

N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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 2016**
(n° 3096)

TOME I

RAPPORT GÉNÉRAL

PAR MME VALÉRIE RABAULT

Rapporteure générale,
Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016	11
I. FOCUS GÉNÉRAL SUR LES FINANCES PUBLIQUES	11
A. PRÉVISIONS DE RECETTES PUBLIQUES ET DE DÉPENSES PUBLIQUES POUR 2016	11
B. LES DÉPENSES PUBLIQUES	12
C. LES OBJECTIFS DE DÉFICIT	14
II. FOCUS SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE	15
III. FOCUS SUR LES PRINCIPALES MESURES FISCALES DU PROJET DE LOI DE FINANCES	16
A. LES MESURES RELATIVES À L'IMPOSITION DES MÉNAGES	16
B. LES MESURES POUR LES ENTREPRISES	23
C. LES MESURES RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	24
IV. FOCUS SUR L'EFFORT ÉCOLOGIQUE	25
V. FOCUS SUR LE PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES	26
FICHES THÉMATIQUES	27
FICHE N° 1 : LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE	29
I. LES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES RETENUES PAR LE GOUVERNEMENT	29
II. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES SUR LES PRÉVISIONS	31
A. DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE CRÉDIBLES MAIS AFFECTÉES PAR LA MONTÉE DES INCERTITUDES	32
B. QUATRE POINTS D'ATTENTION POINTÉS PAR LE HAUT CONSEIL	32

III. TRANSFORMER LE REBOND EN REPRISE DURABLE.....	33
A. LA FAIBLESSE DE L'INVESTISSEMENT, PRINCIPAL HANDICAP DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE.....	33
B. LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT ET AU POUVOIR D'ACHAT	35
FICHE N° 2 : LE DÉFICIT PUBLIC ET LE DÉFICIT DE L'ÉTAT.....	37
I. LE DÉFICIT PUBLIC SE RÉDUIT PLUS VITE QUE PRÉVU.....	37
A. LE DÉFICIT PUBLIC A ÉTÉ RAMENÉ À 3,9 % DU PIB EN 2014 ET LA FRANCE VISE UN OBJECTIF INFÉRIEUR À 3 % EN 2017	37
B. LES MOYENS POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DU DÉFICIT NOMINAL.....	38
C. LA DÉCRUE DU DÉFICIT PUBLIC EST PLUS RAPIDE QUE PRÉVU DANS LES PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES.....	39
II. LE DÉFICIT STRUCTUREL RAMENÉ À SON NIVEAU LE PLUS BAS DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000	40
A. LE CALCUL DU SOLDE STRUCTUREL REPOSE SUR LES HYPOTHÈSES DU PROGRAMME DE STABILITÉ DU 15 AVRIL 2015.....	41
B. UN DÉFICIT STRUCTUREL À SON PLUS BAS NIVEAU DEPUIS 2000.....	41
C. UN AJUSTEMENT STRUCTUREL DE 0,5 % DU PIB EN 2016	42
III. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT BAISSÉ PEU EN RAISON DE LA BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES QU'IL PREND EN CHARGE DANS LE CADRE DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ.....	45
IV. LE DÉFICIT EN COMPTABILITÉ NATIONALE.....	46
FICHE N° 3 : LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	49
I. LES RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	49
II. LES RECETTES DE L'ÉTAT	50
A. LES RECETTES FISCALES NETTES	51
B. LES RECETTES NON FISCALES.....	60
C. LES DÉPENSES FISCALES SONT EN BAISSÉ MAIS DEMEURENT SUPÉRIEURES AUX OBJECTIFS DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES	61
FICHE N° 4 : LE SUIVI DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ.....	65
I. LE VOLET « RESPONSABILITÉ »	65
A. LE CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE DU PACTE EST RESPECTÉ	65
B. 11,5 MILLIARDS D'EUROS N'ONT PAS ENCORE FAIT L'OBJET D'UN VOTE.....	68

C. LE CICE EST ENTRÉ DANS SA PHASE DE MATURITÉ	69
II. LE VOLET « SOLIDARITÉ »	72
A. LES DEUX MESURES ANTÉRIEURES AU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016 : 3 MILLIARDS D'EUROS DE RÉDUCTION POUR 9 MILLIONS DE MÉNAGES	72
B. AVEC LA MESURE PRÉVUE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016 : UN TOTAL DE 5 MILLIARDS D'EUROS DE RÉDUCTION POUR 12 MILLIONS DE MÉNAGES	73
FICHE N° 5 : LES DÉPENSES PUBLIQUES	75
I. UNE CROISSANCE CONTENUE DES DÉPENSES PUBLIQUES	75
A. UNE RUPTURE CONFIRMÉE AVEC LES RYTHMES DE CROISSANCE ENREGISTRÉS SOUS LES PRÉCÉDENTES LÉGISLATURES	75
B. LA PART DES SECTEURS D'ADMINISTRATION DANS LA CROISSANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE	78
II. LA POURSUITE DU PROGRAMME D'ÉCONOMIES	81
A. RAPPEL DE LA DÉCLINAISON DU PROGRAMME D'ÉCONOMIES SUR LES ANNÉES 2015 À 2017	81
B. LA DÉCOMPOSITION DU PROGRAMME D'ÉCONOMIES ENTRE ÉCONOMIES EN TENDANCE ET ÉCONOMIES RÉELLES	84
FICHE N° 6 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT	89
I. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT DIMINUENT ENTRE 2014 ET 2016, HORS MESURES EXCEPTIONNELLES ET À PÉRIMÈTRE COURANT	89
A. L'ANALYSE À PÉRIMÈTRE COURANT	89
B. L'ANALYSE À PÉRIMÈTRE CONSTANT	94
II. LE PROGRAMME D'ÉCONOMIES DE L'ÉTAT EN 2016	95
A. LES ÉCONOMIES SUR LA MASSE SALARIALE	95
B. LES ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES D'INTERVENTION	96
C. LES ÉCONOMIES PORTANT SUR LES AUTRES DÉPENSES DE L'ÉTAT, DONT LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES MINISTÈRES	97
D. LES ÉCONOMIES SUR LES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC ET LES TAXES AFFECTÉES PLAFONNÉES	97
III. DES NORMES DE DÉPENSES AMBITIEUSES	98
A. PRÉSENTATION DES NORMES DE DÉPENSES APPLICABLES AUX DÉPENSES DE L'ÉTAT	98
B. LES NORMES DE DÉPENSES FIXÉES POUR 2016	99

FICHE N° 7 : LES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL	101
I. UNE HAUSSE GLOBALE DES CRÉDITS DES MISSIONS.....	101
II. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES SUR LES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL ENTRE 2015 ET 2016	103
A. LA MISSION <i>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE</i>	103
B. LA MISSION <i>DÉFENSE</i>	105
C. LA MISSION <i>TRAVAIL ET EMPLOI</i> ET LES MESURES EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE.....	106
D. LA MISSION <i>ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT</i>	109
E. L'ÉVOLUTION DE CERTAINES AUTRES MISSIONS	110
FICHE N° 8 : LE FINANCEMENT DES NOUVELLES ANNONCES	115
FICHE N° 9 : LES REVUES DE DÉPENSES CONDUITES EN 2015	123
FICHE N° 10 : L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT EN 2016 ..	125
I. LA POURSUITE DES CRÉATIONS DE POSTES DANS LES SECTEURS PRIORITAIRES	125
II. LES SUPPRESSIONS DE POSTES PRÉVUES EN COMPENSATION	127
III. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EST SOUMISE À L'APPROBATION DU PARLEMENT DANS LE CADRE DU VOTE SUR LES PLAFONDS D'AUTORISATION D'EMPLOIS.....	129
FICHE N° 11 : LA DETTE PUBLIQUE	131
FICHE N° 12 : LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE	137
I. LES PRINCIPES ENCADRANT CES RELATIONS	137
A. LE PRINCIPE DE COMPENSATION	137
B. LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ.....	137
II. PRÉSENTATION DES MESURES DE COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS	139
A. LES MESURES COMPENSÉES.....	139
B. LES MESURES NON COMPENSÉES.....	139
C. PRÉSENTATION DES EXONÉRATIONS CIBLÉES.....	140
FICHE N° 13 : LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE	143
I. UNE ÉCONOMIE SUR L'ÉVOLUTION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	143
II. LA FIXATION D'UN OBJECTIF D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE	144

FICHE N° 14 : LES DISPOSITIONS FISCALES ET FINANCIÈRES DE LA LOI NOTRe	147
FICHE N° 15 : LA CRÉATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ	151
FICHE N° 16 : L'EFFORT FISCAL POUR L'ÉCOLOGIE	159
I. LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE PROGRESSE	159
II. LES DÉPENSES FISCALES À FINALITÉ ÉCOLOGIQUE PROGRESSENT ÉGALEMENT	161
III. LES AVANTAGES FISCAUX « ANTI-ÉCOLOGIQUES » DIMINUENT	162
IV. LA RÉDUCTION DE L'ÉCART DE TAXATION ENTRE L'ESSENCE ET LE DIESEL	163
FICHE N° 17 : LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2016 DANS SON CONTEXTE EUROPÉEN	165
I. LE SEMESTRE EUROPÉEN A PERMIS UN DIALOGUE CONSTRUCTIF ENTRE LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET LA FRANCE	166
A. DÉROULEMENT GÉNÉRAL DU SEMESTRE EUROPÉEN	166
B. DÉROULEMENT DU SEMESTRE EUROPÉEN 2015	167
II. AU TERME DU SEMESTRE EUROPÉEN, LA FRANCE A FAIT PRÉVALOIR SA STRATÉGIE BUDGÉTAIRE	169
III. LE PROJET DE LOI DE FINANCES DOIT DÉSORMAIS ÊTRE EXAMINÉ SELON LES PROCÉDURES PRÉVUES PAR LE « TWO-PACK »	171
A. RAPPEL DES PRINCIPES DU « TWO-PACK »	171
B. LA FRANCE DANS LE « TWO-PACK »	172
AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	175
AUDITION DE M. MICHEL SAPIN, MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, ET DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET	187

INTRODUCTION

Ce projet de loi de finances pour 2016 s'inscrit dans un environnement économique « dual » : d'un côté, la plupart des paramètres économiques sont favorables à la reprise (taux d'intérêt bas, prix du baril du pétrole bas, taux de change euro-dollar favorable aux exportations), de l'autre, des inquiétudes nouvelles se font jour sur la demande mondiale, induisant même de la part du Fonds monétaire international (FMI) une révision à la baisse de ses prévisions économiques globales.

Dans ce contexte « dual », le choix pour le budget 2016 est de poursuivre les engagements mis en œuvre depuis 2012 : l'assainissement des comptes publics et le soutien à la croissance économique *via* une politique d'ampleur en faveur des entreprises. Des premiers effets de cette politique sont d'ores et déjà à observer : la reconstitution des marges des entreprises qui, dégradées par plusieurs années de crise, ont franchi un cap au cours des premiers mois de 2015 dépassant 31 % contre 29 % en 2013 et la réduction du déficit public qui est passé pour la première fois depuis 2008 sous la barre des 4 % du PIB à fin 2014.

Poursuivre ces engagements, c'est l'enjeu du projet de loi de finances pour 2016 présenté par le Gouvernement. Ce projet de loi repose sur des hypothèses crédibles et sincères, qu'il s'agisse de la prévision de croissance ou encore du niveau d'inflation. Au-delà de ces engagements, ce projet de loi réaffirme l'absolue nécessité du pouvoir d'achat des ménages avec une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu qui bénéficiera à 8 millions de ménages. Il réaffirme le soutien financier à l'apprentissage qui n'a jamais été aussi élevé pour les entreprises de moins de onze salariés. À quelques mois de la COP21, il réaffirme aussi le soutien à un effort écologique. En consolidant l'ensemble des moyens déployés, on constate que l'effort écologique (notion qui agrège les crédits d'impôt octroyés, les moyens budgétaires et les prélèvements en faveur de l'écologie) a significativement progressé depuis 2012.

Pour autant, ces aspects favorables ne doivent pas faire oublier qu'en cette rentrée 2015, la France est à un tournant. Car pour soutenir la croissance économique et la transformer en créations d'emplois, il faut une reprise de l'investissement qui est encore insuffisante. C'est aujourd'hui le point bloquant pour une reprise économique durable : l'investissement des particuliers a reculé de 1,5 % en 2013 et de 5,3 % en 2014 et les perspectives pour 2015 et 2016 seraient respectivement de - 4,2 % et + 1,6 % ; l'investissement des entreprises n'est pas reparti alors même que leurs marges se reconstituent et que leur niveau consolidé de liquidités figure parmi les plus importants en Europe ; l'investissement des collectivités locales a reculé de 9,6 % en 2014 et sans doute de 8,5 % en 2015.

Obtenir des résultats par ce projet de loi de finances, c'est réussir le tournant de l'investissement.

1. Pour les ménages, deux leviers principaux sont mis en œuvre : la baisse de l'impôt sur le revenu qui bénéficiera à 8 millions de foyers fiscaux et la mobilisation de crédits d'impôt pour soutenir leurs investissements en matière de rénovation énergétique.

2. Pour les entreprises, le soutien à l'investissement reposera sur la poursuite du pacte de responsabilité, la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et la limitation des effets de seuil pour les TPE-PME.

