu'il sera effectivement si l'actuelle opposition met en œuvre au lendemain des élections ce qu'elle annonce aujourd'hui.

M. le président Gilles Carrez. La loi renvoie à la loi de programmation pluriannuelle, qui date de décembre 2014 ; mais la référence la plus actuelle, celle par rapport à laquelle nous raisonnons tous, c'est bien le programme de stabilité transmis à Bruxelles au printemps dernier.

Je demande à nouveau solennellement – et la commission devrait être unanime sur ce point – un débat annuel à l'occasion de la transmission du programme de stabilité, qui est le texte de base. Nous n'en sommes tout simplement pas saisis, et cela commence à poser problème, vous devriez le reconnaître, monsieur Lefebvre !

M. Hervé Mariton. En effet, l'écart entre la loi de programmation et le programme de stabilité pose problème.

Monsieur Lefebvre, si je comprends bien, vous considérez que le Haut Conseil doit pour l'essentiel vérifier la conformité du projet de loi de finances avec la loi de programmation. Mais aurions-nous besoin d'un Haut Conseil si sa mission s'arrêtait là ?

Monsieur le président du Haut Conseil, votre avis « *estime improbables les réductions de déficit prévues* ». Avez-vous une idée de l'ordre de grandeur de l'écart probable entre l'estimation et le résultat final ? Je fais partie de ceux qui considèrent qu'il ne faudrait pas surévaluer ces écarts, car cela emporterait le risque de se résigner à des déficits importants : ce serait une facilité que la France ne peut pas se permettre.

Lors d'une précédente audition en tant que Premier président de la Cour des comptes, vous vous étiez interrogé sur le rôle particulier de cette institution en année électorale : il y aura, c'est traditionnel, un audit, mais il ne faudrait pas laisser de côté les questions d'exécution budgétaire. Pouvez-vous revenir sur ce point, que vous n'aviez pas creusé ?

S'agissant d'Areva et d'EDF, le risque est que l'on ne puisse considérer l'augmentation par l'État du capital d'Areva comme le geste d'un « investisseur avisé » ; la requalification budgétaire de cette intervention serait alors en jeu. Je crois comprendre que vous anticipez une difficulté. Est-ce bien cela ?

Le président Carrez et vous-même avez souligné la richesse de la langue française. Vous estimez que la précision de croissance du gouvernement est « *un peu élevée* ». Pouvez-vous commenter cette expression aimable, presque naïve ?

M. Charles de Courson. Je voudrais pour ma part féliciter le Haut Conseil : il tient, ce que nous devrions tous faire, un discours sérieux sur les finances publiques et sur la sincérité du projet de loi de finances pour 2017.

Comme d'habitude, je commence par vous interroger – c'est un tableau qui figure à la page 8 de l'avis que vous nous avez remis – sur l'écart constant entre 2014 et 2017, de 1,6 point de PIB, entre le solde effectif et le solde structurel. Ce n'est pas possible ! Le concept de solde structurel renvoie à la théorie des cycles ; or il n'y a plus de cycles. Cela confirme ce que je me tue à répéter – et qui commence à « percoler » dans diverses sensibilités politiques : l'idée même de solde structurel n'a plus aucun sens. Seul le solde effectif en a un. Partagez-vous cette analyse ?

Vous estimez que la réduction du déficit à 2,7 % en 2017 est tout à fait improbable, et que nous ne sommes même pas sûrs de passer en dessous des 3 % – que le Président de la République s'était, je le rappelle, engagé à atteindre en 2013... Cela ne fait que quatre ans de retard !

J'ai fait de petits calculs pour comprendre pourquoi nous n'arriverons pas à l'objectif de 2,7 %.

D'après vous, l'écart de croissance prévisible pourrait se situer entre 0,3 et 0,5 point de PIB. À un niveau de 0,4 point, cela représenterait une perte de recettes pour l'ensemble du bloc public de 4 milliards d'euros environ.

Vous pointez également diverses mesures dont les conséquences ne seront mesurées qu'en 2018, à commencer par le renforcement du CICE. Vous évaluez le coût de ces dépenses différées à 5 milliards d'euros. Vous estimez le coût d'un nouveau crédit d'impôt pour l'emploi à domicile en faveur des retraités non imposables à un milliard, et celui de cinq autres mesures à 1,3 milliard.

En bonne comptabilité, nous perdons donc 11,3 milliards.

Quant aux dépenses, les sommes dépensées pour Areva – 5 milliards – et EDF – 3 milliards – ne pourront pas être entièrement considérées comme des dotations en capital ; en fait, elles servent à boucher des trous, et seront requalifiées. J'ai considéré comme des dépenses la moitié de ces sommes – estimation très bienveillante de ma part. Comptons-les donc pour 4 milliards. Quant aux réductions de dépenses de l'UNEDIC, personne ne peut contester que le chiffre de 1,6 milliard n'est pas sérieux. S'agissant de l'ONDAM, il faudrait un effort d'économies de 4,1 milliards, et nous n'en avons réalisé – avec de grandes difficultés – que pour 3,2 milliards. Et je vous rappelle que les déficits des hôpitaux augmentent... J'ai donc compté 0,9 milliard d'euros de dépenses supplémentaires.

Nous en sommes donc à 6,5 milliards. Et je ne compte pas les sous-budgétisations, que vous pointez, sans les évaluer. Il serait d'ailleurs intéressant que vous nous en donniez un ordre de grandeur.

Autrement dit, avec 11,3 milliards d'euros de recettes perdues et 6,5 milliards d'euros de dépenses supplémentaires, nous arrivons à 17,8 milliards, soit 0,75 % du PIB. Ajoutés aux 2,7 % annoncés, on arrive à une hypothèse de déficit de 3,4 %.

On me qualifie souvent de « petit comptable », ce que j'assume bien volontiers. Est-ce un petit calcul de ce type – que vous ne faites pas dans votre avis – qui vous a menés à estimer « incertain » un passage du déficit sous la barre des 3 % ?

M. Éric Alauzet. La période n'est pas propice aux débats sereins ; il est même un peu surréaliste de voir dans cette salle, sur les bancs de la droite, des pompiers qui hurlent depuis quatre ans que notre politique n'est pas sérieuse, et ailleurs leurs amis pyromanes prêts à tous les dérapages. Qu'est-ce qui vous inquiète le plus, monsieur le président du Haut Conseil : le projet de budget qui vous a été soumis, ou ce qui pourrait se passer après l'élection présidentielle ?

Par ailleurs, votre autorité est incontestable. Mais vous pouvez vous tromper : il y a deux ans, vous estimiez que nous aurions du mal à atteindre 1 % de croissance ; vous avez aussi surévalué le déficit à venir. Quel bilan tirez-vous de ces erreurs passées ?

M. Nicolas Sansu. Je ne m'appesantirai pas sur la bataille de chiffres. Je ne mets nullement en cause la compétence des membres du Haut Conseil ; en revanche, je conteste la légitimité même de cette instance. Il est normal que les parlementaires se fassent conseiller, mais pourquoi le Haut Conseil n'est-il pas une commission d'experts rattachée au Parlement ? Pourquoi ces commissions *ad hoc* permanentes ? L'un de mes voisins employait tout à l'heure le terme « adhocratie » : ces comités et ces commissions hors du Parlement, hors du Gouvernement, qui nous expliquent ce qu'il faut faire, c'est une drôle de chose !

Je rappellerai, moi aussi, que le Haut Conseil s'est parfois trompé par le passé : chacun sait que les économistes ont toujours raison après coup, mais rarement avant. Aujourd'hui, certains font des gorges chaudes des prévisions du Haut Conseil des finances publiques sur le déficit. Mais, dans le même temps, on entend des candidats prétendre qu'il faudrait s'affranchir du pacte budgétaire européen et aller jusqu'à 4 %, voire 5 % de déficit !

Il me semble pour ma part que la règle européenne est caduque. Le vrai problème, c'est qu'après quatre années de resserrement budgétaire, le chômage n'a cessé d'augmenter. En une dizaine d'années, nous avons perdu un million d'emplois industriels ! Dans ce contexte, savoir si notre déficit structurel est de 1,5 % ou de 1,2 % du PIB me paraît parfaitement secondaire.

M. Pierre-Alain Muet. Les publications du Haut Conseil sont intéressantes ; il serait plus intéressant encore qu'elles donnent à lire des points de vue différents. Par ailleurs, pour avoir dirigé, il y a plus d'une trentaine d'années, un institut de conjoncture et avoir imposé à mes équipes de revenir systématiquement sur les erreurs de prévision de l'année précédente, je connais l'utilité de cet exercice. Cela constituerait une très bonne annexe pour les avis du Haut Conseil ; après tout, le ministère des finances le fait depuis une vingtaine d'années. Cela permet de relativiser ce que l'on écrit, et d'apprendre de ses erreurs.

Le Haut Conseil qualifie aujourd'hui la prévision de croissance de 1,5 % d'« optimiste ». Il y a deux ans, le même terme avait été utilisé ; or la croissance, prévue à 1 %, s'est finalement élevée à 1,3 %... Vous qualifiez également d'« improbable » la réduction du déficit des finances publiques de 3,3 % à 2,7 % du PIB. En 2014, déjà vous aviez souligné le risque que notre pays n'atteigne pas en 2015 un déficit de 4,3 % : ce fut finalement 3,5 %. Il faut donc relativiser les expressions employées.

Enfin, je voudrais appeler l'attention sur l'écart à la production potentielle, l'*output gap*, qui mesure *grosso modo* l'écart entre l'offre et la demande. Le Gouvernement l'estime un peu inférieur à -3 en 2016, et à -2,5 environ en 2017. Les instituts internationaux donnent des chiffres plus bas. À mon sens, les enquêtes de conjoncture donnent plutôt raison au Gouvernement. Il est bon d'afficher ce chiffre – qui a été bien supérieur dans les années précédentes. Mais il serait également bon d'en tirer toutes les conséquences sur les politiques

menées : il montre qu'il faudrait être très attentif à la demande. On ne peut pas aujourd'hui se contenter d'une politique de l'offre.

M. Alain Chrétien. Vous êtes, monsieur le président du Haut Conseil, peu disert sur le solde conjoncturel, qui reste depuis quatre ans bloqué à 1,6 point de PIB. Est-ce là la conséquence du fait que le Gouvernement n'a pas su mener de réformes de structure ? L'évolution du solde structurel est positive, mais ne peut pas, elle, être attribuée à la politique de ce gouvernement.

Mme Monique Rabin. Je ne me prononcerai pas sur le fond : il me semble, comme d'autres l'ont déjà dit, que le Haut Conseil sort de son rôle. Si nous voulons redonner du sens aux institutions politiques, si nous voulons rendre sa place au Parlement, alors l'avis du Haut Conseil devrait être réservé à ce dernier. J'ai été navrée d'en apprendre la teneur dans la presse.

Si nous insistons sur cette question de forme, ce n'est pas du tout parce que nous avons peur de ce budget, sur lequel nous nous exprimerons plus longuement tout à l'heure lors de l'audition du ministre des finances et du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics. Nos avis ne sont pas tous identiques, d'ailleurs ; mais ne lire dans la presse que l'appréciation qu'en a fait le Haut Conseil est choquant.

M. Alain Chrétien. Vous voudriez contrôler la presse ?

Mme Monique Rabin. La prévision n'est pas une science exacte, et je veux dire simplement ma tristesse, au bout de cinq années de mandat, que nous apprenions ces avis dans les journaux plutôt que dans cette salle.

Monsieur le président du Haut Conseil, j'ai une grande admiration pour les corps de contrôle – vous connaissez mon passé professionnel. Je compte sur vous pour lancer une enquête. Il faut savoir d'où viennent les fuites !

M. Alain Chrétien. C'est l'Inquisition que vous voulez réinstaller ! La dictature menace !

Mme Claudine Schmid. C'est un appel à la délation !

M. Yann Galut. Il faut respecter le Parlement ! Si vous voulez être des députés godillots, libre à vous !

Mme Monique Rabin. J'espère, monsieur le président Migaud, que vous réserverez désormais vos avis à la commission des finances.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je suis pour ma part un peu étonnée de cette attaque en règle des députés de la majorité contre le Haut Conseil des finances publiques. Un travail de fond, un travail indispensable, a été réalisé. Ne regrettez pas, chers collègues, d'avoir mis en place ce Haut Conseil, qui sera utile aussi dans les années à venir !

M. le président Gilles Carrez. On attend avec impatience la teneur de l'avis du Haut Conseil sur le collectif budgétaire de juillet 2017...

Mme Marie-Christine Dalloz. Absolument.

Monsieur le président du Haut Conseil, vous appelez notre attention sur le remplacement des baisses d'impôt par des crédits d'impôt. L'impôt sur les sociétés fond

comme neige au soleil. Malgré un taux facial très élevé, qui ne peut que constituer un repoussoir pour les entreprises qui souhaiteraient s'installer en France, notre recette fiscale diminue. Personne ne connaît les conséquences de cette tendance dans les années à venir. Quel est votre point de vue sur cette question ?

Vous êtes sceptiques sur le scénario de croissance retenu par le Gouvernement pour l'an prochain. Je voudrais insister ici sur les conséquences du prélèvement à la source pour le pouvoir d'achat des ménages, pour leur trésorerie ; on calculera en effet la retenue avec un taux qui ne tient pas compte des avoirs fiscaux. Je crains que la diminution du revenu mensuel des ménages n'ait de fortes répercussions sur la consommation, et donc sur la croissance. Avez-vous réalisé une évaluation de ces risques ?

Mme Christine Pires Beaune. Sans polémique aucune, je voudrais revenir sur quelques chiffres. En 2008, à la veille de la crise financière mondiale, le déficit de la France était de 3 % du PIB, alors que l'Allemagne était à l'équilibre. En 2012, le déficit de la France était de 5 %, et l'Allemagne toujours à l'équilibre. En 2016, le déficit de la France aura été ramené à 3,3 %. La situation des comptes publics, nous pouvons nous accorder sur ce point, est donc bien meilleure aujourd'hui qu'elle ne l'était en 2012.

Pourtant, chaque année, le Haut Conseil s'est montré très pessimiste sur les résultats prévisionnels. En 2015, le Gouvernement avait estimé la croissance à 1 %, hypothèse que vous aviez qualifiée d'« optimiste » ; finalement, nous avons atteint 1,3 %. Le Gouvernement prévoyait un déficit de 4,3 % du PIB, chiffre sur lesquels vous émettiez également des doutes ; finalement, il a été de 3,5 %.

Il serait donc bon, comme le disait Pierre-Alain Muet, de vous pencher sur les avis des années précédentes. Au vu des exercices précédents, à quoi servent vos avis, sinon à se faire peur ?

Enfin, je veux dire moi aussi que j'ai été choquée de découvrir cet avis dans la presse avant sa présentation à la commission des finances.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le président, je vous remercie par avance de nous expliquer comment est rédigé cet avis. Qui, à part les membres du Haut Conseil, en a connaissance avant qu'il ne soit rendu public ?