3. Pour les collectivités locales, le Gouvernement s'est engagé à mettre en place un nouveau fonds en faveur de l'investissement local à hauteur d'un milliard d'euros.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

Cette présentation générale propose d'illustrer les grands équilibres budgétaires du projet de loi de finances pour 2016 ainsi que les principales mesures fiscales proposées à l'aide de tableaux et graphiques réalisés à partir des données figurant dans les documents budgétaires, dans les publications de l'INSEE ou transmises par le Gouvernement à la Rapporteuse générale.

L'ensemble de ces éléments font l'objet de développements détaillés dans une série de fiches thématiques qui suivent cette présentation générale.

I. FOCUS GÉNÉRAL SUR LES FINANCES PUBLIQUES

A. PRÉVISIONS DE RECETTES PUBLIQUES ET DE DÉPENSES PUBLIQUES POUR 2016

Les prévisions de recettes et de dépenses des administrations publiques font apparaître un besoin de financement de près de 3,3 % du produit intérieur brut (principalement du fait des administrations centrales).

RECETTES ET DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2016

(en milliards d'euros)

Périmètre	Agrégat	PLF 2016
État et organismes divers d'administration centrale	Recettes nettes du budget général + solde des comptes spéciaux + capacité de financement des ODAC	303,1
	Dépenses	374,8
Administrations de sécurité sociale	Recettes	583,8
	Dépenses	582,6
Administrations publiques locales	Recettes	252
	Dépenses	253
Total	Recettes	1 138,9
	Dépenses	1 210,4
Solde nominal		71,5 3,3 % (du PIB)

PLF : projet de loi de finances.

ODAC : organismes divers d'administration centrale.

Source : calculs de la commission des finances sur la base des données du Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016.

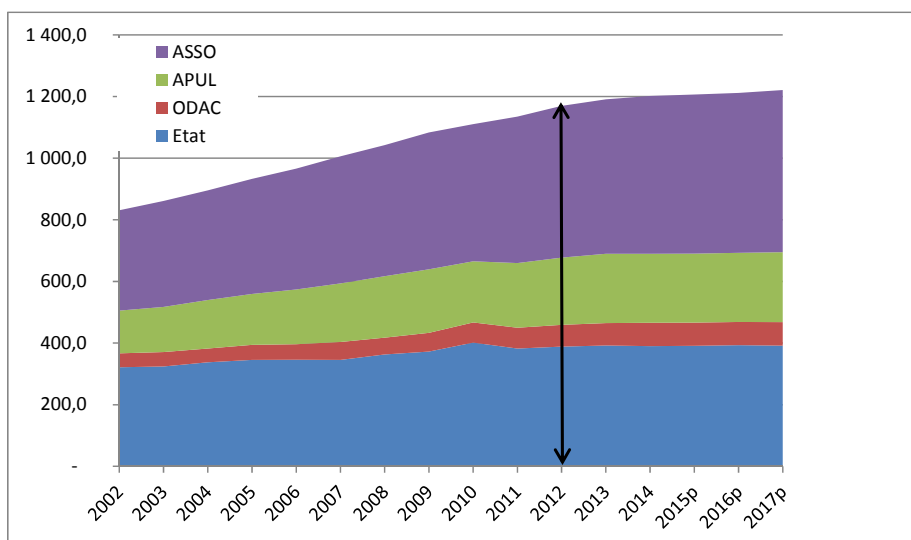
B. LES DÉPENSES PUBLIQUES

1. Depuis 2012, la progression des dépenses publiques a été divisée par deux

Le graphique qui suit illustre le net ralentissement de la progression des dépenses publiques depuis 2012. Cette baisse est liée d'une part à l'amélioration des prévisions macroéconomiques et, d'autre part, aux efforts sans précédents engagés par la présente majorité pour contenir la croissance des dépenses.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE SUR LA PÉRIODE 2002-2017

(en milliards d'euros)



ASSO : administrations de sécurité sociale.

APUL : administrations publiques locales.

Source : calculs de la commission des finances sur la base des données de l'INSEE et du Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016.

L'évolution annuelle de la dépense publique, hors crédits d'impôts⁽¹⁾, est limitée à 15,5 milliards d'euros en moyenne par an depuis le début de la législature au lieu de 32,7 milliards d'euros sous la législature précédente.

(1) De manière à apprécier l'évolution des dépenses publiques sur longue période, les données proposées sont retraitées des crédits d'impôts. Ce retraitement permet en effet de fonder l'analyse proposée sur des dépenses à structure constante. Pour rappel, les crédits d'impôts restituables ou reportables sont désormais compris dans le champ des dépenses publiques en application des nouvelles règles en matière de comptabilité nationale, issues de la révision du système européen de comptes intervenue en mai 2014 (passage du SEC 2005 au SEC 2010).

ÉVOLUTION ANNUELLE DES DÉPENSES PUBLIQUES, HORS CRÉDITS D'IMPÔTS

(en milliards d'euros)

Administrations publiques	2002-2007	2007-2012	2012-2017	dont 2015-2017
Total	35,0	32,7	15,5	16,5
État	4,8	8,7	2,3	3,4
ODAC	2,5	2,5	1,5	0,9
Collectivités locales	10,4	5,6	2,7	3,4
Sécurité sociale	17,2	16,0	9,0	8,7

Source : calculs de la commission des finances sur la base des données de l'INSEE et du Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016.

La croissance des dépenses publiques ralentit dans les mêmes proportions, à structure constante, soit en conservant les crédits d'impôt dans leur périmètre (18,3 milliards sous cette législature au lieu de 34 milliards sous la précédente).

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

(en milliards d'euros)

Administrations publiques	2002-2007	2007-2012	2012-2017	2015-2017
Total	36,5	34	18,3	16,3
État	6,2	9,9	4,7	3,4
ODAC	2,5	2,5	1,5	0,9
Collectivités locales	10,5	5,6	2,9	3,4
Sécurité sociale	17,3	16,0	9,3	8,6

Source : calculs de la commission des finances sur la base des données de l'INSEE et du Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016.

2. La deuxième étape du plan d'économies de 50 milliards d'euros est mise en œuvre en 2016

Le tableau suivant distingue, au sein des économies prévues, l'effort budgétaire qui se traduit par un ralentissement de la hausse spontanée des dépenses (par exemple, les mesures de gel) et les réductions nettes de dépense (par exemple, diminution en valeur des budgets des ministères).

Ces chiffrages, issus du projet de loi de finances pour 2016, devront être confirmés dans le cadre de l'examen des lois de règlement relatives aux années 2015 à 2017. Ils reposent sur les données disponibles à la date de la rédaction du présent rapport (par convention, les économies non identifiées sont intégrées dans l'effort budgétaire).

L'écart de réduction des dépenses entre 2015 et 2016 est notamment lié à l'adoption de mesures d'économies supplémentaires sur les dépenses constatées en 2015 (4 milliards d'euros) pour compenser les effets de la faible inflation. En 2016, les économies prévues au titre de la prise en compte de l'inflation (6 milliards d'euros) reposeraient davantage sur l'effort budgétaire.

RÉPARTITION ENTRE EFFORT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIES RÉELLES

(en milliards d'euros)

Administration	2015	2016	2017*	Total
État	8,7	5,1	5,1	19
Effort budgétaire	2,4	3,6	n.c	n.c
Réduction de dépenses	6,3	1,5	n.c	n.c
Administrations sociales	6,4	7,4	6,5	20,3
Effort budgétaire	5	6,45	n.c	n.c
Réduction de dépenses	1,4	0,95	n.c	n.c
Administrations locales	3,5	3,5	3,7	10,7
Effort budgétaire	0	0	n.c	n.c
Réduction de dépenses	3,5	3,5	n.c	n.c
Total	18,6	16	15,4	50
Effort budgétaire	7,4	10,05	n.c	n.c
Réduction de dépenses	11,2	5,95	n.c	n.c

(*) À la date de la rédaction du présent rapport, la commission des finances n'a reçu aucune précision sur les mesures d'économies envisagées pour 2017.

Source : commission des finances.

C. LES OBJECTIFS DE DÉFICIT

La trajectoire de réduction du déficit nominal et du déficit structurel est la suivante.

TRAJECTOIRE DU SOLDE NOMINAL ET DU SOLDE STRUCTUREL

(en % de PIB)

	2014	2015	2016
Solde nominal	− 3,9 %	− 3,8 %	− 3,3 %
Solde structurel	− 2,0 %	− 1,7 %	− 1,2 %

Source : projet de loi de finances pour 2016.

La réduction du déficit nominal de 3,8 % du PIB à 3,3 % nécessite une amélioration du solde de 10 milliards d'euros, ce qui est atteignable.

Les données présentées dans le *Rapport économique, social et financier* annexé au projet de loi permettent de déduire que l'amélioration du solde de 10 milliards d'euros découlerait :

– de l'évolution spontanée des recettes fiscales (22,2 milliards d'euros) et de l'évolution des recettes non fiscales (1,6 milliard d'euros) de 23,8 milliards d'euros ;

– d’une progression des dépenses de 14 milliards d’euros (correspondant à une évolution « spontanée » de 30 milliards d’euros sur laquelle s’imputent 16 milliards d’euros d’économies prévues par le programme d’économies pour les années 2015 à 2017).

Les hypothèses macroéconomiques retenues pour la construction de cette trajectoire sont les suivantes :

- une croissance du PIB de 1,5 % en volume ;
- une inflation de 1 % ;
- des hypothèses d’élasticité des recettes légèrement à la hausse.

II. FOCUS SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L’ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le tableau suivant récapitule le montant des mesures d’exonération ou de réduction de cotisations sociales compensées et non compensées à la sécurité sociale par l’État. Il présente également les mesures de compensation prises au titre de la deuxième année de mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité, présentées à l’article 21 du présent projet de loi ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DU MONTANT DES MESURES D’EXONÉRATION COMPENSÉES PAR L’ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE DE 2012 À 2017

(en milliards d’euros)

Mesures	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Allègements généraux de cotisations sociales	22,3	20,3	20,9	21,7	21,7	n.c
Exonérations ciblées (sectorielles, géographiques...)	2,6	3,8	3,7	3,6	3,5	n.c
Pacte de responsabilité et de solidarité*	—	—	—	6,3	11,4	16
Loi « croissance et activité » ^{(2)*}	—	—	—	—	0,19	0,13
Total	25	24,2	24,6	31,6	36,9	n.c

(*) Ces mesures sont principalement compensées par des transferts de dépenses à l’État. Elles ne se traduisent pas par un versement de recettes supplémentaires à la sécurité sociale. Toutefois, leur prise en compte dans ce tableau permet d’apprécier l’évolution des compensations au sens large de l’État à la sécurité sociale sur la période 2015-2017.

Source : *comptes de la sécurité sociale, septembre 2014 et septembre 2015.*

Certaines mesures d’exonération ciblées ne font toutefois pas l’objet d’une compensation. Ces mesures sont récapitulées dans la fiche dédiée aux relations financières entre l’État et la sécurité sociale.

(1) Se reporter au commentaire de cet article présenté au tome II du présent rapport.

(2) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques.

**ÉVOLUTION DU MONTANT DES MESURES D'EXONÉRATION NON COMPENSÉES PAR
L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE DE 2012 À 2017**

(en milliards d'euros)

Mesures	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Exonérations ciblées compensées	2,6	3,8	3,7	3,6	3,5	n.c
Exonérations ciblées non compensées	2,8	3,2	3,7	3,8	3,6	n.c
Total	5,4	7,1	7,4	7,3	7,1	n.c

Source : *comptes de la sécurité sociale, septembre 2014 et septembre 2015.*

Par ailleurs, les montants de dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale ont sensiblement diminué au cours des dernières années, ce qui témoigne d'une amélioration des conditions dans lesquelles l'État compense les mesures d'exonération à la sécurité sociale.

**ÉVOLUTION DE LA DETTE DE L'ÉTAT ENVERS LA SÉCURITÉ SOCIALE
ENTRE 2012 ET 2017**

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
244	249	368	n.c	n.c	n.c

Source : *Cour des comptes, Résultats et gestion budgétaire de l'État, exercices 2012 et 2014.*

**III. FOCUS SUR LES PRINCIPALES MESURES FISCALES DU PROJET
DE LOI DE FINANCES**

A. LES MESURES RELATIVES À L'IMPOSITION DES MÉNAGES

1. Le bilan de la réforme de l'impôt sur le revenu au titre de l'impôt dû en 2015

Le tableau qui suit, transmis par le Gouvernement à la Rapporteuse générale, montre la ventilation par déciles de revenu fiscal de référence (RFR) des foyers fiscaux bénéficiaires de la réforme du bas de barème de l'impôt sur le revenu (IR) réalisée en loi de finances pour 2015 ⁽¹⁾ ; il présente le gain moyen à la réforme pour chaque décile, ainsi que le nombre de foyers devenus non imposés de ce fait.

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

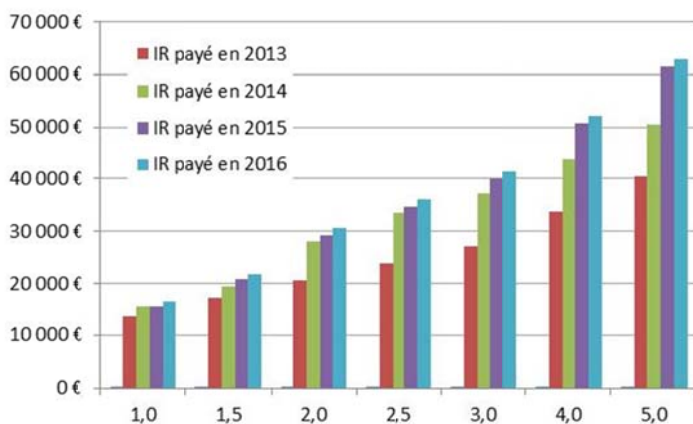
VENTILATION DES FOYERS FISCAUX BÉNÉFICIAIRES DE LA RÉFORME DU BARÈME AU SEIN DES DÉCILES DE RFR DE L'ENSEMBLE DES FOYERS FISCAUX

Déciles	Nombre de foyers fiscaux	Gain moyen (en euros)	Nombre de foyers bénéficiaires (en milliers)	Nombre de foyers devenus non imposés
01. RFR ≤ 3 645 euros	3 661 322	235	1 109	500
02. 3 645 < RFR ≤ 8 934 euros	3 661 546	88	156	133
03. 8 934 < RFR ≤ 12 599 euros	3 660 864	53	187 805	47 208
04. 12 599 < RFR ≤ 15 690 euros	3 661 317	252	2 305 451	825 994
05. 15 690 < RFR ≤ 18 769 euros	3 660 625	136	1 937 175	350 005
06. 18 769 < RFR ≤ 23 045 euros	3 661 185	187	1 124 530	476 146
07. 23 045 < RFR ≤ 28 827 euros	3 660 846	478	1 497 837	797 178
08. 28 827 < RFR ≤ 36 885 euros	3 661 133	449	1 648 897	525 516
09. 36 885 < RFR ≤ 51 503 euros	3 660 952	462	570 678	165 871
10 RFR > 51 503	3 661 076	487	42 418	12 648
Total	36 610 867	301	9 319 056	3 201 199

Source : direction générale des finances publiques.

2. La réforme de l'impôt sur le revenu prévue par le projet de loi de finances pour 2016

a. Avec les réformes de 2014, celle de 2015 puis celle du 2016, l'entrée dans l'impôt sur le revenu est plus tardive



Source : commission des finances.

Un célibataire commence à payer de l'impôt sur le revenu :

– à partir de 13 490 euros de revenus annuels déclarés en 2013 (impôt payé en 2013 sur les revenus 2012) ;

– à partir de 16 341 euros de revenus annuels en 2016 (impôt payé en 2016 sur les revenus 2015).

Un couple avec deux enfants commence à payer de l'impôt sur le revenu :

– à partir de 27 160 euros de revenus annuels en 2013 (impôt payé en 2013 sur les revenus 2012) ;

– à partir de 41 317 euros de revenus en 2016 (impôt payé en 2016 sur les revenus 2015).

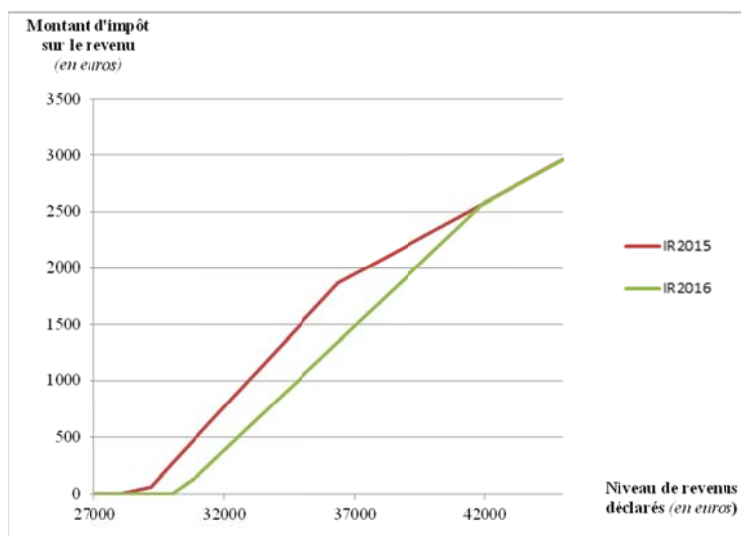
b. Le taux d'imposition marginal à l'entrée du barème sera moins élevé en 2016 qu'en 2015

La réforme proposée de la décote adoucit la pente d'imposition à l'entrée du barème :

– la loi de finances pour 2015 a accentué la pente de la décote, avec un taux marginal d'imposition passé à 28 %, mais en allégeant dans tous les cas l'imposition des contribuables ;

– le projet de loi de finances pour 2016 ramène ce taux marginal à 24,5 %, tout en permettant une nouvelle baisse d'imposition.

ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ACQUITTÉ PAR UN COUPLE EN FONCTION DE SES REVENUS ANNUELS, EN 2015 ET EN 2016



Cette réforme rendrait non imposé 1,1 million de foyers supplémentaires.

Au total, cette réforme réduirait l'impôt sur le revenu de 8 millions de foyers fiscaux parmi lesquels :

– 5 millions ont déjà bénéficié de la réduction appliquée pour l'impôt sur le revenu de septembre 2015 ;

– 3 millions de foyers supplémentaires.

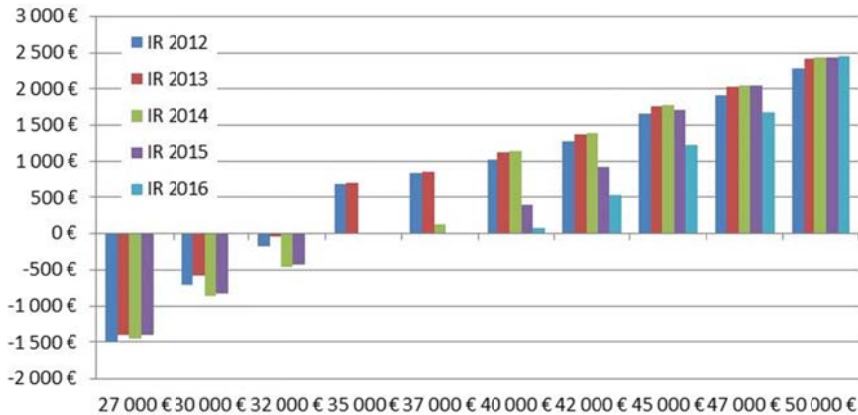
Le tableau ci-dessous présente la ventilation des foyers fiscaux bénéficiaires de la mesure proposée par décile de RFR, ainsi que le gain moyen pour chaque décile.

**VENTILATION DES FOYERS FISCAUX BÉNÉFICIAIRES DE LA MESURE PROPOSÉE
PAR DÉCILE DE RFR**

Borne inférieure de RFR <i>(en euros)</i>	Borne supérieure de RFR <i>(en euros)</i>	Déciles des foyers fiscaux gagnants <i>(en nombre de foyers)</i>	Gain moyen en émission <i>(en euros)</i>
–	15 125	802 695	172
15 125	16 327	802 695	237
16 327	17 581	802 695	279
17 581	18 883	802 695	261
18 883	20 137	802 695	149
20 137	24 569	802 695	159
24 569	30 052	802 695	265
30 052	34 265	802 695	403
34 265	38 510	802 695	286
38 510	–	802 695	310
Total		8 026 950	252

Source : direction générale des finances publiques.

c. En-deçà de 50 000 euros de revenu annuel, un couple marié avec deux enfants, sans complémentaire santé via l'entreprise, paiera moins d'impôt sur le revenu



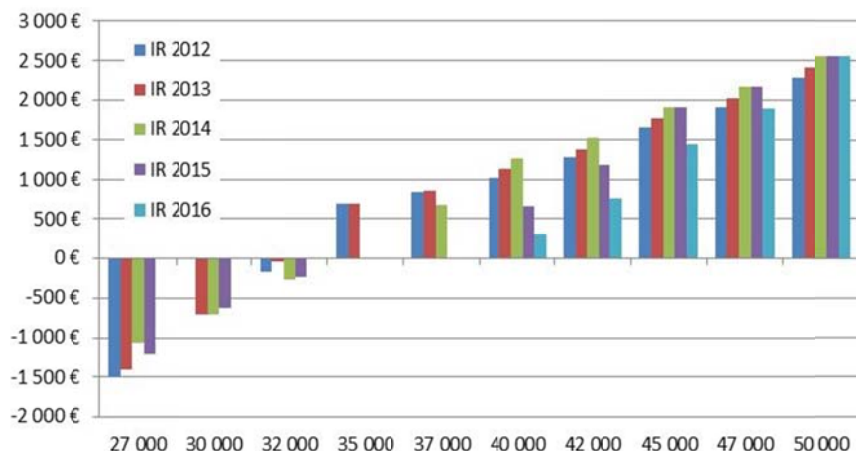
Lecture du tableau : les barres montrent le seuil d'entrée dans l'impôt. L'exemple du couple avec deux enfants correspond à la situation d'un foyer fiscal composé de trois parts.

Source : commission des finances.

Minorations d'impôt constatées

- Pour 35 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera inférieur de 684 euros à l'IR 2012 ;
- Pour 40 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera inférieur de 950 euros à l'IR 2012
- Pour 42 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera inférieur de 746 euros à l'IR 2012
- Pour 45 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera inférieur de 439 euros à l'IR 2012
- Pour 50 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera supérieur de 159 euros à l'IR 2012
- Pour 100 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera supérieur de 2 443 euros à l'IR 2012
- Pour 200 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera supérieur de 4 920 euros à l'IR 2012

d. En-deçà de 47 000 euros de revenu annuel, un couple marié avec deux enfants, concerné par la fiscalisation de la part employeur de la complémentaire santé, paiera moins d'impôt sur le revenu

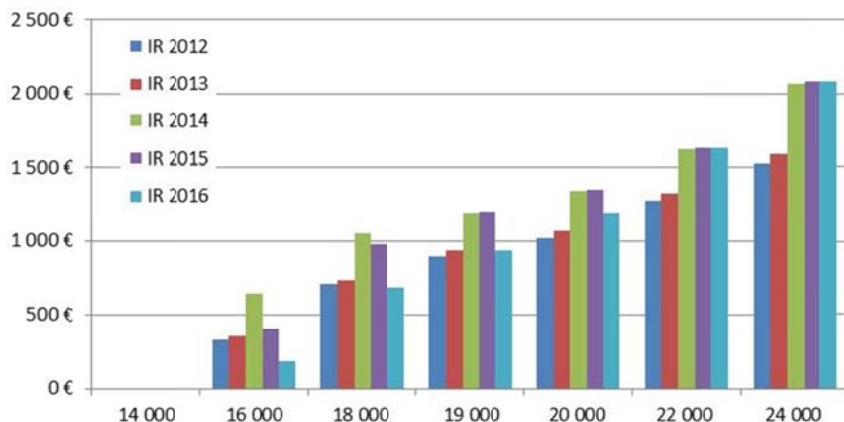


Source : commission des finances.

Minorations d'impôt constatées

- Pour 35 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera inférieur de 684 euros à l'IR 2012
- Pour 40 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera inférieur de 729 euros à l'IR 2012
- Pour 42 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera inférieur de 525 euros à l'IR 2012
- Pour 45 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera inférieur de 218 euros à l'IR 2012
- Pour 50 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera supérieur de 285 euros à l'IR 2012

e. En-deçà de 20 000 euros de revenu annuel un retraité ayant eu trois enfants, non impacté par la demi-part « vieux parents », paiera moins d'impôt sur le revenu qu'en 2012



Source : commission des finances.

Minorations d'impôt constatées

- Pour 14 000 euros de revenu annuel, pas de changement
- Pour 16 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera inférieur de 147 euros à l'IR 2012
- Pour 20 000 euros de revenu annuel, l'IR 2016 sera supérieur de 170 euros à l'IR 2012

3. Les articles du projet de loi de finances pour 2016 relatifs à l'imposition des ménages

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une réduction de la fiscalité des ménages de près de 1,9 milliard d'euros en 2016 et de 1,4 milliard d'euros en 2017.

Les mesures relatives aux ménages du projet de loi de finances pour 2016

Article 2

- baisse de l'impôt sur le revenu des ménages aux revenus moyens et modestes et indexation du barème
- Impact budgétaire : – 2,1 milliards d'euros

Article 33

- refonte des modalités de revalorisation des prestations sociales
- Impact budgétaire : + 178 millions d'euros

Article 40

- prorogation du crédit d'impôt pour la transition énergétique
- Impact budgétaire : – 1,4 milliard d'euros en 2017

Article 41

- Simplification du prêt à taux zéro (PTZ) et élargissement de son éligibilité dans l'ancien
- Impact budgétaire : – 3 millions d'euros en 2017

Article 42

- Prorogation de l'éco-PTZ
- Impact budgétaire : – 10 millions d'euros en 2017

B. LES MESURES POUR LES ENTREPRISES

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une réduction de la fiscalité des entreprises pour un montant de près de 200 millions d'euros (ainsi que 140 millions d'euros destinés à garantir le financement de l'audiovisuel public).

Mesures pour les entreprises du projet de loi de finances pour 2016

Article 3

- Abaissement de 100 000 à 35 000 euros du seuil de déclenchement de la TVA pour les ventes à distance
- Impact budgétaire : + 5 millions d'euros

Article 4

- Limitation des effets de seuil pour les PME
- Impact budgétaire : – 152 millions d'euros (évaluation fragile)

Article 5

- Augmentation du plafond de la provision déductible pour les groupements d'employeur
- Impact budgétaire : – 2 millions d'euros

Article 6

- Prorogation de l'amortissement accéléré du matériel de robotique industrielle
- Impact budgétaire : – 0,7 million d'euros

Article 7

- Extension aux méthaniseurs pionniers des exonérations de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)
- Impact budgétaire : – 7,8 millions d'euros

Article 8

- Suppression des taxes à faible rendement
- Impact budgétaire : – 37 millions d'euros

Article 20

- Garantie des ressources de l’audiovisuel public
- Impact budgétaire : – 140 millions d’euros

Article 44

- Renforcement du crédit d’impôt cinéma
- Impact budgétaire : – 50 millions d’euros en 2017

C. LES MESURES RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le projet de loi de finances pour 2016 comporte une série d’articles qui ont trait aux collectivités territoriales.