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Je vais essayer d'apporter quelques réponses à ces nombreuses questions – en faisant attention aux mots que j'emploie.

Sur la forme, attribuer *a priori* la fuite au Haut Conseil est, madame la Rapporteuse générale, particulièrement déplaisant, d'autant que cette accusation ne repose sur rien de concret. Cette mise en cause, sans preuve, était tout à fait désagréable.

Mme la Rapporteuse générale. Je l'assume tout à fait.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Vous avez le droit de penser tout ce que vous voulez, et j'assume moi aussi ma réponse.

Cette accusation est non seulement désagréable, mais aussi très étonnante. J'ai été le premier à regretter la fuite. Il n'y en a pas eu les années précédentes. Quel serait notre intérêt à divulguer notre avis dans la presse ? Qu'il soit publié le lundi, le mardi ou le mercredi, pour nous, cela ne change strictement rien !

J'accorde en tout cas ma plus entière confiance aux membres du Haut Conseil et à l'équipe des rapporteurs.

Notre avis a été adressé dès le samedi matin – à la suite de notre réunion de travail qui s'est terminée à cinq heures du matin – au ministère de l'économie et des finances, à l'Élysée, à Matignon, au Conseil d'État. Le lundi matin, nous l'avons adressé aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat !

Évitons donc toute polémique. De quoi avez-vous peur ? Ce n'est qu'un avis !

Il m'est arrivé, dans une vie antérieure, d'occuper vos fonctions, madame la Rapporteuse générale. Je n'ai jamais douté de la capacité du Parlement à prendre des décisions. C'est vous qui décidez ! Cet avis est destiné à vous éclairer ; vous êtes libres d'en tenir compte ou de le mettre de côté. Dans une démocratie, ce ne sont ni les experts, ni les juges, qui gouvernent : le Parlement décide.

M. Charles de Courson. Disons qu'il devrait décider...

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Vous êtes choqués par un avis ? Si vous estimez qu'il ne correspond pas à la réalité, argumentez, prenez vos responsabilités. Vous le faites, d'ailleurs ! J'ai entendu le ministre ce matin exprimer son désaccord avec le Haut Conseil : chacun est là dans son rôle.

Pourquoi ce reproche systématique ?

M. Charles de Courson. C'est un procès d'intention.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Disons un reproche.

Personne – le Haut Conseil y compris – ne prétend détenir la vérité. Je constate que, lorsque notre avis est positif, on s'y réfère, et que, lorsqu'il est plus réservé, on prend de la distance, on pointe les erreurs. Mais qui ne s'est jamais trompé ? Je n'aurai pas la cruauté de reprendre toutes les hypothèses macroéconomiques de tel institut de conjoncture, voire de l'INSEE ou du Gouvernement.

Nous essayons de prendre du recul. Nous nous exprimons à un moment donné, en fonction des informations disponibles. La conjoncture évoluant en permanence, il ne paraît pas anormal que les prévisions évoluent elles aussi. Il est arrivé une fois que notre analyse soit en décalage avec les chiffres définitifs. Toutefois, nous ne nous sommes jamais exprimés sur la prévision de déficit à 4,3 % du PIB – si quelqu'un retrouve une phrase du Haut Conseil à ce propos, je serais curieux qu'il me la montre. Parfois nous avons considéré que les hypothèses étaient optimistes. Mais, encore une fois, nous nous plaçons à un moment donné. Le Gouvernement décide de ne pas bouger quels que soient les circonstances et l'environnement international. C'est son choix. Rien ne lui interdit de le faire.

S'agissant de la légitimité du Haut Conseil, on peut naturellement tout remettre en cause. Je vous rappelle toutefois que cet organisme doit sa création à un traité – le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire –, lequel n'a pas été voté par les membres qui composent le Haut Conseil, mais par le Parlement. Remettre en cause la légitimité de cet organisme, c'est en quelque sorte remettre en cause le Parlement lui-même – certains traités ont même été adoptés par référendum. La légitimité du Haut Conseil est celle que lui ont conférée les représentants du peuple.

Encore une fois, il s'agit d'un avis. Nous prenons toujours la précaution de le rappeler. Nous ne sommes pas dans un gouvernement des juges. À ceux qui regrettent que nos avis ne soient pas suffisamment suivis, je réponds que seule la représentation nationale possède la légitimité pour se prononcer. À nous de faire en sorte que celle-ci décide en toute connaissance de cause, même si notre avis doit être gênant ou dérangent.

Vous nous reprochez de sortir de notre rôle. Je ne crois pas que ce soit le cas. On voudrait que le Haut Conseil des finances publiques, puisque tel est le nom que la loi organique lui a donné, ne s'exprime pas sur les finances publiques et ignore le déficit effectif et le déficit nominal, qui constituent tout de même une certaine référence pour la stratégie des finances publiques. Le Haut Conseil devrait-il se taire, alors que la loi organique lui confie la mission d'apprécier la cohérence avec les objectifs pluriannuels de finances publiques de l'article liminaire de la loi de finances initiale dans lequel les notions de déficit nominal et effectif apparaissent ? Vous seriez les premiers à nous le reprocher si nous ne nous exprimions pas. Nous l'avons fait dans le passé, peut-être un peu plus cette fois car nous pensons que les incertitudes sont plus grandes. Nous le disons.

Soupçonner le Haut Conseil de vouloir interférer dans cette année électorale est particulièrement déplaisant, et totalement injuste vis-à-vis du travail qu'il effectue.

Le Haut Conseil compte en son sein des personnalités très diverses, ainsi que le Parlement l'a voulu. La Parlement connaît parfaitement sa composition, puisqu'il l'a décidée. Nous nous efforçons de nous exprimer de manière consensuelle, afin que toutes les sensibilités puissent se retrouver dans nos avis et que nous soyons aussi utiles que possible au Parlement. Évitions les reproches qui n'ont pas lieu d'être. Je ne les reçois pas bien car je considère que ces attaques sont tout à fait injustifiées.

S'agissant du recalcul de la croissance potentielle, nous nous épargnerions volontiers cet exercice, mais la loi de programmation des finances publiques nous y contraint. Plusieurs d'entre vous ont soulevé la question de la définition du déficit structurel et du solde structurel. Nous continuons de penser qu'il y a un certain intérêt à ne pas raisonner uniquement en termes de déficit nominal, ce qui oblige à s'appuyer sur les hypothèses de calcul de la croissance potentielle, hypothèses qui sont sujettes à caution, nous le savons. Certaines définitions méritent sûrement d'être revues ; nous avons formulé des propositions en ce sens, tout comme le Parlement. Nous sommes disposés à prolonger l'échange avec vous sur ce sujet.

La distinction entre déficit structurel et déficit effectif pose les mêmes problèmes, puisqu'elle dépend également de la croissance potentielle et des définitions retenues. Il y a là une vraie difficulté, qui requiert d'approfondir la discussion.

Monsieur Mariton, je ne répondrai pas à la question sur l'écart. Il ne nous appartient pas de le calculer. Nous ne disposons pas de tous les éléments pour le faire de la façon la plus précise possible.

M. Hervé Mariton. Pouvez-vous nous donner un ordre de grandeur ?

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Je ne vous le donnerai pas. D'après ce que j'ai pu lire, nous disons déjà beaucoup de choses. Je suis soucieux de rester dans le cadre des missions du Haut Conseil et de ne pas prendre de risques inconsidérés.

Le Haut Conseil n'a pas les moyens de préciser l'écart avec grande certitude. Nous ne connaissons pas la loi de finances initiale dans le détail. Or, je suis bien placé pour savoir que le diable se cache souvent dans les détails. Mon expérience de rapporteur général et de

président de la commission des finances me sert à prendre le recul nécessaire vis-à-vis des présentations du ministère.

Nous avons souhaité identifier quelques risques. S'agissant des hypothèses de recettes, le choix de retenir 1,5 point de croissance peut avoir des conséquences ; sur la consommation et l'investissement, les hypothèses sont optimistes. Il n'y a rien de choquant dans les hypothèses macroéconomiques qui sont présentées, mais le cumul d'hypothèses favorables peut finir par peser sur l'estimation des recettes. Toutes les hypothèses sont positives ; or, il peut se trouver que certaines se vérifient moins que d'autres.

Lorsque nous qualifions le taux de croissance retenu pour 2016 d'« *un peu élevé* », monsieur Mariton, nous nous appuyons sur l'acquis de croissance et sur ce qu'il faudrait faire au troisième et au quatrième trimestres pour atteindre ce taux. Or, les éléments dont nous disposons ne permettent pas d'envisager un résultat record au troisième trimestre. Nous pouvons nous tromper. Mais, selon les informations dont nous disposons, le taux de 1,5 % pour 2016 semble un peu élevé, tandis que celui pour 2017 nous paraît optimiste compte tenu des facteurs baissiers que nous observons.

Concernant les dépenses, nous disons que les tensions sont plus fortes en 2016 qu'en 2015 – elles risquent de l'être encore davantage en 2017 – pour l'État et pour les collectivités territoriales. Quant au respect de l'ONDAM, on y parvient au prix de fortes tensions, et parfois de quelques artifices.

Nous relevons également quelques impasses. Les économies attendues des négociations sur la convention UNEDIC – 1,6 milliard d'euros – représentent un risque dès lors que celles-ci pourraient ne pas être au rendez-vous. De même, l'absence de dépenses – on peut comprendre le Gouvernement – au titre de la recapitalisation possible d'Areva nous paraît comporter des risques.

L'addition de ces choix peut conduire à considérer les réductions de déficit prévues pour 2017 improbables et le retour du déficit nominal sous le seuil des 3 %, incertain.

Je ne répondrai pas non plus à la question, posée par M. Alauzet, de savoir ce qui m'inquiète le plus. Cela relève du débat politique. Le Haut Conseil n'est pas sollicité pour exprimer un avis sur ce point. Nous ne nous permettrons pas de le donner.

Quant à la Cour des comptes, elle est également attentive à rester à sa place. Elle s'exprimera en février dans son rapport public annuel sur la situation des finances publiques. Les rendez-vous suivants seront le rapport sur l'exécution du budget de l'État, fin mai, puis le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – un audit annuel qui, le cas échéant, pourra prendre une dimension particulière l'année prochaine.

Le choix des termes « improbable » et « incertain » repose sur un certain nombre d'éléments tangibles qui permettent de considérer que l'avis du Haut Conseil est argumenté.

Il vous appartient de statuer à partir des propositions qui vous sont faites par le Gouvernement. Le Haut Conseil n'a aucune prétention à se substituer aux élus du suffrage universel : il a vocation à éclairer leurs décisions autant que possible, en reconnaissant que lui aussi peut se tromper. Jusqu'à présent, nous nous sommes trompés un peu moins que les autres.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie pour cette réponse ferme.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Je souhaite ajouter un mot. Le Haut Conseil a été très sensible à la volonté du ministre de passer d'une stratégie de plafond à une stratégie de plancher pour les hypothèses macroéconomiques, c'est-à-dire de retenir les plus consensuelles.

C'est ce qu'il a fait pour les deux années passées. Nous constatons que cette fois-ci, l'hypothèse retenue s'écarte du *consensus forecast*. Le ministre est un peu moins prudent que les années précédentes. Nous le disons, et je crois que nous sommes objectifs en le disant.

*

* *

AUDITION DE M. MICHEL SAPIN, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET ET AUX COMPTES PUBLICS

Au cours de sa seconde séance du mercredi 28 septembre 2016, la commission a entendu M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances, et M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget et aux comptes publics, sur le projet de loi de finances pour 2017.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, nous venons de recevoir le président du Haut Conseil des finances publiques. La présentation de son avis, rendu public ce matin, même si certains semblent en avoir eu connaissance dès lundi, a été l'occasion d'un débat animé. Nous avons en outre examiné le deuxième projet de décret d'avance de l'exercice et adopté le projet d'avis présenté par Mme la Rapporteuse générale. Il s'agissait notamment de compléter le financement du plan emploi, comme vous aviez annoncé il y a plusieurs mois qu'il faudrait le faire, et de répondre à des besoins de crédits supplémentaires, dont nous avons une certaine habitude – pour l'hébergement d'urgence, les frais de justice...

Le projet de loi de finances pour l'année 2017 vient d'être adopté en conseil des ministres. Je vous remercie de votre présence, et vous laisse la parole.

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, de votre présence pour la présentation de ce dernier projet de loi de finances de la législature – mais ce n'est pas la dernière fois que nous nous voyons cette année...

La présentation d'un budget est toujours un moment important. S'y trouvent résumés les projets du Gouvernement pour l'année suivante, parfois même pour plusieurs années. Nous avons effectivement intérêt à inscrire nos propres décisions, y compris annuelles, dans des perspectives pluriannuelles : il faut pouvoir montrer les orientations, les continuités et les éventuelles ruptures.

Nous présentons ce dernier budget avant des échéances électorales importantes, des scrutins qui se tiendront du mois d'avril au mois de juin prochains. Cela ne doit pas être une raison pour faire ni dire n'importe quoi. Cela vaut évidemment pour le Gouvernement, qui a la responsabilité de présenter ce texte, et ainsi la politique qu'il souhaite voir menée tout au long de l'année 2017. Cela vaut aussi pour ceux qui, se présentant – c'est légitime – à une élection, parfois d'abord à une élection primaire, doivent faire connaître leurs projets à venir.

Je veux le dire très clairement : ce que, les uns et les autres, nous disons n'est pas simplement un sujet de politique intérieure, un sujet de débat entre nous. Nous sommes observés par nos partenaires européens, car c'est la France, pas tel ou tel gouvernement, qui prend des engagements et doit montrer si elle est capable, ou non, de les respecter. Nous sommes également observés par les marchés ; soyez-y attentifs car, au-delà de ce vocable qui paraît presque négatif, les marchés, ce sont ceux qui nous prêtent de l'argent, et nous avons besoin que l'on nous en prête, ne serait-ce que pour rembourser les masses assez faramineuses d'emprunts souscrits dans les années 2009, 2010 et 2011 et qui arrivent aujourd'hui à échéance.