Mesures « collectivités territoriales » du projet de loi de finances

Article 9

Financement de l’augmentation de la capacité du fonds de soutien « emprunts toxiques »
Dépense pour l’État : 78 millions d’euros

Article 10

Fixation pour 2016 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des allocations compensatrices
Économie pour l’État : 3,67 milliards d’euros

Article 11

Élargissement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux dépenses d’entretien des bâtiments publics
Dépense pour l’État : 143 millions d’euros en année pleine à compter de 2018

Article 12

Compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d’une part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de taxe spéciale sur les conventions d’assurance (TSCA)
Dépense pour l’État : 16,3 millions d’euros

Article 13

Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales
Dépense pour l’État : 47,1 milliards d’euros

Article 39

Adaptation de la fiscalité aux évolutions institutionnelles des régions (suites de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – NOTRe)

Chiffre non disponible

Article 58

Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal

Enveloppe constante

Article 59

Création d'un fonds d'aide à l'investissement local

Dépense État – 150 millions en crédits budgétaires et – 1 milliard en autorisation d'engagement

Article 61

Règles de répartition de dispositifs de péréquation horizontale

Gain du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) : 220 millions d'euros

Article 62

Abaissement du plafond de cotisations au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Gains des collectivités : + 68 millions d'euros

IV. FOCUS SUR L'EFFORT ÉCOLOGIQUE

L'effort écologique ne doit pas être apprécié à l'aune du seul budget du ministère de l'écologie.

La fiscalité écologique, qu'elle ait pour but de dissuader un comportement ou de financer des actions à vocation écologique, joue aussi un rôle crucial dans une politique environnementale. Il en va de même des dépenses fiscales qui ont pour but d'encourager un comportement vertueux sur le plan environnemental.

Il convient donc, pour apprécier l'effort global écologique, de tenir compte, outre des crédits budgétaires consacrés à l'écologie, de la fiscalité écologique et des avantages fiscaux accordés en faveur de l'écologie. Le tableau qui suit mentionne le montant de la fiscalité écologique et de l'effort budgétaire consenti par l'État que cela soit sous forme d'avantages fiscaux ou de crédits budgétaires. Il fait apparaître une progression de l'effort écologique ainsi défini. Les détails des calculs figurent dans une fiche présentée dans ce même rapport.

ÉVOLUTION DE L'EFFORT ÉCOLOGIQUE

(en milliards d'euros)

Années	2012	2013	2014	2015	2016
Effort des agents privés (impôts « écologiques »)	56,8	58,8	60,0	63,5	65,5
Effort budgétaire	12,5	10,8	10,9	11,3	11,6
<i>dont effort budgétaire en avantages fiscaux</i>	<i>3,0</i>	<i>2,5</i>	<i>3,5</i>	<i>4</i>	<i>4,4</i>
<i>dont effort budgétaire adopté en loi de finances initiale (crédits de paiement), hors programme d'investissements d'avenir (PIA)</i>	<i>9,5</i>	<i>8,3</i>	<i>7,4</i>	<i>7,3</i>	<i>7,2</i>
Total	69,3	69,6	70,9	74,8	77,1

Source : commission des finances.

V. FOCUS SUR LE PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES

La fiscalité affectée a progressé de 23 % entre 2007 et 2012 et de 6 % entre 2012 et 2015.

De manière à mieux encadrer cette progression, un mécanisme de plafonnement a été introduit en loi de finances initiale pour 2012. Celui-ci n'a cessé d'être renforcé au cours des dernières années portant le nombre de taxes plafonnées de 45 à 80.

Une présentation détaillée de l'évolution des taxes est proposée à l'article 14 du présent projet de loi de finances prévoit une extension du plafonnement des taxes affectées.

Pour rappel, le produit des impositions affectées à des personnes morales autres que l'État représente près de 260 milliards d'euros en 2015, dont la majeure partie bénéficie aux régimes de la sécurité sociale (170 millions d'euros, soit 65 %) et aux collectivités territoriales (56 millions d'euros, soit 22 %), expressément exclue du mécanisme de plafonnement par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE ENTRE 2012 ET 2016

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016
Taxes affectées	244	242,7	250,5	260	260
<i>dont part sous plafond</i>	<i>3</i>	<i>5,2</i>	<i>5,6</i>	<i>7</i>	<i>8,7</i>
Nombre de taxes plafonnées	45	57	60	67	80

Source : commission des finances.

FICHES THÉMATIQUES

FICHE N° 1

LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE

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 multiples indicateurs et hypothèses macroéconomiques (tels que le taux de croissance, l'inflation, les taux de change, les taux d'intérêt, *etc.*).

Taux de croissance

La prévision de taux de croissance 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 (par exemple : l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés sauf pour les entreprises soumises au cinquième acompte).

Inflation

La prévision d'inflation participe à la prévision des recettes (impact immédiat sur les bases taxables de la TVA, par exemple) et des dépenses (par exemple, les prestations indexées). L'inflation a également pour effet de réduire le rendement mesuré de certaines mesures d'économies tendancielles (telles que les mesures de gel).

Les taux de change

L'hypothèse des taux de change permet, notamment, d'effectuer une prévision de la demande externe qui sera adressée à la France.

Les taux d'intérêt

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

I. LES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES RETENUES PAR LE GOUVERNEMENT

Le Gouvernement indique avoir retenu des hypothèses prudentes en matière de croissance économique pour l'élaboration du présent projet loi de finances.

Le Gouvernement prévoit une accélération progressive de la croissance : 1 % du produit intérieur brut (PIB) en 2015, puis 1,5 % en 2016. Ces hypothèses de croissance sont inchangées par rapport à celles présentées au mois d'avril dans le programme de stabilité.

La prévision d'inflation du Gouvernement est de 0,1 % en 2015 et de 1 % en 2016.

PRINCIPALES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES DU GOUVERNEMENT

Variable	2015	2016
Croissance du PIB en volume	+ 1 %	+ 1,5 %
Inflation (indice des prix à la consommation)	+ 0,1 %	+ 1,0 %
Taux de change euro/dollar	1,11	1,10
Consommation des ménages	+ 1,8 %	+ 1,7 %
Consommation publique	+ 1,1 %	+ 0,7 %
Emploi salarié	+ 0,1 %	+ 0,6 %
Masse salariale privée	+ 1,7 %	+ 2,8 %
Investissement hors construction	+ 2,5 %	+ 4,9 %
Prix du baril de <i>brent</i> (en dollars)	57	55
Exportations	+ 6,0 %	+ 4,8 %
Importations	+ 6,1 %	+ 5,2 %

L'INSEE, dans sa prévision actualisée de croissance pour 2015, retient une croissance supérieure à celle retenue par le Gouvernement. Dans sa dernière note de conjoncture, l'institut indique :

« Au total, au-delà des à-coups trimestriels, le PIB conserverait au second semestre 2015 un rythme comparable à celui du premier semestre (+ 0,2 % au troisième trimestre puis + 0,4 % au quatrième trimestre). La croissance atteindrait ainsi + 1,1 % en moyenne sur l'ensemble de l'année (après + 0,2 % en 2014). » ⁽¹⁾

De même, dans ses prévisions de printemps publiées le 5 mai dernier ⁽²⁾, la Commission européenne se montrait plus optimiste que le Gouvernement puisqu'elle anticipait une croissance pour la France de 1,1 % pour 2015 et de 1,7 % pour 2016. Elle prévoyait une inflation à 1 % en 2016, en ligne avec l'hypothèse du Gouvernement. La publication des prévisions économiques d'automne de la Commission européenne est prévue pour le 5 novembre 2015.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié des prévisions en léger retrait mais globalement en ligne avec celles du Gouvernement. Dans ses prévisions du 16 septembre 2015 ⁽³⁾, l'OCDE prévoit pour la France un taux de croissance de 1 % pour 2015, et de 1,4 % pour 2016, en baisse de 0,1 point pour 2015 et 0,3 point par rapport à sa précédente prévision. L'OCDE s'interroge notamment sur la reprise moins rapide qu'attendue de la zone euro en dépit de nombreux facteurs favorables (prix pétroliers, taux de change avec le dollar, politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne – BCE). La vulnérabilité des pays émergents et le calendrier de la hausse probable des taux d'intérêt constituent, pour l'OCDE, deux fortes incertitudes qui pèsent sur la situation économique mondiale.

(1) INSEE, *point de conjoncture*, octobre 2015 :

http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys_conj/archives/octobre2015_ve_VF.pdf

(2) Commission européenne, *Economic Forecast Spring 2015*, 5 mai 2015 : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee2_en.pdf

(3) OCDE, *OECD INTERIM ECONOMIC OUTLOOK Puzzles and uncertainties*, 16 septembre 2015 : <http://www.slideshare.net/fullscreen/oecd-economy/oecd-interimeconomicoutlook2015puzzlesanduncertaintiesparis16september-52816961/1>

Enfin, le Fonds monétaire international (FMI) a publié le 6 octobre 2015 ses dernières prévisions pour la croissance mondiale. Il demeure plus optimiste que le Gouvernement pour 2015 en prévoyant une croissance pour la France de 1,2 % ⁽¹⁾. Pour 2016, sa prévision est en ligne avec celle du Gouvernement à 1,5 %.

LES PRÉVISIONS DE CROISSANCE POUR LA FRANCE

(en pourcentage de PIB)

Année	2015	2016
Gouvernement (projet de loi de finances)	1	1,5
INSEE	1,1	—
OCDE	1	1,4
FMI	1,2	1,7
Commission européenne	1,1	1,7

Source : commission des finances.

II. 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 doit rendre un avis, notamment, sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de lois de finances.

Le Haut Conseil a rendu son avis le 25 septembre 2015 (avis n° HCFP-2015-03).

Lors de son audition devant la commission des finances ⁽²⁾, le président du Haut Conseil a souligné que, malgré un environnement économique plus incertain, de nombreux facteurs favorables restaient présents tels que la baisse du prix du pétrole et de l'euro, ou encore la bonne orientation des enquêtes de conjoncture.

Pour autant, il a rappelé que certains risques s'étaient, hélas, matérialisés récemment tels que l'accroissement de la volatilité sur les marchés financiers ou encore le ralentissement du commerce mondial qui traduit les difficultés de l'économie chinoise et des pays émergents.

Dans ce contexte, pour le Haut Conseil, des interrogations persistent sur la vigueur de la croissance française.

(1) FMI, perspectives de l'économie mondiale, octobre 2015 :

<http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/weo/2015/02/pdf/textf.pdf>.

(2) Voir compte rendu dans le présent rapport général.

A. DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE CRÉDIBLES MAIS AFFECTÉES PAR LA MONTÉE DES INCERTITUDES

1. La prévision de croissance pour 2015 devrait se réaliser

Le Haut Conseil des finances publiques a relevé que l'acquis de croissance au premier semestre 2015, selon les chiffres de l'INSEE, s'élevait d'ores-et-déjà à 0,9 %. Dans ce contexte, selon le Haut Conseil, il est raisonnable de penser que la prévision de croissance pour 2015 (de 1 % du PIB) devrait se réaliser, même si, au deuxième trimestre 2015, le PIB en volume est resté stable, après une progression de 0,7 % au premier trimestre.

2. La prévision de croissance pour 2016 est atteignable

Dans son avis, le Haut Conseil s'est montré plus réservé sur la prévision de croissance pour 2016, tout en soulignant que celle-ci était atteignable : *« Compte tenu de l'accroissement des incertitudes depuis l'été, le Haut Conseil considère que l'hypothèse d'une croissance de 1,5 % en 2016 ne peut plus être qualifiée de "prudente", comme elle l'avait été en avril dernier. Il estime toutefois que, soutenue par la demande interne et européenne, elle demeure atteignable »*.

B. QUATRE POINTS D'ATTENTION POINTÉS PAR LE HAUT CONSEIL

Le Haut Conseil a appelé l'attention sur quatre points qu'il estime être des fragilités du scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement.

1. L'investissement des entreprises

Le Gouvernement prévoit une hausse de l'investissement des entreprises de 3,7 % en 2016, hors construction. Cette accélération de l'investissement des entreprises a paru rapide au Haut Conseil compte tenu de l'existence de capacités de production inemployées.

2. Le commerce mondial

Le Gouvernement prévoit une progression du commerce mondial de 5,2 % en 2016. Le Haut Conseil a estimé que cette prévision était *« élevée »*. Il a relevé que celle du FMI était moins optimiste (+ 4,4 %). D'une manière générale, dans son avis, le Haut Conseil s'est interrogé sur la possible existence de raisons structurelles qui empêcheraient le commerce mondial de retrouver son niveau d'avant la crise financière de 2008.

3. Une inflation toujours très basse qui complique la réduction des déficits publics

Les prévisions d'inflation du Gouvernement sont de 0,1 % pour 2015 et de 1 % pour 2016.

Pour l'année 2015, l'hypothèse d'une hausse des prix de 0,1 % est jugée réaliste par le Haut Conseil. En revanche, pour 2016, le Haut Conseil a estimé que la hausse des prix pourrait être inférieure à l'hypothèse de 1 % retenue par le Gouvernement. Or, la faible inflation est susceptible de compliquer la réalisation de l'objectif de réduction des déficits publics. En effet, les mesures de gel ne produiront pas les économies tendancielles initialement attendues.

Ainsi, selon le Haut Conseil, *« si l'inflation en 2016 devait être plus basse que ce que prévoit le Gouvernement, le rendement plus faible qu'attendu des mesures de gel ou de sous-indexation qui en découlerait nécessiterait de nouvelles économies pour maintenir la cible d'évolution des dépenses en volume »*.

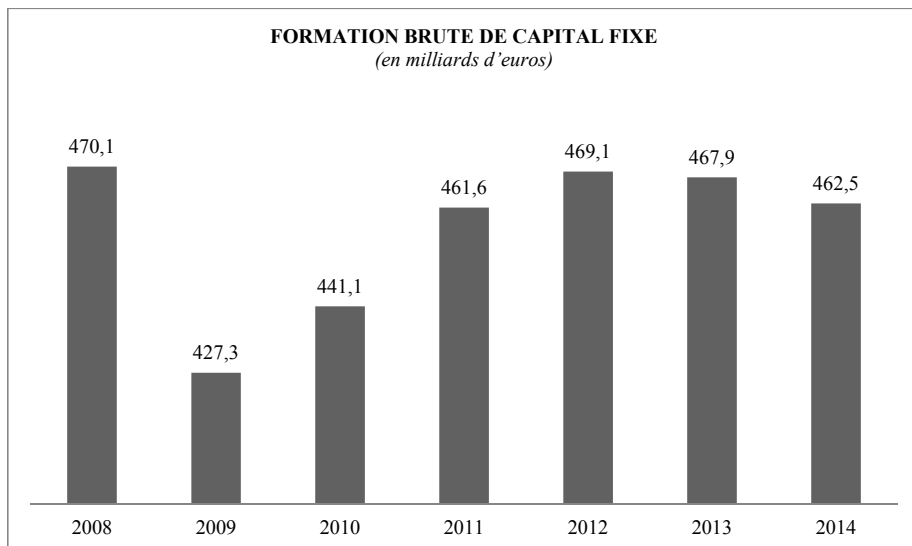
4. La masse salariale privée

Le Gouvernement prévoit une accélération de la masse salariale privée de 2,8 % en 2016, après 1,7 % en 2015. Le Haut Conseil des finances publiques a estimé que cette hausse attendue des salaires paraissait *« relativement forte dans un contexte de chômage élevé et après deux années de très faible inflation »*. Le Haut Conseil craint que la moindre augmentation que prévue de la masse salariale affecte les recettes de cotisation sociale.

III. TRANSFORMER LE REBOND EN REPRISE DURABLE

A. LA FAIBLESSE DE L'INVESTISSEMENT, PRINCIPAL HANDICAP DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

L'année 2014 a été marquée par une croissance limitée à 0,2 % et un recul de l'investissement. Le graphique ci-dessous porte sur l'investissement total, c'est-à-dire des entreprises, des ménages et l'investissement public.



Source : INSEE, Comptes nationaux base 2010.

La formation brute de capital fixe (FBCF) – qui mesure en comptabilité nationale le niveau d'investissement des agents économiques – n'a pas encore atteint son niveau d'avant-crise (462,5 milliards d'euros en 2014 au lieu de 470,1 milliards d'euros en 2008, soit 21,7 % du PIB en 2014 au lieu de 23,5 % en 2008). Sur les premiers mois de l'année 2015, l'investissement baisse à nouveau de 0,7 % selon les chiffres issus des comptes nationaux trimestriels du deuxième trimestre 2015 publiés par l'INSEE.

1. L'investissement des entreprises

Les entreprises non financières contribuent à hauteur de 55 % à la formation brute de capital fixe. Elles ont invoqué la faiblesse de leurs marges pour justifier du faible investissement. Or le taux de marge, qui était de 29,7 % en 2013 et de 29,8 % au dernier trimestre 2014, a progressé à 31,2 % pour les premiers mois de 2015 d'après l'INSEE. Leur investissement ne progresse pas toutefois au même rythme (+ 1 % sur les premiers mois de l'année 2015).

2. L'investissement des ménages

La baisse de l'investissement a été particulièrement nette chez les ménages (– 5,3 % en 2014, après – 1,5 % en 2013), surtout dans le secteur du logement. Les derniers chiffres de l'INSEE indiquent une nouvelle baisse de 3,8 % sur les premiers mois de l'année 2015.

3. L'investissement public

Il existe, par ailleurs, des inquiétudes sur le maintien de l'investissement public, notamment en raison de la baisse des dotations aux collectivités locales.

L'investissement public représente 4,5 % du PIB, dont :

– 79 milliards d'euros au titre de la formation brute de capital fixe des administrations publiques (3,7 % du PIB) ;

– et 17 milliards d'euros au titre des subventions des administrations publiques (0,8 % du PIB).

L'investissement des administrations publiques a baissé de 6,9 % en 2014 et baisse encore de 2,3 % sur les premiers mois de l'année 2015.

B. LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT ET AU POUVOIR D'ACHAT

Schématiquement, la croissance française repose pour 60 % sur la demande intérieure, 20 % sur l'investissement et 20 % sur les exportations. Soutenir le pouvoir d'achat des ménages et l'investissement est dès lors indispensable pour accompagner la reprise économique et transformer le rebond observé en reprise durable.

Le soutien à l'investissement peut passer par plusieurs canaux.

La progression du taux de marge des entreprises, permise par la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, doit être mieux orientée vers l'investissement.

L'investissement local doit également être soutenu, à l'instar de ce que prévoit l'article 39 du présent projet de loi de finances avec la création d'un fonds de soutien à l'investissement local doté d'un milliard d'euros.

Les mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages mises en œuvre dans le volet « solidarité » du pacte de responsabilité et de solidarité devraient contribuer à soutenir la consommation en 2016 dans la mesure où elles sont ciblées sur les ménages à revenus modestes et moyens.

FICHE N° 2 LE DÉFICIT PUBLIC ET LE DÉFICIT DE L'ÉTAT

L'article liminaire du présent projet de loi de finances, commenté dans le tome I de ce rapport général, contient, conformément à 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, un tableau de synthèse retraçant l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques :

**SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
2014-2016**

(en points de produit intérieur brut)

Soldes	Exécution 2014	Prévision d'exécution 2015	Prévision 2016
Solde structurel	– 2,0	– 1,7	– 1,2
Solde conjoncturel	– 1,9	– 2,0	– 1,9
Mesures exceptionnelles et temporaires	–	– 0,1	– 0,1
Solde effectif	– 3,9	– 3,8	– 3,3

Source : article liminaire du projet de loi de finances pour 2016.

La discussion de cet article permet d'adopter une vision intégrée des finances publiques, toutes administrations confondues.

L'article d'équilibre (article 23) du présent projet de loi de finances porte, quant à lui, sur le seul budget de l'État. Il prévoit un déficit budgétaire de l'État à 72 milliards d'euros.

I. LE DÉFICIT PUBLIC SE RÉDUIT PLUS VITE QUE PRÉVU

A. LE DÉFICIT PUBLIC A ÉTÉ RAMENÉ À 3,9 % DU PIB EN 2014 ET LA FRANCE VISE UN OBJECTIF INFÉRIEUR À 3 % EN 2017

Le déficit public poursuit sa décrue. 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 de 7,2 % du produit intérieur brut (PIB).

En 2011, le déficit public atteignait 5,1 % du PIB. En 2014, il a été ramené à 3,9 % du PIB selon la dernière estimation de l'INSEE (initialement, le déficit avait été évalué à 4 % du PIB). Ainsi, le déficit public a reculé de 1,2 point de PIB sur l'ensemble des exercices 2012, 2013 et 2014.

DÉFICIT PUBLIC CONSTATÉ DEPUIS 2008

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Déficit public nominal (en points de produit intérieur brut)	- 3,2	- 7,2	- 6,8	- 5,1	- 4,8	- 4,1	- 3,9
Déficit public nominal (en milliards d'euros)	63,5	138,9	135,8	105,0	100,4	86,4	84,1

Source : INSEE.

Le présent projet de loi de finances programme la poursuite de la réduction du déficit public avec un solde effectif qui sera ramené à - 3,3 % du PIB en 2016, après - 3,8 % en 2015. Le déficit public retrouvera en 2016 sensiblement son niveau d'avant crise (3,2 % du PIB en 2008).

L'amélioration du solde public effectif se constate pour toutes les administrations publiques. Les administrations de sécurité sociale devraient même dégager un léger excédent en 2016.

SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR

(en point de produit intérieur brut)

Capacité (+) ou besoin (-) de financement	2014	2015	2016
État	- 3,5	- 3,4	- 3,3
Organismes divers d'administration centrale	0,1	0,0	0,0
Administrations publiques locales	- 0,2	0,0	0,0
Administrations de sécurité sociale	- 0,4	- 0,3	0,1
Solde public	- 3,9	- 3,8	- 3,3

Source : Rapport économique, social et financier.

B. LES MOYENS POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DU DÉFICIT NOMINAL

Réduire le déficit public de - 3,8 % du PIB à - 3,3 % du PIB suppose de réduire le déficit de 10 milliards d'euros.

Deux conditions sont nécessaires pour y parvenir :

– Le respect des engagements en matière d'effort budgétaire et d'économies. Pour 2016, la « tendance naturelle » de progression des dépenses publiques conduirait à une augmentation de la dépense publique d'environ 30 milliards d'euros. En parallèle, un effort de réduction budgétaire de 16 milliards d'euros est inscrit dans ce projet de loi de finances, ce qui permettrait de réduire la progression à 14 milliards d'euros.

– Des rentrées fiscales qui suivraient la dynamique de la croissance économique (+ 1,5 % en volume) et de l'inflation (+ 1 %). Ceci conduirait à 23,9 milliards d'euros supplémentaires, d'après les estimations du ministère des finances.

Pour ce qui concerne la prévision de croissance économique, le Haut Conseil des finances publiques estime que qu'elle « *devrait se réaliser* » pour 2015 et qu'elle est « *atteignable* » pour 2016.

Pour ce qui concerne l'élasticité des recettes fiscales, le Haut Conseil a souligné que la prévision de progression des recettes au même rythme que l'activité n'était pas anormale en phase de reprise.

Enfin, la prévision d'inflation est de 0,1 % pour 2015, et d'1 % pour 2016. Le Haut Conseil des finances publiques a estimé que la prévision pour 2015 était « *réaliste* » mais que la hausse des prix pourrait être inférieure à l'hypothèse retenue pour 2016 en raison de certains facteurs désinflationnistes tels que « *les effets retardés de la baisse du prix du pétrole et l'incidence des allègements d'impôts et de cotisation en faveur des entreprises* ».

Au total, remplir les deux conditions permet d'envisager une réduction du déficit nominal à 3,3 % du PIB.

C. LA DÉCRUE DU DÉFICIT PUBLIC EST PLUS RAPIDE QUE PRÉVU DANS LES PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

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.

Le déficit public se réduit plus rapidement que la trajectoire prévue par la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

En 2014, le déficit public a été révisé en amélioration de 0,5 point de PIB depuis la loi de programmation des finances publiques. Le déficit public pour 2014 est même en deçà de 0,1 point de PIB par rapport à ce qui avait été prévu dans le programme de stabilité présenté au mois d'avril.

Les prévisions pour 2015 et 2016 sont conformes à la trajectoire prévue par le programme de stabilité, et en avance de 0,3 point par rapport à la loi de programmation des finances publiques.

TRAJECTOIRE DE SOLDE PUBLIC EFFECTIF

(en points de produit intérieur brut)

Fondement	2014	2015	2016
Article liminaire du projet de loi de finances pour 2016	– 3,9	– 3,8	– 3,3
Loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014	– 4,4	– 4,1	– 3,6
Programme de stabilité d’avril 2015	– 4,0	– 3,8	– 3,3

Source : commission des finances.

II. LE DÉFICIT STRUCTUREL RAMENÉ À SON NIVEAU LE PLUS BAS DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000

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 touche 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 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.

Le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance prévoit, depuis 2005 ⁽¹⁾, un effort structurel de 0,5 % du PIB par an, tant que l’État membre n’a pas atteint son objectif budgétaire de moyen terme, qui lui-même doit être fixé entre – 0,5 % de PIB et l’excédent structurel selon les règles du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire (TSCG).

(1) Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

A. LE CALCUL DU SOLDE STRUCTUREL REPOSE SUR LES HYPOTHÈSES DU PROGRAMME DE STABILITÉ DU 15 AVRIL 2015

Le solde structurel est le solde public corrigé des effets de la conjoncture ainsi que des mesures exceptionnelles. Il correspond donc au solde public que l'on constaterait si le PIB effectif était égal au PIB potentiel.

Méthode de calcul du solde structurel

La décomposition en une composante structurelle et une composante conjoncturelle du solde effectif permet de savoir à quel niveau du cycle économique se situe l'économie.

Le calcul de la composante structurelle du solde effectif fait intervenir la notion de produit intérieur brut (PIB) potentiel. Le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sans tension sur les prix et les salaires. Il s'agit donc d'un indicateur privilégié de la capacité d'offre d'une économie.

La croissance potentielle n'est, toutefois pas une donnée observable et doit donc faire l'objet d'estimations.

L'écart de production, c'est-à-dire l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel, permet ensuite de calculer la composante structurelle du solde effectif.