Aujourd'hui, nous avons la chance de jouir d'une crédibilité considérable vis-à-vis des marchés, qui nous permet, dans le cadre, par ailleurs, de la politique menée par la Banque centrale européenne (BCE), de bénéficier de taux d'intérêt extrêmement faibles. Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement d'une chance, mais du résultat d'une politique. Vous l'avez d'ailleurs souligné au cours de l'année, et même l'année précédente : ces taux d'intérêt très faibles nous permettent des économies considérables, qui nous permettent à leur tour de financer des dépenses utiles. Payer des intérêts, c'est nécessaire ; payer des professeurs ou des militaires supplémentaires, c'est utile. Faisons donc très attention dans nos déclarations. J'entends parfois tel ou tel, au sein de l'opposition, dire qu'il ne se sent pas engagé par la règle des 3 %, annoncer que nous pourrions maintenir demain des déficits supérieurs à 3 % du produit intérieur brut (PIB) : ces propos sont écoutés, car, en démocratie, nul ne peut préjuger de l'identité de ceux qui gouverneront demain. Nous, on sait ce que nous voulons et ce que nous faisons, mais d'autres... On sait ce qu'ils disent aujourd'hui, on ne sait pas ce qu'ils feront demain. Je ne veux pas avoir l'air de faire un sermon, mais il se pose une question de responsabilité globale, de responsabilité de la France, de responsabilité de ceux qui animent le débat politique français.

Je voudrais présenter succinctement les caractéristiques de ce budget. Il répond à trois préoccupations, qui sont nos trois priorités dans la gestion de la France.

Première préoccupation, nous devons continuer à réduire les déficits publics. Ils étaient, chacun s'en souvient, de l'ordre de 5 % du PIB au moment de l'alternance, ils sont aujourd'hui aux alentours de 3,3 % du PIB – c'est l'objectif pour 2016, que nous atteindrons très probablement, le Haut Conseil des finances publiques ne se pose d'ailleurs plus de questions pour 2016. Nous avons donc engagé une très forte réduction des déficits. On nous compare souvent – en particulier dans l'opposition, mais c'est légitime – à l'Allemagne, qui, par sa puissance économique, par les masses de son budget, nous est effectivement comparable. Quelle était la situation de nos deux pays il y a cinq ans ? À la fin de l'année 2011, au début de l'année 2012, le déficit public français était d'environ 5 % du PIB, tandis que les comptes publics allemands étaient à l'équilibre. Aujourd'hui, les comptes publics allemands sont toujours à l'équilibre, et le déficit français est d'environ 3 %. Qui a fait le plus grand chemin ? Qui a fait le plus gros effort ? Celui qui est resté au même niveau, parce qu'il avait auparavant mené des réformes lui donnant la capacité de résorber les très forts déficits créés pour faire face à la crise financière ? Ou la France qui, budget après budget, réduit ses déficits depuis 2012 ? Nous devons continuer sur cette voie ; ce n'est pas une question de dogme, c'est une question de crédibilité globale. Il est bon pour la France de continuer à réduire ses déficits.

Il est légitime, dans toute démocratie, que des doutes s'expriment, que des questions se posent sur la manière dont on veut atteindre un objectif. Aussi sommes-nous prêts à répondre à toutes les questions, y compris aux doutes qui ont pu être exprimés par le Haut Conseil des finances publiques – qui, en fait, est là pour cela, depuis que nous l'avons créé, à la fin de l'année 2012. Le Haut Conseil est là plutôt pour tirer des sonnettes d'alarme que pour faire des compliments, ne lui en faisons pas grief. Certes, il est agréable de recevoir des compliments quand on fait des efforts, mais nous ne sommes plus à l'école, ce n'est plus le sujet.

M. Hervé Mariton. Mais pourrez-vous lui répondre ?

M. le ministre. Nous le ferons très volontiers. Je donne d'ailleurs une première réponse. Il est normal que le Haut Conseil se demande si l'hypothèse de croissance retenue peut être atteinte, et il peut la qualifier diversement : « atteignable », « optimiste », « trop optimiste ». Prenez l'avis rendu par le Haut Conseil à la fin de l'année 2014, sur le projet de

loi de finances (PLF) pour 2015. Dans les circonstances de l'époque, il avait qualifié cette hypothèse – peut-être était-ce son devoir – d'« optimiste ». Aujourd'hui, il qualifie de même notre hypothèse de croissance pour l'année 2017. Or l'objectif jugé « optimiste » pour l'année 2015 a été, dans les faits, dépassé : la croissance fut finalement de 1,3 %. Et ce qui est aujourd'hui qualifié d'optimiste n'est pas inatteignable.

M. Hervé Mariton. Il y a aussi 2016...

M. le ministre. En 2016, nous atteindrons un objectif de l'ordre de 1,5 % de croissance. Si je devais changer les objectifs de croissance en fonction des commentaires faits par les uns et les autres tout au long de l'année, je ferais du yo-yo tout le temps ! Avant l'été dernier, tout le monde s'accordait à considérer que la croissance du PIB serait non pas de 1,5 %, mais de 1,6 % ou 1,7 %. Je n'ai pas changé d'hypothèse de croissance à ce moment-là. Cela aurait été, je pense, anormal. Maintenant, c'est l'inverse, et il y a effectivement de bons arguments : il n'y avait pas de « *Brexit* » avant que le peuple britannique ne se prononce, et cet événement politique aura des conséquences économiques. On a d'ailleurs craint que tout ne s'écroule immédiatement ; ce ne fut pas le cas, mais il y aura des conséquences négatives, principalement pour le Royaume-Uni. Je pourrais, de même, m'interroger sur tel ou tel autre événement, mais je ne change pas quarante-deux fois, ni même douze fois par an, d'hypothèse de croissance. Nous avons agi ainsi pour 2015, nous agissons ainsi pour 2016 et pour 2017. Nos hypothèses de croissance sont aujourd'hui parfaitement crédibles.

Autre réponse, sur les déficits. Tout le monde se souvient, évidemment, de ces avis passés. Quel dommage que tout le monde ne vive jamais que dans l'instant ! Il faut un peu de profondeur historique, ou géographique, pour réfléchir et faire des comparaisons. Je dis cela non pas tant pour les parlementaires que pour un certain nombre d'observateurs, tellement pressés d'annoncer un *scoop* qu'ils en oublient ce qu'ils ont dit la veille. Pour notre part, nous sommes dans la continuité.

Vous aviez critiqué notre objectif de déficit pour 2015 en ce qu'il n'était, selon vous, pas suffisamment volontariste : 4,3 % du PIB. Le Haut Conseil considérerait pour sa part que cet objectif serait très difficile à atteindre. Or, finalement, le déficit fut de 3,5 % du PIB ! Il sera certainement difficile d'atteindre 2,7 % l'an prochain, mais ce sera fait dès lors que nous en avons la volonté, dès lors que nous prenons les mesures nécessaires pour accompagner l'exécution du budget – vous venez de parler, monsieur le président, du décret d'avance, par définition non prévu. À ces conditions, nous pouvons parfaitement atteindre cet objectif de 2,7 % et respecter les engagements de la France. Il y va de la voix de la France. Si la France veut parler fort en Europe et prendre toutes les responsabilités qu'elle doit prendre dans la construction européenne, y compris pour répondre aux inquiétudes et au scepticisme que celle-ci inspire aujourd'hui, elle doit pouvoir parler, être entendue, et donc être crédible, y compris en respectant les engagements qui sont les siens dans le cadre des règles budgétaires.

Deuxième caractéristique de notre budget, nous continuons la réduction des impôts entamée en 2014. En ce qui concerne d'abord les entreprises, nous proposons, à travers ce budget, le volet 2017 d'un vaste programme de remise à niveau de la compétitivité de nos entreprises grâce à la baisse d'un certain nombre d'impôts, de cotisations et de charges. C'est un programme de 40 milliards d'euros que nous vous avons présenté en 2013, pour les années 2014 à 2017. Le résultat, ce que nous vous présentons, c'est 40 milliards d'euros de baisse des charges pesant sur les entreprises. Le quantum que nous avons annoncé est respecté, et chacun peut en constater les premiers effets, à commencer par les chefs d'entreprise : aujourd'hui, cette baisse des cotisations et des impôts a permis aux entreprises

françaises de retrouver leurs marges d'avant la crise, leurs marges de 2008. Elles s'étaient profondément érodées d'une part sous l'effet de la crise, à laquelle personne ne pouvait rien, mais aussi sous l'effet d'augmentations de diverses cotisations et impôts à partir de l'année 2011 – et non à partir de l'année 2012 seulement. Toutes les décisions de cet ordre prises par l'État ont été ou seront en quelque sorte effacées avec le dernier volet du plan en faveur de la compétitivité des entreprises.

Je ne reviens pas sur les effets positifs pour l'emploi de la reprise de l'investissement des entreprises, notamment dans le domaine industriel : plus de 80 000 emplois ont été créés au cours de la dernière année dans le secteur marchand, chiffre que nous n'avions pas atteint depuis de nombreuses années.

Nous avons décidé de réorienter notre politique en faveur des entreprises en renonçant à la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour l'ensemble des entreprises : cette disposition aurait surtout bénéficié aux très grandes entreprises, ce qui nous a semblé discutable. Mieux valait prendre des mesures en faveur de tout le tissu économique.

C'est pourquoi nous avons opté pour l'augmentation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui aura un effet dès 2017 pour l'ensemble des entreprises. Nous vous proposons également de voter une réforme profonde de l'impôt sur les sociétés (IS), en fixant un taux à 28 %, niveau moyen cet impôt dans la zone euro, légèrement inférieur à celui appliqué en Allemagne et très inférieur à celui appliqué en Belgique. Certes, ce n'est pas le même niveau que celui de l'Irlande, mais il faut plutôt s'en réjouir... Nous allons ainsi vers une harmonisation fiscale. C'est un point majeur, dont j'aimerais que nous débattions de façon constructive.

Ce que nous vous proposons, c'est une réforme par étapes : le taux de 28 % s'appliquera en 2017 aux plus petites des entreprises, mais nous vous proposons de voter dès maintenant son extension à l'ensemble des petites et moyennes entreprises (PME) en 2018, puis progressivement en 2019 et 2020 à toutes les entreprises.

On nous reproche parfois de ne penser qu'aux petites entreprises, et pas suffisamment aux grandes ! Les petites entreprises sont partout sur notre territoire, elles créent des emplois, elles sont dynamiques. Mais, naturellement, les grandes aussi sont importantes. J'appelle toutefois votre attention sur un point : l'état d'esprit n'est pas le même dans une petite entreprise ou dans une grande. La première veut, lorsqu'elle investit, un effet rapide : une nouvelle machine doit lui permettre d'obtenir des marchés nouveaux ou d'augmenter ses bénéfices dès l'année suivante. Cette petite entreprise bénéficiera dès l'an prochain du taux d'imposition à 28 %. Les grandes entreprises, elles, font des plans d'investissement pluriannuels : le retour sur investissement se calcule à horizon de trois à quatre ans. Or elles sauront que dans trois ou quatre ans, si vous votez cette réforme, elles bénéficieront d'une baisse de leur imposition. Ces réformes, qui tiennent compte des différences entre les entreprises, me paraissent de bon sens.

D'autres mesures vous seront proposées en faveur des entreprises, par amendement ou lors d'un prochain collectif budgétaire. Ainsi, les entreprises du secteur associatif et médico-social bénéficieront à partir de 2017 d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires. C'était une revendication légitime, défendue par de nombreux parlementaires de droite ou de gauche – sans parler des anciens parlementaires aujourd'hui chargés du budget.

Le compte entrepreneur-investisseur (CEI) vous sera soumis dans le cadre du projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin d'année. Il vise à aider ceux qui ont réussi à

développer une entreprise et qui souhaitent ensuite – prenant de gros risques financiers – investir dans des entreprises plus petites, en train de se créer ou de se développer. Il paraît légitime d'accorder un avantage fiscal lorsque des plus-values sont réinvesties, car elles sont alors utiles à la collectivité.

S'agissant des ménages, il a déjà été beaucoup question de la baisse de l'impôt sur le revenu d'un milliard supplémentaire, après toutes celles intervenues en 2014, 2015 et 2016. Ainsi, en 2017, nous aurons baissé les impôts des ménages de 6 milliards d'euros au total.

L'impôt sur le revenu (IR) est toujours l'impôt le plus commenté, y compris par ceux qui ne le payent pas mais qui ont toujours peur de devoir un jour le payer. Je m'y arrête donc quelques instants. Je souligne qu'avant la crise 46 % environ des foyers fiscaux payaient l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire moins de la moitié. Puis, sous l'effet des mesures votées par cette majorité comme par la précédente, cette proportion a dépassé 56 %. Dix points de plus ! L'ensemble des mesures que nous vous proposons permettront de revenir au niveau d'avant la crise : bien des ménages qui étaient entrés dans l'impôt en sortiront.

La plupart des foyers verront leur impôt sur le revenu diminuer ; mais, il faut le dire, cet impôt augmentera pour le dernier décile, c'est-à-dire les 10 % de foyers les plus aisés – je ne dis pas les plus riches, car gagner 6 000 ou 7 000 euros par mois, ce n'est pas être richissime. C'est sans doute la situation de la totalité des parlementaires et ministres présents dans cette salle : nous faisons partie des 10 % des Français les plus aisés. Que l'on demande plus d'effort à ces derniers pour baisser l'impôt des plus modestes, cela me semble une belle réforme, dont on peut être fier.

Troisième caractéristique, enfin, de ce budget : nous finançons les grandes priorités – certaines propres à la majorité, et d'autres qui doivent tous nous rassembler, comme la sécurité.

Oui, il faut le dire, les dépenses des ministères vont augmenter en 2017 par rapport à 2016. Oui, nous allons augmenter les crédits de l'éducation, afin d'honorer la promesse du Président de la République de créer 60 000 postes dans l'enseignement et d'augmenter les rémunérations. Oui, nous allons augmenter les crédits de la politique de l'emploi. Oui, la sécurité et la défense doivent être renforcées : non seulement cette majorité aura, ce qui n'était jamais arrivé, honoré scrupuleusement les engagements pris dans la loi de programmation militaire (LPM), mais elle sera même allée au-delà, pour répondre aux nouveaux défis que nous rencontrons. De la même façon, nous augmentons les crédits de la justice, de la gendarmerie et de la police : je n'ai encore entendu personne en demander la diminution... J'entends en revanche des gens qui disent qu'ils vont réduire toutes les dépenses publiques, mais qui disent en même temps qu'ils vont augmenter les crédits, notamment dans le domaine de la sécurité.

Ce budget réduit les déficits ; il baisse les impôts ; il finance les grandes priorités de notre pays. Ce sont des situations rares dans notre histoire budgétaire : la première année que nous avons pu baisser les déficits et les impôts, c'est en 2015 ; en 2016, nous avons toute raison de penser qu'il en ira de même. Nous vous proposons de continuer en 2017 dans cette voie sérieuse, respectueuse des Français, de nos engagements, des finances publiques.

Avant cette législature, la dernière fois où les impôts et les déficits avaient diminué, c'était en 2000 et en 2001. Chacun fera les comparaisons qu'il voudra et verra qui, dans l'histoire, a fait preuve de sérieux, et qui preuve de laxisme.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics. Monsieur le président, madame la Rapporteuse générale, mesdames et messieurs les députés, c'est un grand plaisir de vous retrouver aujourd'hui pour la présentation de ce projet de loi de finances pour 2017. Ce plaisir s'accompagne, je l'avoue, d'une certaine inquiétude : j'entends déjà certains alimenter les peurs et les fantasmes sur la prétendue perte de contrôle de nos finances publiques pendant une année d'élection.