Les hypothèses d'écart de production sur lesquelles se fonde le Gouvernement pour le calcul du solde structurel sont celles qui figurent dans le programme de stabilité du 15 avril 2015, ainsi que cela est mentionné dans l'exposé des motifs de l'article liminaire du présent projet de loi de finances.

HYPOTHÈSES DE CROISSANCE EFFECTIVE, DE CROISSANCE POTENTIELLE ET D'ÉCART DE PRODUCTION

(en point de produit intérieur brut)

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

Source : programme de stabilité du 15 avril 2015.

Plus l'écart de production est élevé, moins la composante structurelle du solde sera importante. Un écart de production élevé signifie, en effet, que l'on se situe en bas de cycle économique. Autrement dit, toutes choses égales par ailleurs, une révision à la hausse de l'hypothèse de croissance potentielle a pour effet de réduire le solde structurel.

B. UN DÉFICIT STRUCTUREL À SON PLUS BAS NIVEAU DEPUIS 2000

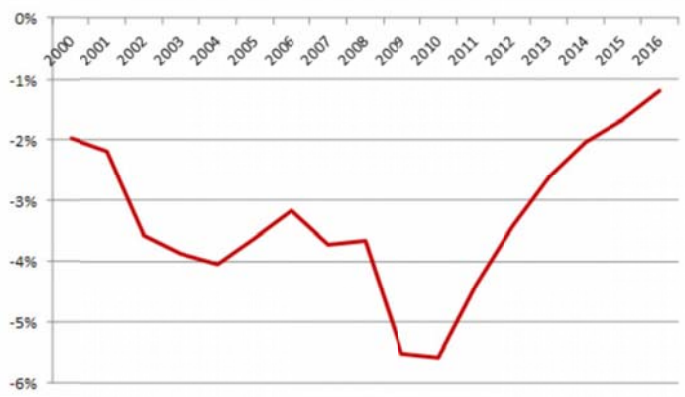
Le déficit structurel doit baisser de 0,3 point de PIB en 2015, traduisant ainsi les premiers résultats du début de la mise en œuvre du plan d'économies de 50 milliards sur trois ans (2015-2017). Le déficit structurel sera ainsi ramené à 1,7 % du PIB potentiel.

Le niveau de réduction du déficit structurel, autrement dit l'ajustement structurel, sera de 0,5 % du PIB en 2016. En cela, le projet de loi de finances

respecte les obligations du pacte de stabilité et de croissance dont le volet préventif impose aux États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme (OMT) de réaliser un ajustement structurel d'au moins 0,5 % du PIB par an ⁽¹⁾.

Le déficit structurel passera ainsi de 1,7 % du PIB potentiel en 2015 à 1,2 % du PIB en 2016, soit son niveau le plus faible depuis l'an 2000 selon le Gouvernement.

Le solde structurel depuis l'an 2000 (en % de PIB potentiel)



Source : exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2016.

La trajectoire de solde structurel est en avance sur les objectifs de la loi de programmation. Elle est aussi conforme pour 2014, et à 0,1 point de PIB près pour les années 2015 et 2016, à la trajectoire établie dans le programme de stabilité.

TRAJECTOIRE DE SOLDE STRUCTUREL

(en points de produit intérieur brut)

Fondement	2014	2015	2016
Article liminaire du projet de loi de finances pour 2016	- 2,0	- 1,7	- 1,2
Loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014	- 2,4	- 2,1	- 1,8
Programme de stabilité d'avril 2015	- 2,0	- 1,6	- 1,1

Source : commission des finances.

C. UN AJUSTEMENT STRUCTUREL DE 0,5 % DU PIB EN 2016

1. La détermination du niveau de croissance potentielle

La « croissance potentielle » étant par définition un indicateur non observable, la détermination de son niveau peut bien entendu donner lieu à débat.

(1) Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Dans le projet de loi de finances pour 2016, le Gouvernement a retenu comme hypothèse de croissance potentielle celle qu'il avait adoptée à l'occasion de la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne le 15 avril 2015. La croissance potentielle pour 2016 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.

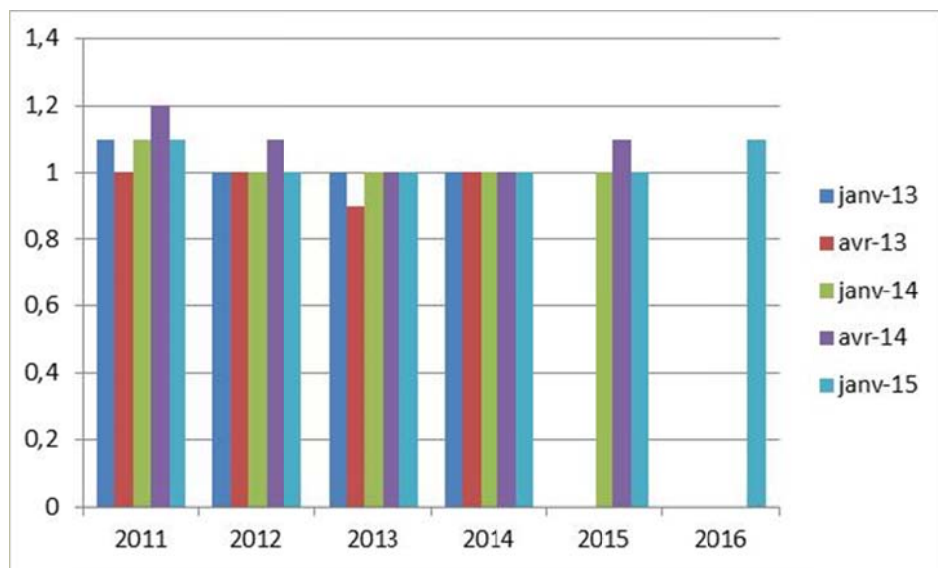
Ce niveau de croissance potentielle :

– 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) ;

– est supérieur à celui retenu par la Commission européenne comme l'illustre le graphe ci-dessous (le graphe ci-dessous montre le niveau de croissance potentielle estimé pour la France par la Commission européenne, ainsi que les différentes réévaluations) ;

ÉVOLUTION DE LA CROISSANCE POTENTIELLE SELON LA COMMISSION EUROPÉENNE

(en % du PIB)



Source : Commission européenne : prévisions économiques d'hiver 2013, 2014 et 2015 ; prévisions économiques de printemps 2013 et 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.

Toutefois, le Haut Conseil des finances publiques a émis des réserves sur cette révision de la croissance potentielle dans le programme de stabilité au motif qu'elle « *ne permet pas de suivre convenablement l'évolution de la composante structurelle du déficit* ».

Évaluer la pertinence du niveau de croissance potentielle retenu peut consister à analyser l'écart entre ce niveau et la croissance réalisée.

Selon le rapport annexé à la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, la croissance effective a décroché de 5 points de PIB par rapport à la croissance potentielle au cours des années 2008 et 2009.

En 2010 et 2011, avec une croissance effective en volume de 2 % et 2,1 %, la croissance effective a été supérieure à la croissance potentielle, évaluée par la même loi à 1,7 % sur la période. Depuis 2012, la croissance effective est inférieure à la croissance potentielle (0,2 % en 2012, 0,7 % en 2013, 0,2 % en 2014) alors que la croissance potentielle avait été évaluée entre 1,4 et 1,5 % sur la période par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

2. La trajectoire de déficit structurel

La trajectoire de solde structurel est en avance sur les objectifs de la loi de programmation. Elle est aussi conforme pour 2014, et à 0,1 point de PIB près pour les années 2015 et 2016, à la trajectoire établie dans le programme de stabilité.

TRAJECTOIRE DE SOLDE STRUCTUREL

(en points de produit intérieur brut)

Fondement	2014	2015	2016
Article liminaire du projet de loi de finances pour 2016	- 2,0	- 1,7	- 1,2
Loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014	- 2,4	- 2,1	- 1,8
Programme de stabilité d'avril 2015	- 2,0	- 1,6	- 1,1

Source : données gouvernementales.

Dans son avis le Haut Conseil aux finances publiques a formulé deux observations résumées dans le tableau ci-dessous :

**OBSERVATIONS DU HAUT CONSEIL AUX FINANCES PUBLIQUES
SUR LE SOLDE STRUCTUREL**

(en points de produit intérieur brut)

Niveau de déficit structurel	2016
Déficit structurel défini dans l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2016	– 1,2
Déficit structurel qui résulterait du niveau de croissance potentielle inscrit dans la dernière LPFP 2014-2019	– 1,3
Déficit structurel qui résulterait de l'absence de prise en compte des recettes de la vente des licences 4 G	– 1,4

Le déficit structurel serait toutefois, même dans les deux dernières hypothèses, nettement inférieur à l'objectif de 1,8 % fixé dans la même loi de programmation des finances publiques.

**III. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT BAISSÉ PEU EN RAISON DE LA
BAISSE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES QU'IL PREND EN CHARGE
DANS LE CADRE DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ**

Le Gouvernement a révisé sa prévision de déficit budgétaire pour 2015 en fonction des éléments d'exécution connus à ce stade. Le déficit budgétaire pour 2015 devrait ainsi s'établir à 73 milliards d'euros au lieu de 74,4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale.

Le tableau qui suit présente de façon simplifiée la formation du solde budgétaire de l'État en 2016, en retraitant en dépenses les prélèvements sur recettes conformément aux principes de la comptabilité nationale.

**PRÉSENTATION SIMPLIFIÉE DE LA FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE
DE L'ÉTAT EN 2015**

(en milliards d'euros)

Dépenses	366,3	Recettes	292,3
Dépenses du budget général	295,6	Recettes fiscales nettes	278,2
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	20	Recettes non fiscales	14,1
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales	50,7	Soldes des comptes spéciaux	1,0
		Déficit à financer	73

Source : commission des finances.

L'article d'équilibre du présent projet de loi de finances prévoit un déficit budgétaire de l'État de 72 milliards d'euros en 2016, en baisse d'un milliard d'euros par rapport à la prévision actualisée pour 2015.

En apparence, le déficit baisse peu depuis 2013 (74,9 milliards d'euros). Mais, ainsi que l'a rappelé le secrétaire d'État au budget devant notre commission, l'État prend à sa charge les baisses d'impôt et de cotisations sociales liées à la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité et inscrites dans le budget de la Sécurité sociale⁽¹⁾. Ainsi, en 2016, l'État finance, en comptabilité

(1) Voir compte rendu de cette audition dans le présent rapport général.

budgétaire, 11 milliards de baisse d'impôts supplémentaire dans le cadre de la mise en œuvre de la deuxième étape du pacte (9 milliards d'euros pour les entreprises et 2 milliards d'euros pour les ménages).

Sans ces réductions d'impôt supplémentaires, le déficit budgétaire de l'État aurait pu être de seulement 61 milliards en 2016. Autrement dit, il aurait été divisé par plus de deux depuis 2009 et par 2,5 depuis 2010. Ces chiffres permettent de mesurer l'importance de l'effort budgétaire qui a été accompli par l'État, ces dernières années.

DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Année	2009 Exécution	2010 Exécution	2011 Exécution	2012 Exécution	2013 Exécution	2014 Exécution hors PIA	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision
Déficit structurel	- 138,0	- 148,8	- 90,7	- 87,2	- 74,9	- 73,6	- 73,0	- 72,0

Source : commission des finances.

Le tableau qui suit présente de façon simplifiée la formation du solde budgétaire de l'État en 2016, en retraçant en dépenses les prélèvements sur recettes et en isolant la charge de la dette ainsi que les dépenses des ministères hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

PRÉSENTATION SIMPLIFIÉE DE LA FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2016

(en milliards d'euros)

Dépenses	374,8	Recettes	301,7
Dépenses des ministères	212,6	Recettes fiscales nettes	286
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	21,5	Recettes non fiscales	15,7
Transfert aux collectivités territoriales (prélèvement sur recettes + mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i>)	50,1	Soldes des comptes spéciaux	1,1
Charge de la dette	44,5	Déficit à financer	72
Contribution au CAS <i>Pensions</i>	46,1		

Source : commission des finances.

IV. LE DÉFICIT EN COMPTABILITÉ NATIONALE

Le déficit budgétaire est déterminé selon les principes d'une comptabilité de caisse (encaissements et décaissements). La comptabilité nationale repose, au contraire, sur les droits constatés (créances acquises et dettes certaines).

Pour 2016, aux termes de l'article d'équilibre du présent projet de loi de finances, le déficit budgétaire s'établirait à 72 milliards d'euros.

Le déficit en comptabilité nationale serait, en revanche, de - 73,5 milliards d'euros compte tenu des retraitements suivants exposés dans le *Rapport économique, social et financier* annexé au projet de loi de finances :

– 5,7 milliards d’euros au titre des crédits d’impôts restituables et reportables (dont l’essentiel au titre du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi) ;

Impact du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE)

Le CICE explique à lui seul une part importante de la différence entre le solde budgétaire de l’État et son solde en comptabilité nationale.

Ainsi, en 2016, le coût en comptabilité nationale du CICE est prévu à 18,5 milliards d’euros au lieu de 13 milliards d’euros en 2015, soit une différence de 5,5 milliards qui pèse sur le déficit en comptabilité nationale.

+ 5,4 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) ;

– un milliard d’euros au titre de provisions de contentieux définitifs sur le précompte mobilier : les montants perçus correspondent à des affaires gagnées en appel pour lesquelles l’État avait déjà procédé à des remboursements ;

+ 0,6 milliard d’euros pour la participation de la France dans les organismes internationaux ;

– 0,6 milliard d’euros au titre du rattachement à 2015 en comptabilité nationale des recettes perçues par l’État dans le cadre de la cession des fréquences hertziennes 700 MHz (il est fait l’hypothèse d’un flux budgétaire étalé sur quatre années du produit total de la vente) ;

– 0,4 milliard d’euros au titre des dépenses des fonds de la Caisse des dépôts et consignations au titre des investissements d’avenir ;

+ 0,4 milliard d’euros au titre du rattachement à 2015 des montants déboursés dans le cadre de l’apurement communautaire lié au contentieux sur les aides agricoles et déjà enregistré en intégralité en 2015 en comptabilité nationale ;

– l’étalement en comptabilité nationale du versement des soultes par France Télécom et La Poste au titre de la prise en charge par l’État de leur régime de retraite employeur (+ 0,2 milliard d’euros) ;

– le décalage en droits constatés des reversements de l’État aux collectivités locales du produit des impôts locaux et au retraitement de la cotisation sur la valeur ajoutée en comptabilité nationale (– 0,4 milliard d’euros).

FICHE N° 3 LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

I. LES RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En 2014, le taux de prélèvements obligatoires s'est élevé à 44,9 % du produit intérieur brut (PIB).

En 2015, les prélèvements obligatoires à destination des administrations publiques devraient s'élever à 970,5 milliards d'euros, soit 44,6 % du PIB, en baisse de 0,3 point.

ÉVOLUTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2015 (Y COMPRIS VERSEMENTS UNION EUROPÉENNE)

Catégorie d'administrations	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU*
Montants (<i>en milliards d'euros</i>)	292,1	17,6	527,1	131,5	2,1	970,5
Taux de PO (<i>en % de PIB</i>)	13,4	0,8	24,2	6,0	0,1	44,6
Évolution du taux de PO (<i>en %</i>)	- 0,2	0,1	- 0,2	0,1	0,0	- 0,3
Contribution de l'évolution spontanée (<i>en %</i>)	0,0	0,0	- 0,1	0,0	0,0	- 0,1
Contribution des mesures nouvelles (<i>en %</i>)	- 0,2	0,1	- 0,2	0,1	0,0	- 0,2
Contribution des changements de périmètre** (<i>en %</i>)	- 0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

*Le montant intègre les prélèvements obligatoires perçus par les institutions de l'Union européenne.

**Réaffectation de recettes entre sous-secteurs.

PO : prélèvements obligatoires.

ODAC : organismes divers d'administration centrale.

ASSO : administrations de sécurité sociale.

APUL : administrations publiques locales.

UE : Union européenne.

APU : administrations publiques.

Source : Rapport économique, social et financier, *annexé au projet de loi de finances pour 2016*.

Au total, la baisse des prélèvements obligatoires devrait s'élever à 0,4 point de PIB entre 2014 et 2016.

ÉVOLUTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2016 (Y COMPRIS VERSEMENTS UNION EUROPÉENNE)

Catégorie d'administrations	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU*
Montants (<i>en milliards d'euros</i>)	300,7	18,4	535,6	135,8	2,1	992,7
Taux de PO (<i>en % de PIB</i>)	13,5	0,8	24,0	6,1	0,1	44,5
Évolution du taux de PO (<i>en %</i>)	0,1	0,0	- 0,2	0,0	0,0	- 0,1
Contribution de l'évolution spontanée (<i>en %</i>)	0,1	0,0	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Contribution des mesures nouvelles (<i>en %</i>)	0,0	0,0	- 0,1	0,0	0,0	- 0,1
Contribution des changements de périmètre** (<i>en %</i>)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

* Le montant des APU intègre les prélèvements obligatoires perçus par les institutions de l'Union européenne.

** Réaffectation de recettes entre sous-secteurs.

Source : Rapport économique, social et financier, *annexé au projet de loi de finances pour 2016*.

L'évolution spontanée de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 2016 serait de 2,5 %, soit exactement le montant de la croissance du PIB en valeur (1,5 % de croissance en volume et 1 % d'inflation), ce qui signifie que leur élasticité à la croissance serait égale à 1.

Leur croissance effective serait toutefois limitée à 2,3 % du fait de l'impact des mesures nouvelles. Il s'ensuit que le taux de prélèvements obligatoires baisserait de 0,1 point de PIB en 2016.

Au final, les prélèvements obligatoires baisseraient de 0,4 point de PIB entre 2014 et 2016.

II. LES RECETTES DE L'ÉTAT

Selon la prévision actualisée du Gouvernement, les recettes de l'État en 2015 devraient s'élever à 292,3 milliards d'euros, soit un niveau proche de celui estimé en loi de finances initiale, en hausse de près de 4 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2014.

RECETTES DU BUDGET DE L'ÉTAT EN 2014 ET 2015

(en milliards d'euros)

Recettes	Exécution 2014	Loi de finances 2015	Prévision actualisée 2015
Recettes nettes	288,2	293,3	292,3
dont impôt sur le revenu	69,2	68,9	69,6
dont impôt sur les sociétés	35,3	33,7	33,5
dont taxe sur la valeur ajoutée	138,3	142,6	141,5
dont taxe intérieure sur les produits de consommation sur les produits énergétiques	13,2	14,0	13,9
dont autres recettes fiscales	18,1	19,8	19,7
dont recettes non fiscales	13,9	14,2	14,1

Source : annexes du projet de loi de finances pour 2016.

Le présent projet de loi de finances prévoit 301,7 milliards d'euros de recettes nettes pour l'État, hors fonds de concours, soit une hausse de 9,4 milliards d'euros par rapport à la prévision actualisée pour 2015.

ÉVALUATION DES RECETTES DU BUDGET DE L'ÉTAT POUR 2016

(en milliards d'euros)

Recettes nettes	301,7
dont impôt sur le revenu	72,3
dont impôt sur les sociétés	32,9
dont taxe sur la valeur ajoutée	144,7
dont taxe intérieure sur les produits de consommation sur les produits énergétiques	15,6
dont autres recettes fiscales	20,5
dont recettes non fiscales	15,7

Source : projet de loi de finances pour 2016.

La hausse des recettes pour 2016 (9,4 milliards d’euros) se décomposerait en une hausse des recettes fiscales de 7,8 milliards d’euros et une hausse des recettes non fiscales de 1,6 milliard d’euros.

Les recettes fiscales nettes s’établiraient, ainsi, à 286 milliards d’euros au lieu de 278,2 milliards en 2015, et les recettes non fiscales à 15,7 milliards d’euros au lieu de 14,1 milliards en 2015.

A. LES RECETTES FISCALES NETTES

RECETTES FISCALES NETTES DE L’ÉTAT DEPUIS 2008

(en milliards d’euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 Prévision d’exécution	2016 Prévision
Montant	260,0	214,2	253,6	255,0	268,4	284,0	274,3	278,2	286,0

Source : commission des finances.

Les recettes fiscales sont évaluées à législation constante en fonction de la croissance du PIB. Ceci permet de déterminer leur « évolution spontanée ». Puis, cette évaluation est corrigée des mesures nouvelles et de périmètre devant entrer en vigueur durant l’année faisant l’objet du projet de loi de finances.

En 2015, l’évolution spontanée des recettes fiscales nettes est peu dynamique en raison de la faible inflation. Leur élasticité au PIB serait ainsi inférieure à l’unité, à 0,8. Elles s’établiraient à 278,2 milliards d’euros, en légère baisse par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (279,1 milliards d’euros), mais globalement en ligne avec la prévision présentée lors de la présentation du programme de stabilité (278,1 milliards d’euros).

Par rapport aux prévisions du programme de stabilité :

- le niveau d’impôt sur le revenu, qui intègre les informations relatives à la troisième émission du rôle, est revu en légère baisse,

- la prévision d’impôt sur les sociétés demeure dans l’ensemble stable, en attente du cinquième acompte qui ne sera connu qu’en fin d’année,

- le montant du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) attendu est également peu révisé, les encaissements à fin août étant en ligne avec la prévision.

- l’élasticité des recettes fiscales nettes est faiblement revue à la baisse par rapport au Programme de stabilité, à 0,8 contre 0,9 précédemment.

SITUATION AU 31 JUILLET 2015

(en milliards d'euros)

Recettes	Loi de finances 2015	Prévision actualisée 2015	Niveau à fin juillet 2015
Recettes fiscales nettes	279,1	278,2	164,5
dont impôt sur le revenu	68,9	69,6	48,0
dont impôt sur les sociétés	33,7	33,5	8,6
dont taxe sur la valeur ajoutée	142,6	141,5	82,6
dont taxe intérieure sur les produits de consommation sur les produits énergétiques	14,0	13,9	7,2
dont autres recettes fiscales	19,8	19,7	18,0

Source : annexes du projet de loi de finances pour 2016 ; ministère des finances et des comptes publics, direction du budget, situation mensuelle budgétaire de l'État au 31 juillet 2015.

En 2016, les recettes fiscales nettes s'établiraient à 286 milliards d'euros, en hausse de 7,8 milliards d'euros par rapport à la prévision actualisée pour 2015, et de 11,7 milliards d'euros par rapport l'exécution constatée en 2014.

La hausse des recettes fiscales serait le résultat de deux mouvements contraires :

- une évolution spontanée à la hausse de 9,4 milliards d'euros, d'une part ;
- des mesures nouvelles et de transfert qui pèsent à la baisse pour 1,6 milliard d'euros, d'autre part.

L'estimation de l'évolution spontanée des recettes supposerait que l'élasticité des recettes fiscales à la croissance du PIB soit de 1,3.

Une élasticité des recettes fiscales à la croissance de 1,3

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 2016, l'évolution spontanée des recettes fiscales est estimée à 9,4 milliards d'euros, soit une hausse de 3,4 % par rapport à 2015. Or, le PIB devrait croître en valeur de 2,5 % (1 % d'inflation et 1,5 % de croissance en volume).

Cela signifie que l'élasticité des recettes fiscales à la croissance est attendue à 1,36 pour 2016 (arrondi à 1,3 dans les annexes du projet de loi de finances).

1. Impôt sur le revenu

a. La prévision pour 2016

Le rendement net de l'impôt sur le revenu devrait être de 72,3 milliards d'euros en 2016 au lieu de 69,6 milliards d'euros en 2015, soit une hausse de 2,7 milliards d'euros.

La hausse de l'impôt sur le revenu résulterait exclusivement de son évolution spontanée estimée à 4 %. Cette hausse serait proportionnellement plus dynamique que la hausse du PIB, ce qui n'est pas anormal en période de reprise d'activité compte tenu de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu. L'élasticité des recettes de l'impôt sur le revenu s'établirait ainsi à 1,6 pour 2016.

Les mesures nouvelles devraient, en revanche, se compenser puisque la baisse prévue par l'article 2 du présent projet loi de finances est sensiblement égale au montant de la prime pour l'emploi supprimée à compter de 2016, soit environ 2 milliards d'euros⁽¹⁾. Les autres mesures nouvelles devraient peser marginalement à la baisse, pour environ 0,1 milliard d'euros (dont - 0,4 milliard d'euros au titre de la montée en puissance du crédit d'impôt pour la transition énergétique et + 0,5 milliard au titre de la suppression du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt).

b. La tendance à la réduction de la proportion de foyers imposés

L'ajustement des finances publiques en début de quinquennat reposait d'abord sur les recettes, avec notamment la création d'une tranche à 45 % pour les revenus supérieurs à 151 956 euros par part, et la poursuite du gel du barème de l'impôt sur le revenu pour tous les contribuables. Le rendement net de l'impôt sur le revenu a, ainsi, progressé de près de 10 milliards d'euros entre 2012 et 2014.

RECETTES NETTES D'IMPÔT SUR LE REVENU

(en milliards d'euros)

Année	2010 Exécution	2011 Exécution	2012 Exécution	2013 Exécution	2014 Exécution	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision
Montant	47,4	51,5	59,5	67,0	69,2	69,6	72,3

Source : commission des finances.

Le nombre de foyers fiscaux imposés a suivi la même progression en début de législature. La proportion de foyers imposés est ainsi passée de 46,6 % en 2011 à 52,3 % en 2013.

(1) Ce montant est rebudgétisé dans le programme 304 Inclusion sociale et protection des personnes.

**ÉVOLUTION DE LA PROPORTION DES FOYERS FISCAUX IMPOSÉS
PARMI L'ENSEMBLE DES FOYERS FISCAUX**

(en millions)

Année d'imposition	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de foyers fiscaux	35,08	35,46	36,04	36,39	36,6	36,96	36,39	36,72	37,12
Nombre de foyers imposés	16,92	16,31	16,92	15,78	16,82	17,21	18,15	19,20	17,77
Nombre de foyers non imposés	18,16	19,15	19,11	20,61	19,78	19,75	18,24	17,52	19,34
Proportion de foyers imposés	48,2 %	46 %	46,9 %	43,4 %	46,0 %	46,6 %	49,9 %	52,3 %	47,9 %

Source : ministère des finances et des comptes publics, direction de la législation fiscale.

Cette politique fiscale, rendue nécessaire par la situation dégradée des finances publiques dont a hérité cette majorité, a soumis à contribution les ménages aisés mais aussi les ménages à revenus modestes et moyens. Avec le rétablissement progressif des comptes publics, il est apparu nécessaire d'alléger en priorité l'effort fiscal des ménages à revenus modestes et moyens.

Le Gouvernement s'est, ainsi, engagé depuis 2014 dans un processus de baisse de l'impôt sur le revenu en faveur des ménages à revenus modestes et moyens.