Je voudrais donc vous présenter ce dernier budget du quinquennat de la manière la plus factuelle possible afin que notre discussion se déroule de manière apaisée et raisonnable.

Ce projet de loi de finances s'inscrit dans la continuité des précédents. Le déficit repassera sous la barre des 3 % en 2017, pour la première fois depuis 2007, et la dette sera enfin stabilisée. Le déficit budgétaire de l'État sera en baisse à 69,3 milliards d'euros en 2017. Le déficit 2016, je le souligne en passant, est revu à la baisse par rapport à la loi de finances initiale : il sera inférieur de 2,4 milliards d'euros aux prévisions. Et, même si ce sujet relève davantage du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) que du PLF, la sécurité sociale reviendra quasiment à l'équilibre après quinze ans de déficits récurrents ; la dette sociale a d'ailleurs commencé à reculer dès 2015. Cette décrue se confirme et s'amplifie en 2016.

En un mot, nous n'avons pas l'intention de dilapider au cours de la dernière année du quinquennat tous les efforts faits depuis quatre ans !

Je vais vous fournir un certain nombre de chiffres : mon propos sera austère mais, dans une époque d'incrédulité face à la parole des gouvernants quels qu'ils soient, c'est la condition de sa crédibilité.

Au moment du programme de stabilité, nous avons dit que, pour atteindre cet objectif de déficit, il nous fallait prendre 5 milliards d'euros de mesures de redressement en 2017, au-delà des économies déjà prévues. Puis le Gouvernement a engagé pour 9 milliards d'euros de dépenses nouvelles et de baisses d'impôts, dont personne n'a d'ailleurs contesté la pertinence et dont je voudrais rappeler les principales.

Les dépenses de l'État, hors charges de la dette et pensions, augmentent par rapport à 2016 en raison notamment des moyens dégagés pour l'école, la sécurité et l'emploi, pour 7 milliards d'euros au total.

Nous voulons un pays où chacun peut accéder au savoir, quelle que soit sa condition sociale. C'est pourquoi l'école et l'enseignement supérieur bénéficieront de 3 milliards de moyens nouveaux ; 11 700 postes seront créés dans l'éducation nationale et 1 000 dans les universités. Nous concrétisons ainsi l'engagement pris par le Président de la République en 2012 de créer 60 000 postes dans l'enseignement au cours du quinquennat.

Nous voulons un pays où l'on vit en sécurité. Les crédits supplémentaires en faveur de la sécurité s'élèveront à près de 2 milliards d'euros. Pour la première fois depuis 2009, non seulement la loi de programmation militaire est respectée, mais la défense reçoit de nouveaux moyens.

Nous voulons un pays où chacun puisse vivre des fruits de son travail. La mobilisation en faveur de l'emploi se traduit par des moyens nouveaux de près de 2 milliards d'euros.

Par ailleurs, nous engageons une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu, avec un allègement d'un milliard d'euros : nous atteindrons ainsi 6 milliards d'euros d'allègements depuis 2014. Ce budget est le troisième consécutif qui diminue l'impôt des ménages : nous pouvons le faire grâce à la réduction continue du déficit. C'est une baisse qui est strictement compatible avec notre objectif de déficit public pour 2017.

Enfin, la division par deux de l'effort demandé au bloc communal en 2017, le relèvement de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) à 2,1 %, la baisse du taux d'impôt sur les sociétés pour les PME et la baisse de cotisations des indépendants conduisent au total à un ensemble de 9 milliards d'euros de mesures à financer.

Notre tâche était donc de trouver un financement à hauteur de 14 milliards d'euros : les 5 milliards d'euros de mesures de redressement annoncées au moment du programme de stabilité et les 9 milliards d'euros de dépenses et baisses d'impôts annoncées depuis.

Je voudrais donner le détail de ces mesures de financement avec la plus grande précision. Pardonnez-moi de vous donner beaucoup de chiffres, mais je sais que votre commission en a l'habitude. Nous n'avons rien à cacher : ce budget doit être le plus transparent possible pour tuer les fantasmes et les peurs. Les portes de Bercy sont ouvertes à tous les commissaires aux finances !

En premier lieu, nous avons pris des mesures de redressement, soit en dépenses, soit en recettes.

Sur la sphère sociale, cela représente un montant de 1,5 milliard d'euros, dont j'ai donné le détail vendredi dernier lors de la présentation des comptes de la sécurité sociale. Je les rappelle rapidement : 330 millions d'euros de recettes supplémentaires sont attendues de la réduction des niches sociales, d'une hausse de l'imposition du tabac à rouler et d'une imposition des distributeurs de tabacs. Des mesures annoncées lors du comité national de lutte contre la fraude et celles prévues par le PLFSS conduiront à une hausse de 500 millions d'euros du produit de la lutte contre la fraude aux cotisations et aux prestations sociales : sur un total de 400 milliards de dépenses et autant de recettes, c'est un objectif raisonnable. En 2016, les redressements s'élèvent déjà à un milliard d'euros. Des économies supplémentaires sont attendues, pour 270 millions d'euros, sur la gestion des caisses de sécurité sociale et leurs dépenses d'action sociale. Enfin, nous attendons de moindres dépenses, à hauteur de 350 millions, sur un certain nombre de réformes qui montent en charge, en particulier la réforme du capital décès et la nouvelle allocation versée au titre du congé parental.

Dans le champ de l'État, nous prévoyons aussi un ensemble de mesures qui devraient nous apporter 1,3 milliard d'euros de recettes supplémentaires.

Le point commun de ces mesures est qu'elles produisent une recette en 2017 pour le budget de l'État, par effet de trésorerie, en anticipant le versement de recettes qui auraient été perçues en 2018. Mais ces mesures n'amputent pas les recettes de 2018, comme l'a souligné Michel Sapin : en 2018, l'État percevra les recettes qui auraient dû être perçues en 2019. Seuls les contribuables qui auront la patience d'attendre la fin des temps seront donc perdants...

Ces mesures sont les suivantes.

Le cinquième acompte d'impôt sur les sociétés (IS) sera élargi, pour un rendement de l'ordre de 530 millions d'euros : c'est là une mesure qui concerne uniquement les mille plus grandes entreprises du pays, celles qui ont bénéficié de la suppression de la contribution

exceptionnelle d'impôt sur les sociétés, dite contribution « Fillon », pour 3,5 milliards d'euros. Je rappelle aussi que l'impôt sur les sociétés est comptabilisé non pas l'année où il est payé, mais l'année du fait générateur de son émission. Cette disposition ne constitue donc pas un changement important : c'est une petite mesure de trésorerie, pas bien contraignante pour nos mille plus grandes entreprises.

Le régime d'acompte sur le prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO) perçu sur les produits d'épargne sera généralisé. Les banques et compagnies d'assurances, vous le savez, perçoivent le PFO en anticipant la régularisation qui a lieu, pour tous les contribuables, lors de la liquidation de l'impôt. Ces sommes n'étaient reversées par les organismes financiers qu'avec plusieurs mois de décalage ; nous envisageons un versement au fil de l'eau, qui sera sans conséquences pour les épargnants et négligeable pour les sociétés financières – dont certaines nous ont même fait savoir qu'elles n'étaient pas défavorables à cette mesure, les taux d'intérêt rémunérant leur trésorerie étant en ce moment négatifs...

Un acompte sur la majoration de taxe sur les surfaces commerciales sera institué, pour 100 millions d'euros.

Les modalités de versement de la taxe sur les véhicules de société seront calées sur l'année civile : cette mesure, qui relève du PLFSS, rapportera un peu moins de 200 millions d'euros.

Outre ces mesures portant sur les entreprises, le projet de loi de finances comprend un nouveau mécanisme pour lutter contre les contournements du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), dont nous attendons 50 millions d'euros environ. Il s'agit de considérer comme abus de droit tous les montages destinés « *principalement* », et non plus « *exclusivement* », à échapper à tout ou partie de l'ISF par la méthode du plafonnement.

Enfin, nous prendrons en 2017 des mesures de régulation des dépenses du programme d'investissements d'avenir (PIA), qui progresseront modérément au cours de cet exercice : c'est une révision de 1,2 milliard d'euros par rapport à notre prévision du programme de stabilité.

Pour financer les dépenses nouvelles de 2017, nous avons pu également compter sur certaines bonnes nouvelles : n'en déplaise aux oiseaux de mauvais augure, nous ne sommes jamais à l'abri de bonnes nouvelles, même lors de la confection d'un budget !

Compte tenu des dernières informations disponibles, les dépenses sur les contentieux fiscaux ont pu être revues à la baisse : elles devraient être inférieures de 700 millions d'euros aux prévisions.

Grâce à la baisse des taux d'intérêt, la prévision de charge de la dette est inférieure de 1,2 milliard d'euros à notre prévision d'avril.

Nos recettes de lutte contre la fraude, notamment au titre du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), sont maintenant estimées à 1,9 milliard d'euros. Nous nous attendions à une baisse du nombre de dossiers, qui ne s'est pas produite : nous nous attendons donc en 2017 à une recette équivalente à celle que nous aurons perçue en 2016.

Nous pensons que les baisses de dotations aux collectivités territoriales vont produire des effets sur plusieurs années, et c'est ce que nous constatons au premier semestre 2016. La prévision d'évolution des dépenses locales pour 2017 a donc pu être revue à la baisse : elle devrait être inférieure d'un milliard d'euros à nos estimations de début d'année.

Cela conduit à un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) de 2 % en 2017, et de 1,7 % pour les seules dépenses de fonctionnement.

Enfin, la réorientation du pacte de responsabilité et de solidarité libère 5 milliards d'euros de marge en 2017. Les règles de la comptabilité nationale conduisent en effet à ce que la hausse du CICE soit enregistrée en 2018.

Au total, ce sont 13,8 milliards d'euros qui nous apporteront, à 200 millions près – c'est l'épaisseur du trait –, les sommes nécessaires.

Certains pourraient nous reprocher de renvoyer à 2018. Je vous rappellerai que, dans la loi de programmation des finances publiques, nous avons prévu 5 milliards d'euros de baisses d'impôt en 2018. Il n'y a donc pas d'aggravation de la trajectoire des finances publiques en 2018. Je sais que nous allons en débattre mais mon rôle est de vous donner des faits.

J'en viens maintenant à la présentation de la réforme du prélèvement à la source, qui changera le quotidien de tous nos concitoyens. M. Jacob a parlé de « fumisterie ». Franchement, ce jugement est méprisant pour les dizaines, voire les centaines de personnes qui ont travaillé sur ce sujet. De temps en temps, il serait bon de se souvenir que, derrière le débat politique, il y a des hommes et des femmes qui travaillent jour et nuit, à la demande de leur ministre.

M. Dominique Lefebvre. Ils font leur boulot.

M. le secrétaire d'État. Oui, ils font leur boulot, mais cette nuit, à deux heures du matin, vous auriez vu beaucoup de bureaux allumés.

M. Dominique Lefebvre. Ils font leur boulot, et ils le font bien.

M. Pascal Terrasse. Ils sont aussi payés pour cela !

M. le secrétaire d'État. Je félicite ainsi indirectement tous ceux qui sont assis derrière nous, car leur travail n'est pas toujours simple.

Le Conseil d'État s'est prononcé favorablement sur le texte, sous réserve d'un complément dont nous reparlerons. Vous avez reçu un avant-projet quasi définitif au début du mois de septembre. Voici maintenant le projet de loi définitif.

Je serai bien sûr à votre disposition au cours des prochaines semaines pour évoquer spécifiquement ce sujet. Mais je voudrais revenir dès aujourd'hui sur quelques idées fausses qui circulent actuellement dans les médias.

M. Charles de Courson. Ils sont tous de droite, apparemment !

M. le secrétaire d'État. La réforme bénéficiera à tous les Français, et leur permettra de mieux affronter les moments importants de leur vie.

Saviez-vous que chaque année, 30 % des contribuables voient leurs revenus baisser et doivent s'acquitter d'un impôt qui ne correspond plus à leur revenu ? Cette baisse est parfois subie – on perd son emploi, par exemple ; elle est parfois choisie – on reprend une formation, on crée une entreprise, ou on part tout simplement à la retraite, ce qui est le cas de 700 000 personnes chaque année. Avec le prélèvement à la source, ces changements de

situation seront pris en compte immédiatement, puisque le taux de prélèvement sera appliqué à des revenus plus faibles.

Saviez-vous que chaque année 1,2 million de foyers changent de situation personnelle – mariage ou pacte civil de solidarité, et malheureusement aussi divorce ou décès – et environ 800 000 enfants naissent ? Dans toutes ces situations où les Français veulent être accompagnés, l'impôt ne s'adapte aujourd'hui qu'avec retard.

Mme Marie-Christine Dalloz. En revanche, les réductions fiscales, ce sera l'année suivante !

M. le secrétaire d'État. Mais ne dites donc pas de sottises, laissez-moi finir et je vous écouterai ! Mais ne dites pas que c'est l'année suivante !

M. Hervé Mariton. Le mot n'est pas heureux, monsieur le secrétaire d'État.

M. le secrétaire d'État. Cela suffit, on n'entend que des salades sur le prélèvement à la source !

M. le président Gilles Carrez. Nous ferons une séance spéciale.

M. le secrétaire d'État. Ce sera avec plaisir ! Je piaffe, monsieur le président...

Avec le prélèvement à la source, les événements de la vie pourront être pris en compte tout de suite, ce qui change tout.

Ensuite, l'État ne réalisera pas un gain de trésorerie sur le dos des contribuables. Au cours de l'année, l'État fera au contraire une avance de trésorerie aux ménages, qui paieront désormais leur impôt sur douze mois – au lieu de dix mois pour ceux qui étaient mensualisés, ou de trois versements trimestriels pour ceux qui payaient par tiers. Et, au moment du passage dans le nouveau système, il n'y aura pas de ressaut d'imposition pour les contribuables, contrairement à ce qu'a dit avant-hier un grand journal du matin. Le taux de prélèvement comprendra déjà les abattements habituels tels que les 10 % sur les salaires : ce journal s'est trompé sur ce point. Eh oui, ils se sont « plantés », alors qu'il leur aurait suffi de nous téléphoner, ce qu'ils n'ont même pas eu la courtoisie de faire !

M. Philippe Vigier. La commission des finances n'est pas le bon endroit pour régler vos comptes, monsieur le secrétaire d'État !

M. le secrétaire d'État. Monsieur Vigier, je réponds à l'interpellation du président Gilles Carrez.

Ceux qui ne sont pas imposés et dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 25 000 euros par part ne seront pas du tout prélevés.

La réforme sera simple pour les ménages comme pour les entreprises.

Pour les ménages, aucune démarche supplémentaire ne sera imposée aux contribuables, et pour tous, l'impôt s'adaptera automatiquement aux revenus. Afin d'avoir un impôt encore plus personnalisé, plus réactif ou plus confidentiel, nous avons prévu des possibilités supplémentaires, sous forme d'options, pour que chacun puisse avoir un prélèvement qui lui corresponde. Ainsi, il sera possible de moduler son taux ou ses acomptes en cas de changement important de situation, voire de reporter ses acomptes à l'intérieur de

l'année pour tenir compte des variations saisonnières. Cela concerne notamment les professions agricoles.

Il sera possible d'opter pour un taux individualisé, mais aussi pour le « taux neutre », qui permet de garantir une confidentialité absolue auprès de son employeur. Ce taux neutre pourra d'ailleurs être retravaillé.

Pour les entreprises, tout se passera par la déclaration sociale nominative (DSN), qui concerne déjà plus de 800 000 entreprises et qui sera généralisée en 2017, avant l'entrée en vigueur de la réforme. Sa mise en place a entraîné une vague sans précédent de modernisation des logiciels de paye. La DSN permet par exemple que l'employeur soit informé directement d'un allègement de cotisation ; il l'applique alors immédiatement sur le salaire de l'employé. Eh bien, ce sera la même chose pour le prélèvement à la source.

Sans entrer plus dans le détail, nous sommes prêts à répondre à vos questions – aujourd'hui, demain et dans les semaines qui viennent.

M. le président Gilles Carrez. Je suis perplexe. Comment le même budget peut-il inspirer des commentaires aussi contrastés ?

Je reprends les qualificatifs employés par le président du Haut Conseil des finances publiques, M. Didier Migaud : « raisonnable » pour la prévision d'inflation, « un peu élevée » pour la croissance en 2016, « optimiste » pour la croissance en 2017, « improbable » pour le déficit de 2,7 % en 2017, « incertain » pour le retour sous le seuil des 3 %, « irréalistes » pour certaines économies, notamment sur l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC). L'appréciation du Gouvernement est très différente : rien de plus normal, me direz-vous. Il me semble que nous avons à mener collectivement un travail de rigueur, conforme au principe de sincérité introduit par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2001.

Je n'évoque pas le prélèvement à la source, puisque nous organisons une série d'auditions sur ce thème. Soyez assuré, monsieur le ministre, que nous vous recevrons très rapidement. Tous les membres de cette commission sont sensibles à la quantité et à la qualité du travail réalisé par les services de Bercy, à tel point que certains se sont interrogés sur la nécessité de cette réforme aujourd'hui. Vos services seraient en quelque sorte victimes de leur succès. Nous sommes loin des propos tenus par certains de nos collègues qui vous ont choqués.

Je souhaiterais que vous puissiez quantifier l'effet de différentes mesures sur le budget 2017, et en premier lieu de celles qui consistent à « loger » davantage de recettes en 2017 sans pour autant pénaliser 2018, celles que le jargon de Bercy désigne sous l'expression *one-shot*. Elles sont très nombreuses – vous avez eu l'honnêteté de le souligner vous-même, j'en conviens – et leur montant cumulé dépasse le milliard d'euros : l'élargissement du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés – nous n'allons pas le critiquer puisque, je le rappelle, nous l'avons porté à 90 % en 2011 ; il sera toutefois difficile de le porter de 97 % à 100 % ; la généralisation de l'acompte sur la majoration du prélèvement forfaitaire obligatoire ; vous avez même été jusqu'à imaginer un acompte sur la majoration de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). On pourrait peut-être envisager de faire la même chose pour les collectivités territoriales, madame Pires Beaune, puisque l'essentiel de cette taxe va aux collectivités territoriales.

Deuxièmement, les autres mesures – plus critiquables – qui vont transférer sur 2018 et sur les exercices ultérieurs la charge qui devait peser sur l'exercice 2017 : la majoration du

CICE en lieu et place de la C3S ; l'augmentation du point d'indice et les mesures en faveur de la fonction publique – la seconde augmentation du point d'indice intervenant au 1^{er} février 2017, l'effet en année pleine ne se fera sentir qu'en 2018 – ; la régulation du programme d'investissements d'avenir (PIA). Pour ma part, je chiffrerais entre 7 et 8 milliards d'euros, soit 0,3 point de PIB, ce qui n'est pas négligeable, l'ensemble de ces mesures ponctuelles qui optimisent les comptes de 2017, au risque de rendre plus difficiles ceux des exercices ultérieurs.

Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale. Je vous remercie, messieurs les ministres, pour les éclairages que vous nous avez apportés sur le PLF pour 2017.

Je salue, à mon tour, le sérieux dont sont empreints les différents documents budgétaires.

Ma première question a trait au troisième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA3), qui porte sur 10 milliards d'euros. Comment envisagez-vous sa mise en œuvre ? On sait que l'investissement, public ou privé, est le carburant de l'économie. Il est plus que jamais indispensable, alors que tous les autres efforts sur les finances publiques ont été accomplis. Il s'agit du principal levier pour faire véritablement repartir la machine économique.

D'autre part, à la page 35 du projet de loi de finances, il est prévu que le solde du compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* s'élève à 4,3 milliards d'euros et le solde du compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* à 2,2 milliards d'euros. Pouvez-vous nous expliquer ces deux montants, qui font que le solde des comptes spéciaux augmente significativement en 2017 ?

M. Dominique Lefebvre. La présentation de l'évolution du solde budgétaire de l'État, qui figure à la page 31 du projet de loi de finances, pourrait laisser à penser, par un effet d'optique, que le solde n'a absolument pas été amélioré pendant le quinquennat. Or, il est aujourd'hui de 69 milliards d'euros, alors qu'il s'établissait à 87 milliards en 2012. J'aurais aimé qu'on rappelle le montant cumulé de la prise en charge par l'État des compensations à la sécurité sociale des allègements de charges au bénéfice des entreprises. Cette présentation aurait mieux mis en valeur l'effort demandé aux administrations d'État et la manière dont le budget de l'État a été réduit.

Les citoyens associent le déficit au budget de l'État. Or, aujourd'hui, avec les mécanismes que nous avons mis en place, c'est le budget de l'État qui porte la totalité du solde public. Je me félicite – on le verra dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale – que les comptes sociaux reviennent à l'équilibre, et que des excédents soient dégagés pour l'avenir de la protection sociale. Mais la question se pose pour l'avenir des modalités de compensation par l'État au système de protection sociale des allègements consentis.

Vous l'avez dit, messieurs les ministres, de manière extrêmement claire, ce projet de loi présente quatre caractéristiques : il permet de financer les priorités de la majorité – l'éducation, l'emploi, la sécurité notamment ; il poursuit la baisse des prélèvements obligatoires ainsi que la diminution du déficit ; il comporte une mesure emblématique, attendue de longue date et plébiscitée par les Français : le prélèvement à la source.

Le groupe socialiste, écologiste et républicain ne peut évidemment que se féliciter de ce projet de loi de finances. Je suis extrêmement inquiet quand j'entends les propositions des actuels membres de l'opposition pour l'avenir. Au président Carrez qui reprenait le

qualificatif d'« improbable » employé par M. Didier Migaud s'agissant de la prévision de déficit, je répondrai que ce qui est sûr, c'est que, dans le passé, l'évolution des dépenses publiques a été deux fois plus importante que celle constatée durant ce quinquennat : 1 000 milliards d'euros de dette accumulée entre 2002 et 2012, un déficit public de 5,1 % en 2012. Si j'en crois vos déclarations, monsieur le président, et les notes que vous avez transmises à certains de vos collègues – sauf aux commissaires socialistes –, vous annoncez d'ores et déjà que le retour à l'équilibre des finances publiques serait reporté à 2022 et que, dès 2017, si la droite gagnait les élections, la France romprait ses engagements européens. Ceci est plus que probable si vous l'emportiez, au regard de la tonalité des débats de la primaire à droite.

Nous devons faire preuve de volontarisme. Le passé récent plaide pour le Gouvernement. Les prévisions macroéconomiques et de déficit public ont toujours été confirmées, et parfois dépassées, par l'exécution. Il n'y a aucune raison qu'il en aille différemment pour ce budget, à moins qu'à partir de 2017, il y ait un relâchement et une absence de sérieux budgétaire qui sont la marque de fabrique de la droite depuis quinze ans en France.

M. Hervé Mariton. Nous n'avons aucun intérêt à noircir les perspectives budgétaires pour justifier ensuite un laxisme et un relâchement budgétaire qui n'est pas souhaité par tous et que, personnellement, je ne souhaite pas.

Vous avez, monsieur Sapin, répondu à un certain nombre d'observations du Haut Conseil des finances publiques. Vous n'avez pas abordé la question de l'impasse faite par le Gouvernement sur les modalités de recapitalisation de certaines entreprises publiques, en particulier Areva, laquelle risquerait une requalification budgétaire. Il n'est pas très sérieux de la part du Gouvernement de refuser d'affronter ce sujet de manière plus explicite.

Dominique Lefebvre vient d'évoquer le choix de la majorité en faveur d'une baisse des prélèvements obligatoires. M. Eckert disait l'autre jour que les chiffres ne mentaient pas : pour le taux de prélèvements obligatoires, vous prévoyez 44,5 % en 2016 et 44,5 % en 2017. La baisse n'est guère impressionnante, c'est le moins qu'on puisse dire, d'autant qu'elle se traduira, avec les hypothèses de croissance que vous avez retenues, par une augmentation des impôts. Le taux de prélèvements obligatoires est stable entre 2016 et 2017 ; il reste plus élevé que l'exécution budgétaire pour 2012. Cela ne peut, hélas, en aucun cas s'appeler une baisse. Il serait bon que chacun en ait conscience.

Quant aux anticipations des prélèvements sur les entreprises qui vous permettent un certain nombre de mesures de trésorerie, quitte à rendre plus difficile l'exécution budgétaire 2018, je vous accorde que ces méthodes ne sont malheureusement pas inédites, surtout en fin de mandat. Mais elles interviennent dans un contexte de taux d'intérêt parfois négatifs. Les mesures de trésorerie ont un certain sens quand les taux sont élevés. Elles n'en ont aucun avec des taux négatifs, ce ne sont que des expédients de trésorerie.

Quel que soit l'effet du pacte de responsabilité et du CICE, les résultats sont là : les entreprises paient 16 milliards d'euros de prélèvements supplémentaires par rapport à 2011.

Concernant les ménages, nous sommes opposés au prélèvement à la source. Nous souhaitons que cette réforme ne soit maintenue ni demain ni après-demain. Vous avez balayé rapidement beaucoup de difficultés matérielles que la presse a décrites ces derniers jours. Je note toutefois que les modalités de mise en œuvre ont été précisées bien plus tard que ce que vous aviez annoncé, ce qui témoigne du sérieux de votre travail mais aussi des difficultés de l'exercice.

À la page 110 du projet de loi de finances, il est indiqué que les titulaires de revenus inférieurs à 25 000 euros par part ne seront pas prélevés. Il s'agit là d'un spectre extrêmement large, mais je vous reconnais une certaine cohérence. Vous vous flattez que les Français soient moins nombreux à payer l'impôt sur le revenu. Nous ne partageons pas ce choix politique, puisque nous considérons qu'un bon impôt est un impôt avec une base large et un taux faible. Ce taux nul pour un nombre significatif de contribuables risque de réserver à ces derniers de mauvaises surprises d'une année sur l'autre, et de favoriser une non-responsabilité par rapport à l'impôt. Est-il bien raisonnable d'avoir mis la barre si haut ?

Je répète notre opposition au prélèvement à la source. Je maintiens, à l'attention des ministres et des services, que, par respect de la démocratie, cette réforme ne doit rien avoir d'irréversible.

M. Charles de Courson. Monsieur le ministre, la comparaison entre la France et l'Allemagne, qui vous permet de conclure que nous sommes meilleurs que les Allemands parce que nous réduisons notre déficit alors qu'eux ne diminuent pas le leur pour la bonne raison qu'ils sont en excédent, me semble quelque peu aventureuse.

Pourquoi ne pas avoir calé vos prévisions sur le consensus des économistes, comme vous l'aviez fait en 2015 et 2016 ? Je vous avais alors félicité pour votre prudence, et les faits ont d'ailleurs confirmé les prévisions. Vous retenez une croissance de 1,5 % pour 2017 et vous maintenez ce taux pour 2016, alors que le consensus envisage plutôt 1,3 % ou 1,4 % pour 2016 et 1,2 % ou 1,3 % pour 2017. Cela représente, sur les deux années cumulées, un écart compris entre 0,3 et 0,5 point de croissance, soit environ 4 milliards d'euros de pertes de recettes. Ce n'est pas très prudent.

Il n'y a pas de baisse des prélèvements obligatoires. Le taux que vous affichez est identique pour 2016 et 2017 : 44,5 %. Le montant des prélèvements obligatoires passerait de 993 milliards d'euros en 2016 à 1 018 milliards en 2017, c'est-à-dire une augmentation de 25 milliards. Vous ne pouvez pas dire que vous baissez les impôts : vous freinez simplement leur hausse, à comparer à la progression de 55 milliards d'euros – sans doute un peu moins en réalité – du PIB.

Si l'on prend l'exemple de l'impôt le plus sensible, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu, son produit s'élève en 2015 à 69,3 milliards d'euros ; les prévisions font état de 71,5 milliards pour 2016 et de 73,4 milliards pour 2017. Sans la baisse d'impôts supplémentaire d'un milliard que vous prévoyez en 2017, l'augmentation serait de 2,9 milliards, soit 4 %. Vous ramenez la hausse de 4 % à 2,3 %. Telle est la vérité.

Vos prédécesseurs et vous-mêmes semblez ignorer que la parole publique est décrédibilisée. Quand on annonce qu'on baisse les impôts, les citoyens comprennent que s'ils ont payé 100 cette année, l'année suivante ils paieront moins de 100. Or, ce n'est jamais le cas. Pourquoi vous acharnez-vous à dire des contre-vérités sur l'impôt sur le revenu et sur les prélèvements obligatoires ?

Quant aux dépenses, sont-elles tenues ? Je reconnais que des efforts ont été faits. Mais le taux de croissance de la dépense publique s'accélère. Elle a augmenté de 0,8 % en 2015 et progressera, selon vos prévisions, de 1,4 % en 2016 et de 1,6 % en 2017. Il n'y a donc pas décélération de la dépense publique consolidée, mais accélération.

En outre, l'objectif que vous affichez pour la dépense publique tient compte d'économies que vous ne réaliserez pas. Vous escomptez 1,6 milliard d'euros d'économies des négociations sur la convention UNEDIC. Comment pouvez-vous anticiper des

économies résultant de négociations entre les partenaires sociaux qui n'ont pas encore commencé ?

Une partie de la recapitalisation d'Areva, n'étant pas une dotation en capital, sera requalifiée en dépense. D'après le Haut Conseil des finances publiques, vous ne l'avez pas « budgétée ». Est-ce exact ?

Concernant l'ONDAM, vous dites porter les économies de 3,2 milliards d'euros à 4,1 milliards, mais une bonne partie d'entre elles ne seront pas réalisées, et elles se traduisent de surcroît par une hausse du déficit de fonctionnement des hôpitaux, largement passée sous silence. Ce n'est pas raisonnable. L'accélération des dépenses est sous-estimée par la non-budgétisation d'un certain nombre d'entre elles.

S'agissant des déficits publics dans leur ensemble, quelque chose m'échappe. Le déficit du budget de l'État stagne ; alors qu'il s'établissait à 70,5 milliards d'euros en 2015, vous l'estimez à 69,9 milliards en 2016 et à 69,3 milliards en 2017. Il n'y a donc quasiment pas de réduction du déficit du budget de l'État. Or, dans le dossier de presse, vous expliquez que celui-ci sera ramené de 3,3 % à 3 % du PIB. Vous anticipez également une dégradation du déficit des collectivités territoriales. Pouvez-vous nous expliquer ces deux prévisions ?

Enfin, vous mettez en avant une baisse de la dette publique : de 96,2 % du PIB en 2015, elle doit passer à 96,1 % en 2016 et à 96 % en 2017. Comment peut-on parvenir à une telle baisse alors que la dette devrait logiquement continuer à augmenter ? L'explication est la suivante : vous continuez de jouer la petite musique des primes d'émission. Vous utilisez à plein ce système, qui ne réduit pas le montant de la dette mais qui reporte les charges financières sur les années suivantes. Dites-nous plutôt le montant que vous anticipez pour les primes d'émission, qui s'élevaient à 22 milliards d'euros en 2015 ?

M. Nicolas Sansu. Un budget est toujours l'expression de politiques publiques.

Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR) ne partage pas votre optimisme, messieurs les ministres sur les résultats du quinquennat : la désindustrialisation se poursuit – un million d'emplois industriels ont été détruits en dix ans – en dépit du CICE ; le chômage continue d'augmenter ; les fractures territoriales et sociales s'accroissent. Le chemin que vous avez emprunté n'est pas la voie royale. Ce budget poursuit pourtant dans cette voie, vous exposant à des critiques de notre part.

Ma première interrogation porte sur l'architecture fiscale. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) représente aujourd'hui 50 % des recettes de l'État, quand l'impôt sur le revenu ne compte que pour 3,5 % du PIB. La part de la TVA dans le PIB a augmenté durant ce quinquennat tandis que celle de l'impôt sur le revenu reste très faible par rapport aux autres pays européens dans lesquels elle est plus proche de 7 % ou de 8 %. Pourtant, la première est un impôt régressif – plus on est pauvre, plus on paie – tandis que le second est le seul impôt progressif ; il ne joue pas son rôle aujourd'hui.

Quant à l'impôt sur les sociétés, votre ambition est de ramener son taux à 28 %. En 2017, il devrait rapporter 29 milliards d'euros, contre 52 milliards en 2013, soit une perte de 23 milliards d'euros. Si l'on intègre les effets du CICE en 2018, le rendement de l'impôt sur les sociétés aura été divisé par deux en cinq ans. Il représente aujourd'hui 1,4 % du PIB, demain peut-être 1,2 % seulement, quoi que disent le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), qui hurle contre cet impôt, et le Gouvernement, qui en abaisse le taux pour donner satisfaction aux entreprises. Le problème ne tient pas au taux mais à l'assiette. L'impôt sur les sociétés est complètement mité. Il n'y a plus d'impôt sur les sociétés, et ceux

qui hurlent le plus fort sont justement ceux qui parviennent à y échapper. Je plaide pour un taux différencié de l'impôt sur les sociétés selon le chiffre d'affaires, et aussi pour que l'on mette fin aux « trous dans la raquette ».

En matière de lutte contre la fraude fiscale, vous vous félicitez des 14 milliards d'euros de recettes supplémentaires qu'elle vous a rapportés. Concernant les particuliers, des efforts ont été accomplis, même s'il reste encore une liste de clients de l'Union des banques suisses (UBS) à exploiter. Mon interrogation porte sur les entreprises, notamment les multinationales et ce qu'on appelle les « GAFA » : Google, Apple, Facebook, Amazon.

Peut-être ai-je mal compris, mais la France aurait dit qu'elle ne souhaitait pas récupérer une part des 13 milliards d'euros qu'Apple est contraint de rembourser à la suite de la décision de la Commission européenne.

Il n'y a que deux manières de réduire le déficit : en augmentant les recettes ou en diminuant les dépenses. Les GAFA représentent des milliards et des milliards de recettes potentielles. Nous ne pouvons pas accepter que les multinationales ne prennent pas leur part de l'effort collectif. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

J'en viens au prélèvement à la source. Certes, il peut être extrêmement séduisant mais nos excellents services des finances publiques parviennent désormais à un taux de recouvrement de 99 %, sans doute le meilleur en Europe. Comme l'a dit Gilles Carrez, il y a sept ou huit ans, l'instauration du prélèvement à la source présentait peut-être un intérêt ; aujourd'hui, ce n'est pas sûr. Telle est la réalité.

Ce qui inquiète le groupe GDR, ce n'est pas ce qui est dit, c'est le non-dit : la fusion de l'IR et de la contribution sociale généralisée (CSG) risque d'être ensuite enclenchée, posant le problème du financement de la protection sociale.

Par ailleurs, je m'interroge quand même sur l'intervention d'un tiers, en l'occurrence l'employeur, avec qui il existe un lien de subordination, dans les relations avec le salarié, ainsi que sur les incidences de la réforme sur le consentement à l'impôt.

M. le ministre. Comme d'habitude, nous allons essayer de répondre à deux voix. Je laisserai en particulier à M. le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics le soin de répondre sur le prélèvement à la source. Vous avez constaté à quel point il était impliqué et enthousiaste !

Monsieur de Courson, est-il inutile ou sans intérêt – je ne me rappelle plus quel terme désagréable vous avez employé – de faire une comparaison avec l'Allemagne ? La question n'est pas d'inciter l'Allemagne à réduire ses excédents, même si c'est ce que demandent le Fonds monétaire international (FMI) et la Commission européenne, qui considèrent que des excédents trop importants dans un pays créent des désordres dans l'ensemble monétaire auquel il appartient et qu'il serait donc plutôt bon de convertir les excédents – cela concerne un ou deux pays de la zone euro – en investissements pour soutenir la croissance globale de l'Europe. Peut-être suis-je ignorant de ces matières, mais d'autres autorités se sont prononcées en ce sens.

Mais là n'est pas le débat. Quel est le sens de la comparaison ? Il ne s'agit pas de considérer que l'Allemagne n'a pas fait d'efforts, car elle en a fait : partie d'un déficit zéro avant la crise, elle a vu celui-ci dépasser largement les 3 % du PIB pendant la crise, avant de ressortir de celle-ci avec, de nouveau, 0 % de déficit, quand nous-mêmes creusions l'écart entre nos deux pays. Qui a fait le plus gros effort ensuite ? Pardon de le dire, mais c'est cette

majorité, en augmentant parfois les impôts, et en maîtrisant les dépenses. Évidemment, quand on est un peu moins bon que l'autre, on a plus d'efforts à faire. Je ne demande pas à l'Allemagne d'en faire plus : je voudrais simplement que l'on soit objectif quand on compare les deux pays. Il ne suffit pas d'affirmer, aujourd'hui, que nous sommes mauvais par rapport à l'Allemagne, il faut aussi considérer le chemin parcouru par les uns et les autres. Cette comparaison me paraît éclairante et utile.

J'en viens à l'évolution du déficit de l'État par rapport à celle des déficits publics dans leur ensemble. D'une année sur l'autre, il se réduit d'environ un milliard d'euros, alors que l'effort véritable est bien supérieur. La raison en est simple et légitime : la mise en place du CICE, les pertes de recettes, pour la sécurité sociale, causées par les baisses de charges et par la suppression de la C3S pour la majorité des entreprises, sont intégralement compensées par l'État. Faisons, comme dirait M. de Courson, un calcul « de coin de table » – ce ne sont pas forcément les plus mauvais. Le déficit prévisionnel de l'État est aujourd'hui de 69 milliards d'euros, et la compensation par l'État des pertes de recettes de la sécurité sociale est d'un peu plus de 30 milliards d'euros. En l'absence de cette compensation, le déficit de l'État serait donc seulement de 39 milliards d'euros, soit un niveau historiquement bas. Voilà qui donne la mesure de l'effort considérable accompli par l'État. Reconnaissons-le.

M. le président Gilles Carrez. Votre collègue Marisol Touraine se garde bien de vous remercier.

M. le ministre. Moi, je la remercie pour le travail qu'elle mène par ailleurs, notamment pour la maîtrise des dépenses de santé, qui représentent rien de moins que la moitié des dépenses sociales, sans pour autant diminuer les remboursements. Elle réussit là un exercice que ni les uns ni les autres n'avions réussi auparavant.

S'il y a un domaine dans lequel nous avons beaucoup progressé, c'est bien la lutte contre la fraude. Le montant annuel des redressements était, avant 2012, d'environ 16 milliards d'euros. Il est aujourd'hui de 21 ou 22 milliards d'euros ; c'est considérable. Nous avons pris de bonnes décisions, modifiant la loi pour nous donner de réels outils de lutte contre la fraude. Nous avons commencé à le faire en 2013 et continué chaque année, et nous vous proposerons d'autres outils encore.

Par ailleurs, la coopération internationale est devenue d'une tout autre nature, avec désormais un échange automatique d'informations entre administrations fiscales. Certes, dans le cas de la Suisse, ce ne sera le cas que le 1^{er} janvier 2018, mais, les effets étant rétroactifs, chacun a plutôt intérêt à ne pas attendre cette date pour régulariser sa situation. Si jamais le fisc français rattrape quelqu'un grâce aux informations données par l'administration du Luxembourg, de Singapour ou de la Suisse, les pénalités seront maximales. Des montants considérables sont en jeu – et je ne parle pas là de capitaux rapatriés, puisqu'on a le droit de placer son argent à l'étranger, pas de le cacher ou d'en cacher les revenus.

L'autre coopération internationale exceptionnelle, c'est celle du projet *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), c'est-à-dire la lutte contre l'érosion des bases fiscales. Jamais je n'aurais pensé, il y a seulement quatre ou cinq ans, qu'on avancerait aussi vite. Nous allons peut-être débattre demain de la question de la publication des rapports pays par pays, du *country-by-country reporting*, mais c'est déjà une réalité, aujourd'hui, entre administrations fiscales. Je n'ai pas le droit de révéler les montants des redressements et les noms des sociétés redressées, mais je peux vous dire que les 3,4 milliards d'euros de redressements supplémentaires acquis récemment concernent cinq sociétés en tout et pour tout, qui portent

pour la plupart des noms anglo-saxons... Aujourd'hui, nous faisons payer aux entreprises, y compris celles du numérique international, les impôts qu'elles doivent en France.

Monsieur Sansu, je vous connais depuis suffisamment longtemps, et je sais que, quand on dirige une ville comme Vierzon, on est par définition intellectuellement honnête. Soyons donc intellectuellement honnêtes et évitons cet amalgame insensé entre ce à quoi a été condamné, à juste titre, Apple en Irlande et la lutte contre la fraude fiscale. Apple n'a pas été condamné pour fraude fiscale. Apple a été condamné par une partie de la Commission européenne, si je puis dire, qui n'a rien à voir avec celle qui s'occupe des impôts, pour avoir perçu une aide d'État indue consentie par l'Irlande ; Apple devra donc rembourser. L'idée selon laquelle d'autres pays pourraient réclamer leur part n'a juridiquement aucun sens. En revanche, c'est en faisant payer les impôts dus depuis plusieurs années que l'on récupère plusieurs milliards d'euros. Évitions donc des amalgames faciles et rassemblons-nous pour voter et mettre en œuvre des dispositifs qui permettent de lutter contre l'érosion fiscale agressive.

Je reviens sur la question de la sincérité du budget. Je sais que vous utiliserez le terme, mais faites attention : l'exigence de sincérité est effectivement inscrite dans la LOLF, et si le Conseil constitutionnel considérait que le budget n'est pas sincère, il aurait l'obligation de l'annuler dans sa totalité. Ce n'est donc pas une question anodine. Une autorité indépendante a-t-elle qualifié notre budget d'insincère ? J'ai dit quel était, selon moi, l'esprit du Haut Conseil, qui restera le sien quelle que soit la majorité : sa fonction est de tirer des sonnettes d'alarme. A-t-il utilisé le terme « insincère » ? Et si je devais vous donner le contenu de l'avis du Conseil d'État, vous sauriez qu'il considère, au vu de l'avis du Haut Conseil, qu'il n'y a pas d'insincérité dans le budget qui vous est présenté. Il peut y avoir des débats sur des prévisions, mais il y a suffisamment de matière pour ne pas nous engager sur le terrain de la sincérité, vocable particulièrement grave.

S'agissant des recettes, nous avons essayé de vous répondre. Oui, ce budget comprend des recettes *one-shot*, pour à peu près un milliard d'euros. Mais cela n'entraînera nullement une diminution des recettes en 2018 ! C'est là un mauvais procès.

S'agissant des dépenses, j'ai entendu plusieurs fois parler de « chèques sans provision ».

Mme Marie-Christine Dalloz. Il y a beaucoup de dépenses non financées !

M. le ministre. Monsieur de Courson, nous avons annoncé 5 milliards d'euros de mesures de redressement dès le printemps, et il y aura 9 milliards d'euros de dépenses nouvelles : notre liste de dépenses est la même que la vôtre. Mais nous vous avons présenté les recettes correspondantes.

Nous honorons nos promesses : c'est pourquoi nous réduisons d'un peu plus d'un milliard l'effort demandé aux collectivités territoriales, et c'est pourquoi il y aura 5,7 milliards d'euros de dépenses supplémentaires dans les ministères. Mais j'attends que vous votiez contre les crédits supplémentaires pour la défense, pour la police, pour la justice, pour l'emploi... Certes, certains voteront contre : c'est ce que j'appelle le « pavlovisme » politique, maladie très contagieuse mais que l'on n'est pas obligé d'attraper !

Concernant l'UNEDIC, nous avons inscrit pour 2017 des économies supplémentaires à réaliser. Nous sommes tous d'accord pour dire que celles-ci sont nécessaires, mais il ne faut pas pour autant diminuer les droits des chômeurs : nous pouvons améliorer l'efficacité de notre système, comme nous l'avons déjà fait par le passé. En 2014,

un accord est intervenu entre les partenaires sociaux qui avaient alors pris leurs responsabilités, tous, y compris du côté patronal. Cela paraît plus difficile aujourd'hui de ce côté-là. Il n'y aura peut-être pas d'accord, personne ne peut les obliger à signer !

M. le président Gilles Carrez. L'UNEDIC bénéficie de la garantie de l'État.

M. le ministre. Bien sûr. Mais qui prétendra qu'en 2017 il ne faudra pas chercher à faire des économies sur le régime de l'UNEDIC ? Personne. C'est donc notre perspective commune. Doit-on s'interdire de se projeter dans l'avenir ?

M. Charles de Courson. C'est un régime paritaire !

M. le ministre. Certes, mais en l'absence d'accord, c'est le Gouvernement qui prendra les décisions.

Notre objectif d'économies est réaliste, et avait d'ailleurs été discuté avec les partenaires sociaux, à qui il paraissait – pour ceux qui étaient prêts à négocier – parfaitement honorable. Je rappelle que le déficit de l'UNEDIC est aujourd'hui de l'ordre de 4 milliards d'euros.

Concernant enfin la recapitalisation, vous êtes des connaisseurs, tout de même ! Étant désormais ministre de l'économie en plus des finances..., j'ai appris à mieux connaître le fonctionnement de toutes les entreprises, notamment de celles dans lesquelles nous sommes présents. Jamais, au grand jamais, on n'annonce à l'avance le résultat d'une négociation de recapitalisation ! Ce serait tout à fait irresponsable. Vous ne savez pas, je ne sais pas ce qui, dans les fonds que l'État donnera probablement à Areva et à Électricité de France (EDF), constituera une recapitalisation, et ce qui constituera une aide d'État. Seule cette partie entrera dans le déficit au sens maastrichtien. Tant que l'État agit en « investisseur avisé », surtout si c'est aux côtés d'investisseurs privés – que nous recherchons activement –, ces sommes ne seront pas considérées comme du déficit.

Si nous avions inscrit, ce qui n'a jamais été fait par le passé, une somme prévisionnelle, nous aurions donné aux marchés et aux éventuels autres partenaires une indication incroyable ! Je m'étonne vraiment de cette question. On peut être énarque ou polytechnicien et comprendre quelque chose à l'économie, ce n'est pas interdit ; on peut même être normalien, spécialiste d'histoire et de géographie et futur archéologue, et comprendre quelque chose à l'économie – oui, je parle de moi...

M. Hervé Mariton. L'archéologie a beaucoup perdu !

M. le ministre. Toute plaisanterie mise à part, même le Haut Conseil fait cette remarque. Mais ce n'est pas sage ! Il y aura peut-être besoin de recapitaliser ; une partie de la recapitalisation, aussi large que possible, constituera un investissement « avisé », et nous le financerons par la gestion de nos actifs publics – nous en vendons parfois pour en acheter d'autres. Si une partie, aussi faible que possible, voire nulle, devait être considérée comme une aide d'État, alors, au cours de l'année, et selon l'évolution des négociations, nous l'inscririons dans nos comptes publics. Le budget de notre pays est géré tout au long de l'année : vous venez d'examiner un décret d'avance, ce n'est pas le premier de l'année, et vous savez très bien tout cela. J'appelle tout un chacun au plus grand sérieux sur ces questions.

M. le secrétaire d'État. Je n'ai pas grand-chose à ajouter à ce qu'a dit M. le ministre.

Madame la Rapporteure générale, vous observez que le solde des comptes spéciaux nous permet de faire diminuer le déficit : quelques mots sur ce point. Nous créons un compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*, avec un solde de 4,3 milliards d'euros : historiquement, la COFACE avait reçu de l'État un fonds de roulement ; le risque étant désormais couvert par la Banque publique d'investissement (BPI), l'État récupère cette somme. Le CAS *Pensions* aura un solde de 2,2 milliards d'euros. La Cour des comptes recommandait que ce compte dispose d'un milliard d'euros, afin d'éviter toute rupture ; nous allons au-delà, car, en raison du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) et de la revalorisation du point d'indice, nous aurons des cotisations supplémentaires. Un troisième élément atténue les deux premiers : le CAS *Participations financières de l'État*, qui sera, contrairement à l'habitude, présenté en déficit de 1,5 milliard d'euros. Michel Sapin a dit l'essentiel sur ce sujet. Nous avons un excédent en 2016, nous prévoyons un déficit en 2017. Traditionnellement, ce compte est quasiment à l'équilibre en longue période.

Monsieur Sansu, je ne reviens pas sur le prélèvement à la source, puisque, je le répète, je piaffe d'impatience de revenir devant votre commission pour en reparler. S'agissant simplement du taux de recouvrement, il est aujourd'hui pour l'impôt sur le revenu de l'ordre de 99 %. Pour les cotisations sociales, qui sont recouvrées – ce qui ne choque personne – par les entreprises, il est de 99,5 %. Il n'y a donc aucune raison de s'attendre à le voir diminuer.

On le dit peu, mais certains économistes et fiscalistes pensent que la mise en place du prélèvement à la source sera aussi un élément de dissuasion de la fraude, puisque l'impôt sera automatiquement prélevé, ou qu'en tout cas la question du prélèvement se posera systématiquement. C'est une réflexion qui me semble intéressante.

Madame la Rapporteure générale, en ce qui concerne le PIA, le premier et le deuxième volets sont en cours de décaissement, à des niveaux en augmentation : nous aurons décaissé en 2016 environ 1,8 milliard d'euros ; nous prévoyons 2 milliards pour 2017. Le PIA 3 – dont le principe sera le même, avec quelques changements dans l'affectation des sommes – ne sera pas encore concerné : l'année sera en effet mise à profit pour lancer les projets. Il n'y aura pas de besoins financiers.

S'agissant de l'appréciation sur la baisse de l'impôt, j'entends que l'impôt sur le revenu ne baisserait pas, et vous citez, monsieur Mariton, le taux de prélèvements obligatoires ; d'autres comparent les volumes en euros du produit de l'impôt sur le revenu sur plusieurs années. Il n'est pas anormal que le volume augmente, monsieur de Courson, puisque le PIB augmente !

M. Hervé Mariton. Le taux de prélèvements obligatoires est stable, il ne diminue pas.

M. le secrétaire d'État. Il est stable, en légère baisse.

J'appelle votre attention sur d'autres éléments. Si l'on compare le produit de l'impôt sur le revenu en 2012 et en 2016, il ne faut pas oublier les 5 milliards dus à des variations de périmètre : la prime pour l'emploi pour 2 milliards, mais surtout l'intégration dans l'assiette des produits du capital – intérêts et dividendes – pour 3 milliards. Le reste des variations s'explique par l'augmentation de la masse salariale, qui est d'ailleurs un peu plus élevée que prévue – le Haut Conseil trouve d'ailleurs, pour une fois, notre chiffre plutôt correct. Or, quand la masse salariale augmente, la ministre des affaires sociales se réjouit :

c'est un produit supplémentaire immédiat en cotisations sociales, de façon proportionnelle, en l'occurrence en augmentation de 2,6 %.

Vous avez parfaitement résumé la situation, monsieur de Courson : les gens veulent savoir si, lorsqu'ils gagnent 100, ils vont payer plus ou ils vont payer moins. Mais n'ai-je pas entendu aussi, de vous ou d'autres, le reproche d'avoir fait sortir des foyers de l'impôt sur le revenu ? Ils en payaient, ils n'en payent plus. Est-ce une bonne chose ? Les avis sur ce point peuvent diverger, puisque M. Mariton défend une *flat tax* quand certains d'entre nous souhaiteraient une progressivité bien plus grande. Reconnaissons ensemble qu'il serait absurde de dire à la fois que des millions de gens sont sortis de l'impôt sur le revenu et que personne n'a vu son impôt baisser !

M. Marc Goua. Parmi les points positifs de ce budget, je citerai : la baisse de l'impôt sur les sociétés pour les PME, avec un regret toutefois, celui que le taux ne soit pas différencié entre les bénéfices distribués et les bénéfices réinvestis dans l'entreprise, ainsi que je l'avais proposé ; le fonds de soutien à l'investissement local doté d'1,2 milliard d'euros ; l'augmentation de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Quelques regrets et plusieurs inquiétudes : l'absence d'augmentation du fonds national de péréquation alors qu'elle était programmée ; dans le toilettage des niches fiscales, la fin de l'exonération temporaire de taxe foncière pour les installations de production de biogaz ou d'électricité par la méthanisation, y compris dans les fermes. Or, ces installations apportent souvent des revenus complémentaires aux exploitants qui doivent supporter des frais importants pour le raccordement. Il y a en outre un abus de langage sur la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) : le document budgétaire évoque « *une réforme qui va favoriser les communes les plus pauvres* ». Or, il s'agit plutôt d'un lissage qui va favoriser les communes pauvres mais, pour les plus pauvres, la hausse sera moins importante que d'habitude. On peut contester les modalités de la « DSU cible » mais elle concerne des communes qui connaissent des difficultés importantes. Je souhaite attirer l'attention sur ces difficultés. On observe la pression monter chez les jeunes. Il ne faudrait pas baisser la garde.

Mme Arlette Grosskost. Je me félicite de la politique de l'offre. J'aurais souhaité que la convergence permette de rapprocher le taux de l'impôt sur les sociétés des 25 % correspondant à la moyenne de l'Union européenne. Je regrette également les effets de seuil liés à la baisse de l'impôt pour les PME et les très petites entreprises (TPE) jusqu'en 2020.

Vous prévoyez une hausse de la consommation des ménages de 1,6 % en 2017. Comment espérez-vous atteindre ce chiffre ? Certes, certains ménages profiteront de la baisse des impôts. Mais, pour le dernier décile, celui qui consomme le plus, le prélèvement à la source posera des problèmes de trésorerie dans les premiers mois de 2018. Certains contribuables pourraient les anticiper et épargner en 2017 pour pouvoir faire face aux besoins de trésorerie début 2018, ce qui pourrait avoir des conséquences sur la consommation.

M. Pierre-Alain Muet. Je souhaite saluer le formidable travail du ministère des finances sur le prélèvement à la source. Lors des tentatives précédentes, jamais un travail aussi détaillé et formalisé n'avait été effectué.

Ceux qui affirment que le prélèvement à la source serait moins justifié que par le passé se trompent. Je concède que l'amélioration du recouvrement ou la recherche d'économies, qui étaient dans le passé les principales justifications de cette réforme, ne sont plus un sujet. En revanche, il reste un argument majeur : adapter l'impôt au revenu au

moment où celui-ci est perçu. À cet égard, il est même plus pertinent que dans le passé, car la déclaration sociale nominative (DSN), dans quelque temps, permettra d'ajuster le taux du prélèvement avec quelques mois de retard seulement. Ce prélèvement à la source instantané permettra, pour au moins 80 % des contribuables, d'ajuster complètement l'impôt à leurs revenus. C'est une grande avancée citoyenne.

Je suis étonné d'entendre la droite aujourd'hui dire que le prélèvement à la source n'est pas nécessaire, ni souhaitable, alors qu'elle a abordé ce sujet traditionnellement consensuel en trois occasions : Jacques Chirac, secrétaire d'État à l'économie, avait réuni en 1967 une commission avant que les événements de mai 1968 n'interrompent ces travaux ; Valéry Giscard d'Estaing, ministre des finances, avait fait voter le prélèvement à la source par l'Assemblée pour le budget 1974 ; Thierry Breton l'avait inscrit dans le projet de loi de finances pour 2007 en vue d'une application en 2009, en affirmant qu'il suffirait d'appuyer sur un bouton !

J'espère que le travail qui a été effectué aboutira, car les grands gagnants du prélèvement à la source seront nos concitoyens.

M. Jean-Christophe Fromantin. Le débat sur l'insincérité budgétaire n'est pas seulement sémantique. Les mots du Haut Conseil des finances publiques – « improbable » et « incertain » – sont forts. Les gouvernements, de droite comme de gauche, ont tendance à être optimistes sur les recettes, peut-être trop, et optimistes sur les dépenses, peut-être trop également. Il me semble que le budget pourrait être plus sincère et plus lisible en faisant l'inverse, c'est-à-dire en prévoyant une réserve de précaution sur les dépenses et en étant pessimiste sur les recettes. La tendance inverse, en effet, crée de l'incertitude, qui elle-même favorise les risques. L'excès d'optimisme affecte la confiance que doit inspirer un budget.

Je souhaiterais connaître avec précision les dépenses ou les recettes qui sont appelées à être décalées sur les exercices ultérieurs. C'est un élément de la sincérité d'un budget que de pouvoir connaître son périmètre exact pour porter un jugement et établir des comparaisons.

En dépit de l'atténuation de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), on note un phénomène de report sur la fiscalité. Celle-ci augmente dans de nombreuses collectivités parce que ces dernières n'ont pas la faculté d'anticiper l'évolution des recettes et d'enclencher au même rythme les économies qu'elles peuvent faire pour compenser la baisse.

Je suis par ailleurs un peu alarmé par la dégradation du déficit commercial, d'autant que celle-ci s'inscrit dans un contexte plutôt porteur : une parité favorable, une énergie peu chère et des taux d'intérêt propices à l'investissement. Qu'en serait-il si le contexte était moins avantageux ?

Il manque enfin, dans ce budget, une prime au risque. Je pense par exemple à un effort supplémentaire sur la fiscalité des plus-values de cession ou à une accélération de la baisse de l'impôt sur les sociétés. Je note l'effort de convergence en 2020, mais le retard de notre pays en termes de parts de marché appellerait un geste plus puissant au bénéfice des entreprises de nature à remettre du risque dans l'économie française.

Mme Christine Pires Beaune. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) est prolongé jusqu'à la fin de l'année 2017 par l'article 10 du projet de loi de finances. Apparemment, son coût a explosé. Quel montant prévoyez-vous pour 2016 ?

Ce dispositif a-t-il fait l'objet d'une évaluation ? Je pense que l'effet d'aubaine est très important.

S'agissant de l'évasion fiscale, *Le Parisien* a révélé l'interpellation que vous avez adressée aux autorités suisses. Avez-vous bon espoir d'obtenir une réponse rapide ?

Concernant les collectivités territoriales, je me réjouis de l'effort en faveur de l'investissement au travers du fonds de soutien et de la DETR.

Néanmoins, cela n'étonnera personne, je regrette vivement l'abandon de la réforme de la DGF. Ce n'est pas malheureusement une surprise. J'avais déjà pointé l'année dernière des mesures dilatoires, laissant présager un enterrement de la réforme. Les communes qui bénéficient de rentes vont continuer à en bénéficier ; celles qui reçoivent très peu de dotations mais supportent des charges très importantes vont continuer à souffrir. Je regrette vraiment le manque de courage du Gouvernement, soumis à la pression de toutes les associations d'élus, à l'exception d'une seule si j'en crois le communiqué qu'elle vient de publier : l'Association des maires ruraux de France.

Je tiens également à saluer l'article 47 du PLF, qui généralise le crédit d'impôt en faveur des services à la personne à tous les contribuables. Il s'agit d'une mesure de justice fiscale qui va bénéficier essentiellement aux retraités non imposables, tout en permettant de relancer l'activité et de lutter contre le travail au noir.

Enfin, j'apporte mon soutien au prélèvement à la source, une mesure prônée de très longue date et qui enfin va voir le jour.

M. le président Gilles Carrez. J'appuie totalement l'intervention de Christine Pires Beaufort sur le CITE : Bercy doit faire très attention. Souvenez-vous que le coût du crédit d'impôt pour le développement durable (CIDD) est passé de 900 millions à 2,8 milliards d'euros en l'espace de trois ans. Nous avons connu ensuite les pires difficultés pour le ralentir.

Je mets également le Gouvernement en garde contre le coût de la généralisation du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. Je ne crois pas que cela coûtera seulement 1 milliard d'euros. Chaque fois, au cours des dix dernières années, qu'un amendement proposait cette mesure, le Gouvernement répondait en chiffrant son coût entre 2 et 3 milliards d'euros.

M. le ministre. C'est parce qu'il n'en voulait pas... Je connais la technique !

M. le président Gilles Carrez. Je demande à voir.

M. Éric Alauzet. Je suis satisfait que la lutte contre l'évasion fiscale soit désormais considérée comme un outil pour équilibrer les déficits. Les autres outils ont montré leurs limites : les classes moyennes ont souffert des hausses d'impôts ; on constate les risques de la baisse des dépenses. On peut être optimiste en voyant l'Europe se saisir du sujet de l'évasion fiscale. Mais il reste encore énormément de chemin à faire, monsieur le ministre.

Les classes moyennes ont subi la hausse des impôts avant de bénéficier des baisses successives. Mais est-on sûr que chacun y a retrouvé ses petits ? J'ai quelques doutes. Pouvez-vous m'éclairer sur les gagnants et les perdants au sein de la classe moyenne des variations d'impôt ?

Je souscris pleinement à la nécessité d'évaluer le CITE, mais j'aimerais qu'on fasse preuve de la même exigence pour d'autres politiques publiques, dans lesquels les effets d'aubaine sont aussi évidents.

Si on additionne 1,7 milliard au titre de la quatrième année d'augmentation de la contribution climat-énergie et 300 millions grâce au rapprochement de la taxation de l'essence et de celle du diesel, ce sont 2 milliards d'euros de plus qui devraient, au moins pour une part, servir à des actions écologiques. Il faut que les gens comprennent à quoi est affectée la fiscalité écologique.

Mme Eva Sas. Réjouissons-nous, à la suite de nos collègues Pierre-Alain Muet et Christine Pires Beaune, de la mise en place du prélèvement à la source, véritable avancée pour les citoyens, mais aussi de la baisse de l'impôt sur le revenu et de l'extension du crédit d'impôt sur les services à domicile aux retraités et aux personnes non actives.

J'exprimerai néanmoins plusieurs inquiétudes.

J'appelle une fois de plus l'attention du Gouvernement sur les conséquences très négatives de la baisse des dotations aux collectivités pour les territoires, pour l'investissement et, je l'ai déjà souligné, pour la vie associative.

En ce qui concerne la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), pouvez-vous nous rappeler, messieurs les ministres, ce qui a été voté précédemment et où nous en sommes de la trajectoire de la contribution climat-énergie ainsi que de la convergence des fiscalités applicables à l'essence et au diesel ?

Le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est composé de ressources affectées et plafonnées par l'État. Le secrétaire d'État Alain Vidalies a indiqué que 2,5 milliards d'euros étaient nécessaires cette année, ne serait-ce que pour tenir les engagements déjà contractés. Qu'en sera-t-il ?

Le budget de l'écologie est maintenu. Néanmoins, on note une diminution de 500 postes. Pourriez-vous m'expliquer cela ? Et sur quels services ces postes seront-ils prélevés ?

Enfin, en ce qui concerne le CITE, j'irai dans le même sens que Christine Pires Beaune à propos des effets d'aubaine. Dans le même temps, avec 400 000 logements rénovés, nous sommes encore loin de l'objectif de 500 000 rénovations par an. Comme mes collègues, j'estime donc nécessaire une mission d'approfondissement sur ce sujet, à la fois pour éviter des effets d'aubaine et dérives budgétaires et pour atteindre cet objectif et veiller à la performance.

Mme Monique Rabin. Je veux saluer le travail qui a été fait, un travail structuré sur cinq ans qui permet aujourd'hui de ramener le déficit à moins de 3 % du PIB, travail doublé d'un effort considérable des Français, des agences, des collectivités. Notre pays retrouve une très importante part de souveraineté, et, surtout, des marges de manœuvre. Saluons cet effort de justice, et tous les organismes qui ont été sollicités pour contribuer au redressement des finances publiques.

Je vous remercie de votre réponse très développée et très argumentée, monsieur le ministre, à propos de la fraude fiscale, car nous entendons tout et son contraire. Parlementaires, nous mesurons, dans les milliers de courriels que nous recevons, l'ampleur de la désinformation. La France a joué un rôle moteur en matière de lutte contre la fraude

fiscale, notamment dans la recherche du périmètre pertinent – celui de l’Union européenne ou un périmètre plus large.

Je reviens sur les orientations de nos dépenses. Que doit être la France au XXI^e siècle ? La société prend de l’avance sur nos politiques publiques, nos dépenses doivent suivre son mouvement. Je pense à l’innovation technologique, à la modernisation des entreprises – un effort a été fait l’an dernier, par exemple avec le fonds de péréquation des chambres consulaires, mais poursuivons –, et au commerce extérieur. Alors que notre déficit commercial s’aggrave, nous ne pouvons effectivement pas demander à notre opérateur principal d’agir et de répondre à la demande, avec les moyens qui sont les siens, notamment en termes d’emploi ; nous pourrions réfléchir ensemble à une redistribution. Je pense aussi aux moyens à mobiliser en faveur de l’économie des communs et de la transmission des savoirs ; l’université, aujourd’hui, réfléchit à son ouverture et à la manière dont sont transmis ces savoirs. Quelques mesures pourraient nous permettre de nous projeter.

Enfin, si je me félicite de l’augmentation des moyens des administrations régaliennes, je pense qu’il serait conforme aux valeurs de la France, et bon pour son rayonnement, de soutenir plus activement le développement, notamment au regard des moyens aujourd’hui dédiés à la lutte contre le terrorisme.

En tout cas, merci beaucoup pour ce travail.

M. Razzy Hammadi. Tout d’abord, je rejoins ce qui a été dit sur la réforme de la DGF. C’est une immense déception, même si les propos tenus par le ministre chargé des collectivités territoriales dans l’interview accordée aux *Échos* laissent espérer que le Gouvernement fasse un geste sur la péréquation. Faisons en tout cas en sorte de ne pas nous retrouver dans le même théâtre d’ombres que la dernière fois. Nous devrions au moins pouvoir disposer assez rapidement des simulations concernant la DSU, qui tiennent compte des réformes menées par ailleurs susceptibles de l’affecter – nous avons par exemple décidé lors de l’examen en première lecture d’un autre texte que les villes qui ne respectaient pas la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ne seraient plus éligibles à la DSU.

En ce qui concerne, ensuite, le CITE, une association de consommateurs étudie actuellement le surcoût lié à l’effet d’aubaine, estimé à 20 % ou 25 %. Pouvons-nous travailler en bonne intelligence, Gouvernement et Parlement, pour parvenir à un référentiel de prix, de tranches de travaux, et ainsi limiter, lisser, plafonner cet effet d’aubaine ?

Enfin, nous avons travaillé, de manière transpartisane, sur un rapport sur l’ensemble de la fiscalité agroalimentaire. Le Gouvernement s’attaque à un certain nombre de niches et de petites taxes, mais c’est tout de même très modeste, cela ne porte que sur un montant évalué à 86 millions d’euros. Il est vrai que « dans toute niche se cache un chien qui mord », comme l’a dit un jour, en séance, Gilles Carrez, mais j’aimerais connaître les intentions du Gouvernement quant à cette proposition de réforme. Nous proposons non pas d’augmenter les taxes mais, à rendement constant, de supprimer toute une série de taxes inutiles, à faible rendement, nuisibles à l’emploi, au profit d’une taxe plus efficace et plus simple, notamment sur le sucre. Le Trésor lui-même a préconisé, au mois d’août, de suivre la voie d’une taxe unique sur l’agroalimentaire, sur les calories – nous préférons parler de sucre, car nous pensons que c’est bien plus efficace et opérant.

M. le ministre. Je ne reviens pas sur le combat contre la fraude fiscale, qui fut celui de tous, notamment les parlementaires, très impliqués. Il permet d’obtenir aujourd’hui des niveaux normaux de recettes et de financer un certain nombre de dépenses.

M. Fromantin a raison de dire qu'il y a, pour les collectivités locales, un temps de latence entre le moment où l'on perçoit les effets de la suppression d'une recette et celui où des mesures d'économie portent leurs effets. Les deux ou trois premières années sont donc souvent douloureuses, mais nous sommes parvenus à l'heure où de premiers résultats peuvent être constatés. Je parle non pas de l'investissement, mais des dépenses de fonctionnement. En 2014, le budget de fonctionnement des collectivités locales augmentait de plus de 4 % ; en 2015, d'un peu plus de 2 %. En 2016, il augmentera d'environ 1 %, peut-être même d'un peu moins. Cela veut dire que les collectivités ont fait un certain nombre d'efforts, sans forcément restreindre de façon drastique les services rendus à nos concitoyens. Ayant exercé à peu près toutes les responsabilités dans tous les types de collectivités, je sais d'expérience qu'avec un peu de rigueur on peut faire des économies sur les dépenses de fonctionnement. C'est ce que font aujourd'hui les collectivités locales, c'est bien, et nous avons même inscrit 1 milliard d'euros d'économies supplémentaires par rapport à ce que nous avions prévu pour 2017. Ce n'est pas une invention, cela ne tombe pas du ciel, c'est un constat : l'effort est payant. Cela nous permettra d'atteindre un niveau de déficit de 3,3 % du PIB dès cette année. Reconnaissons donc l'effort accompli par les collectivités territoriales.

Monsieur Fromantin, vous avez une vision très sage de la gestion du budget de l'État. Certes, si l'on était très pessimiste sur les recettes et assez peu optimiste sur les dépenses, ce serait bien, car cela nous permettrait plus de sécurité, mais le premier à opter pour une telle approche risque de s'infliger des milliards de problèmes ! Pour notre part, nous avons progressivement réduit les parts d'optimisme et de pessimisme. Par exemple, j'attends qu'on nous fasse un procès pour notre évaluation des recettes pour 2017 : nous avons parfaitement atteint les niveaux visés en 2015 et 2016, il en ira de même en 2017, à moins d'événements particulièrement fracassants et préjudiciables à l'économie française. Le sérieux budgétaire, c'est aussi faire en sorte, à petit pas, que les prévisions soient plus proches de la réalité, même si une prévision n'est jamais le reflet de la réalité.

M. le secrétaire d'État. Mme Grosskost évoquait le risque de problèmes de trésorerie au début de l'année 2018, à cause du prélèvement à la source. Ce n'est pas fondé. Tout d'abord, 58 % des personnes imposées sont mensualisées – et je ne parle pas des 54 % de foyers non imposables. Au lieu d'être prélevées le 15 du mois d'un dixième du montant de l'impôt, ces personnes subiront une retenue d'un douzième du montant de l'impôt – donc une retenue d'un montant moindre que le prélèvement actuel – sur leur salaire, à la fin du mois. En quoi donc les salariés risquent-ils des problèmes de trésorerie ? C'est incompréhensible.

M. Fromantin et d'autres ont évoqué un report de fiscalité sur les collectivités territoriales. Celles-ci ont connu une baisse de leurs dotations qui a fait hurler tout le monde au scandale : la catastrophe était promise à des milliers de collectivités territoriales, notamment par la Cour des comptes. Or nous constatons que leurs recettes globales continuent, nonobstant cette baisse des dotations, à augmenter ! Les autres recettes ont donc augmenté plus que les dotations n'ont baissé.

Pourquoi cette hausse des recettes ? Premièrement, une revalorisation forfaitaire de 0,9 % des bases d'imposition a été décidée par le Parlement l'année dernière. Cela représente un quart du produit supplémentaire de la fiscalité. Deuxièmement, les recettes procurées par les constructions nouvelles représentent la moitié de l'augmentation des recettes fiscales directes. Troisièmement, une très petite minorité des collectivités territoriales a décidé d'augmenter les taux d'imposition ; cela correspond au dernier quart de cette augmentation du produit de la fiscalité. Cette hausse des taux de taxe foncière et de taxe d'habitation est

cependant très nettement inférieure à celle intervenue en 2010, à la suite des élections municipales – j’ai donné hier les chiffres au Comité des finances locales, nous aurons l’occasion d’y revenir en séance. L’année qui suit les élections municipales, les taux d’imposition augmentent toujours de trois ou quatre points. Cette année, la hausse fut en moyenne inférieure, de l’ordre d’un à deux points, même s’il y a bien sûr des disparités. La réunion du Comité des finances locales, qui n’a pas l’habitude d’être très complaisant sur ces questions, s’est d’ailleurs passée plutôt calmement, même si telle ou telle question a été évoquée, notamment celle de la DSU et de la péréquation. La direction générale des collectivités locales dépend du ministère de l’intérieur, et Jean-Michel Baylet s’en occupe aussi, mais, puisque la question des simulations a été posée, sachez qu’à Bercy nous sommes prêts.

S’agissant de la fiscalité sur les produits agroalimentaires, évoquée par M. Hammadi, le Gouvernement n’a rien proposé dans le projet de loi de finances. La discussion parlementaire peut bien sûr réserver des surprises. Mais c’est une question d’une rare complexité, et nous n’avons pas une appétence particulière pour ces mesures.

En ce qui concerne la contribution climat-énergie, le prix du carbone qui était de 22,50 euros la tonne est maintenant fixé à 30,50 euros. Une simple règle de trois donne l’augmentation de la contribution climat-énergie ; mais ces recettes supplémentaires doivent couvrir la contribution au service public de l’électricité (CSPE), qui coûte plusieurs milliards.

M. le président Gilles Carrez. Qui vont principalement aux énergies renouvelables.

M. le secrétaire d’État. En effet – avec d’ailleurs des retards de paiement de l’État vis-à-vis d’EDF, qui se résorbent doucement.

Enfin, s’agissant du CITE, tout a été dit, sauf le chiffre précis que je vous donne : 1,7 milliard d’euros, pour une prévision de 1,4 milliard. Nous nous livrons sur ce sujet à un travail interministériel, avec beaucoup d’énergie.

M. le président Gilles Carrez. Vous avez le soutien de la commission des finances.

M. le secrétaire d’État. Tous les soutiens sont bienvenus, monsieur le président.

*

* *