Deux mesures ont été adoptées avant le présent projet de loi de finances.

En premier lieu, l'article 1^{er} de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 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 1,5 milliard d'euros. La réduction d'impôt a été soumise à des conditions de revenus afin qu'elle bénéficie exclusivement aux ménages à revenus modestes et moyens.

En second lieu, l'article 2 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 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 millions de ménages. Pour que cette mesure soit réservée aux seuls ménages aux revenus modestes et moyens imposés dans la première tranche de l'impôt sur le revenu, 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.

Ces deux mesures ont permis de réduire la proportion de foyers imposés de 52,3 % à 47,9 %.

Le présent projet de loi de finances poursuit et amplifie l'allègement de l'imposition des ménages aux revenus modestes et moyens. Ainsi, l'article 2 du présent projet loi de finances institue une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu

de 2 milliards d'euros. Le mécanisme choisi consiste 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.

Cette nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu devrait concerner 8 millions de foyers en 2016 pour un gain moyen de 252 euros (de 200 à 300 euros par célibataires, et de 300 à 500 euros par couples). Parmi eux, 3 millions n'avaient pas bénéficié des précédentes mesures de baisse.

La proportion de foyers imposés en 2016 au titre des revenus de 2015 devrait revenir à 46,5 % soit à un niveau équivalent à celui qui existait en 2012 au titre des revenus de 2011.

Par ailleurs, cette mesure réduit le taux marginal d'imposition à l'entrée dans le barème progressif. Ainsi, 100 euros de revenus supplémentaires seront désormais taxés à 24,5 euros, contre 28 euros aujourd'hui.

Au total, 12 millions de foyers fiscaux, soit les deux tiers des foyers fiscaux imposés, auront bénéficié des baisses d'impôt depuis 2014 (9 millions au titre des deux mesures antérieures au présent projet de loi de finances, et 3 millions de foyers supplémentaires au titre de l'article 2 du présent projet de loi de finances). Le montant global de réduction de l'impôt s'élèvera à 5 milliards d'euros par an, en plus de la réduction d'impôt exceptionnelle de 1,5 milliard d'euros décidée en 2014, qui viennent soutenir le pouvoir d'achat des ménages aux revenus modestes et moyens.

Seul le tiers des foyers fiscaux les plus aisés n'a pas bénéficié de ces baisses d'impôt.

Pour autant, l'argument selon lequel cette politique aurait favorisé une hyper-concentration de l'impôt sur le revenu sur les ménages les plus aisés ne peut pas être retenu compte tenu de la structure de la fiscalité en France. En effet, l'impôt sur le revenu ne représente qu'une part minoritaire de l'imposition des revenus en France : le rendement de la contribution sociale généralisée (CSG), qui frappe tous les revenus à un taux proportionnel dès le premier euro, est supérieur à celui de l'impôt sur le revenu depuis 1998. Le rendement de la CSG a été de 94 milliards d'euros en 2014 contre 69,2 milliards d'euros pour l'impôt sur le revenu.

c. La progression des recettes est notamment portée par le service de traitement des déclarations rectificatives

Devant la commission des finances, le ministre des finances et des comptes publics a confirmé les excellents résultats obtenus par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR). Il a notamment indiqué que le rendement du STDR était plus important qu'attendu pour l'impôt sur le revenu, et

légèrement moindre pour l'impôt de solidarité sur la fortune⁽¹⁾. Ainsi, selon des informations communiquées à la Rapporteuse générale par le Gouvernement, le STDR devrait rapporter 648 millions d'euros au titre de l'impôt sur le revenu en 2016.

Ce constat permet d'expliquer en partie la dynamique positive du rendement de ce dernier impôt.

Extraits du Rapport économique, social et financier relatifs au STDR

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) à la charge de traiter les dossiers des contribuables détenant des avoirs à l'étranger non déclarés et souhaitant se mettre en conformité avec la loi fiscale.

En 2014, le rendement budgétaire du STDR a finalement atteint 1,91 milliard d'euros, au-delà de la prévision de 1,85 milliard d'euros inscrite en LFR de fin d'année.

Au 31 août 2015, le montant des recouvrements effectués depuis le 1^{er} janvier 2015 atteint 1,8 milliard d'euros. Ce rythme conforte la prévision de 2,65 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année. Par ailleurs, à cette même date, le nombre total de demandes déposées par les contribuables atteint 44 000, dont seules 8 000 ont été définitivement traitées et recouvrées. Le montant moyen d'actifs déclarés par demande complète (3/4 des demandes déposées) s'établit à environ 750 000 euros. Le taux moyen d'imposition (droits et pénalités) des dossiers traités (1/4 des dossiers complets) reste stable autour de 25 %.

Le nombre mensuel de nouveaux arrivants est de plus de 900 depuis le mois de janvier. Depuis la prévision retenue pour le Programme de stabilité, arrêtée sur la base des seuls dossiers connus, le nombre de demande a progressé de 15 %, passant de 38 000 à 44 000. **Dans ce contexte, nous anticipons pour 2016 un rendement de 2,4 milliards d'euros, en hausse de 0,6 Md€ par rapport à la prévision du Programme de stabilité** et en baisse de 0,25 Md€ par rapport à 2015.

2. Impôt sur les sociétés

a. La prévision pour 2016

Le rendement net de l'impôt sur les sociétés (IS) devrait encore baisser en 2016 pour s'établir à 32,9 milliards d'euros au lieu de 33,5 milliards d'euros en 2015, soit une baisse de 0,6 milliard d'euros. Cette prévision se décompose en 57,5 milliards d'euros d'impôt brut et 24,7 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements.

(1) M. Christian Eckert, commission des finances de l'Assemblée nationale, compte rendu n° 109, 30 septembre 2015 (reproduit dans le présent tome) : « En 2015, l'ISF a beaucoup augmenté mais la répartition entre l'ISF et l'impôt sur le revenu est différente de celle que nous avons anticipée. L'activité du STDR a eu pour effet d'augmenter les recettes tirées de l'impôt sur le revenu plus que celles provenant de l'ISF. »

Les mesures nouvelles devraient entraîner une baisse de 3,4 milliards d’euros, résultant essentiellement de la suppression de la contribution exceptionnelle sur l’IS (2,6 milliards d’euros).

À l’inverse, l’évolution spontanée de l’IS serait assez forte (+ 8,5 %) sous l’effet conjugué de la reprise de l’activité et de la hausse mécanique de l’assiette liée aux mesures de baisse des charges. La baisse des cotisations patronales décidées dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité augmente, en effet, le résultat fiscal des entreprises. Cet impact mécanique devrait entraîner un gain supplémentaire d’IS pour l’État de 1,8 milliard d’euros.

L’élasticité des recettes d’IS à la croissance serait, ainsi, de 3,4 en 2016.

b. La baisse continue de l’impôt sur les sociétés depuis 2013

Le rendement de l’impôt sur les sociétés devrait baisser de 14,3 milliards d’euros en 2016 par rapport à 2013, soit une baisse de plus de 30 % sur la période 2013-2016.

RECETTES NETTES D’IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

(en milliards d’euros)

Année	2010 Exécution	2011 Exécution	2012 Exécution	2013 Exécution	2014 Exécution	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision
Montant	32,9	39,1	41,3	47,2	35,3	33,5	32,9

Source : commission des finances.

Cette baisse est due en grande partie à la montée en charge du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE). Le CICE devait, en effet, représenter pour les entreprises une baisse du coût du travail de 12 milliards d’euros en 2013 et de 18,2 milliards d’euros en 2014 selon la cible estimée à partir des données sociales. Au titre des salaires versés en 2015 et 2016, les prévisions de créances globales de CICE dont bénéficieront les entreprises ont été arrêtées à 18,6 milliards et 19,4 milliards d’euros. Le CICE devrait ensuite atteindre les 20 milliards d’euros au titre des salaires versés en 2017.

Sa montée en charge est cependant progressive compte tenu des règles d’imputation et de restitution propres à tout crédit d’impôt (décalage d’un an entre l’assiette et la constatation de la créance, restitution de la créance permise au terme d’un délai de trois ans sauf exception).

Le coût budgétaire du CICE correspond, ainsi, au montant décaissé chaque année par l’État, sous forme de restitutions ou sous forme d’imputations. Au 31 juillet 2015, le coût global budgétaire du CICE depuis sa création s’élevait ainsi à 15,5 milliards d’euros. À la fin de l’année 2015, le coût budgétaire du CICE depuis sa création devrait atteindre 18,9 milliards d’euros selon les dernières prévisions du ministère des finances (6,4 milliards pour l’année 2014, et 12,5 milliards pour l’année 2015).

COÛT BUDGÉTAIRE DU CICE

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montant	6,4	12,5	13,0	16,5	18,6	19,6

Source : ministère des finances.

Les entreprises de moins de deux cent cinquante salariés bénéficient davantage du CICE, en proportion de leur masse salariale, que les entreprises de plus de deux cent cinquante salariés.

PART DE CICE PERÇU PAR RAPPORT À LA PART DE MASSE SALARIALE GLOBALE DES ENTREPRISES

Taille	CICE				Masse salariale
	2013	2014	2015	Part	Part
1 à 20 salariés	2,9	4,4	4,7	26 %	22 %
20 à 50 salariés	1,4	2,2	2,4	13 %	12 %
50 à 250 salariés	2,1	3,2	3,4	19 %	19 %
Moins de 250 salariés	6,4	9,8	10,5	58 %	53 %
Plus de 250 salariés	4,6	7,1	7,6	42 %	47 %
Total	11,1	16,8	18,1	100 %	100 %

Source : déclaration annuelle de données sociales (DADS), calculs (ministère des finances et des comptes publics).

3. Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

La prévision actualisée pour 2015 du rendement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) s'élève à 13,9 milliards d'euros, soit une hausse de 0,7 milliard par rapport à l'exécution en 2014. Cette hausse s'explique essentiellement par la création de la composante carbone (+ 1,2 milliard d'euros), adoptée en loi de finances pour 2014⁽¹⁾. Le produit du relèvement de 2 centimes du tarif de la taxe intérieure de consommation sur le carburant gazole, prévu en loi de finances pour 2015, a été, quant à lui, transféré à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

En 2016, les recettes TICPE devraient progresser pour s'établir à 15,6 milliards d'euros au lieu de 13,9 milliards d'euros selon la prévision actualisée pour 2015, soit une hausse de 12,2 %.

Cette hausse résulterait principalement de la montée en charge de la fiscalité écologique avec une nouvelle augmentation, pour 1,2 milliard d'euros, de la composante carbone de la TICPE (de 14,50 euros la tonne en 2015 à 22 euros en 2016).

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

L'évolution spontanée de la TICPE serait, en revanche, assez faible (0,4 %).

4. Taxe sur la valeur ajoutée

Le rendement net de la TVA serait de 144,7 milliards d'euros en 2016, au lieu de 141,5 milliards d'euros en 2015, soit une hausse de 3,2 milliards résultant principalement de l'évolution spontanée, les mesures nouvelles pesant marginalement à la hausse (pour 0,2 milliard d'euros). L'élasticité des recettes de TVA demeurerait cependant inférieure à l'unité (0,8).

Selon des informations recueillies par la Rapporteuse générale, le produit net d'un point de TVA au taux de droit commun s'élève désormais à 6,5 milliards d'euros.

PRODUIT NET D'UN POINT DE TVA

(en milliards d'euros)

Année	2015	2016
Produit net d'un point de TVA au taux de 5,5 %	1 ¾	2
Produit net d'un point de TVA au taux de 7 % puis 10 %	1 ¼	1 ¼
Produit net d'un point de TVA au taux de 19,6 % puis 20 %	6 ½	6 ½

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire de la Rapporteuse générale.

5. Autres recettes fiscales

Les autres recettes fiscales sont estimées pour 2016 à 20,5 milliards d'euros au lieu de 19,7 milliards en 2015. Cette hausse de 0,8 milliard d'euros résulterait exclusivement de leur évolution spontanée.

Parmi ces autres recettes fiscales, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) s'établirait à 5,6 milliards d'euros pour 2016, soit le même montant que la prévision actualisée pour 2015. En 2014, les recettes d'ISF s'étaient limitées à 5,2 milliards d'euros.

Ainsi, selon des informations communiquées à la Rapporteuse générale par le Gouvernement, le STDR devrait rapporter 734 millions d'euros au titre de l'ISF en 2016.

PRÉVISIONS DE RECETTES AU TITRE DU STDR EN 2016

(en millions d'euros)

Nature de l'impôt	Recettes prévues
Droits de donation	173
Droits de succession	231
Impôt sur la fortune	734
Impôt sur le revenu	648
Prélèvements sociaux	290
Amendes	324
Total	2 400

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire de la Rapporteuse générale.

B. LES RECETTES NON FISCALES

En 2016, le produit des recettes non fiscales augmenterait de 1,6 milliard d'euros par rapport à 2015 pour s'établir à 15,7 milliards, notamment en raison de la vente des fréquences hertziennes de 700 MHz. Le produit de cette vente sera, en effet, comptabilisé en recettes non fiscales du fait de la clôture du compte d'affectation spéciale *Fréquences* prévue par l'article 19 du présent projet de loi de finances.

Il est également prévu une hausse d'1,7 milliard d'euros du reversement de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) liée à la non-reconduction de la baisse constatée en 2015 et à la restitution d'un appel en garantie au titre d'un contrat d'exportation.

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

- 5,7 milliards d'euros de dividendes ;
- 2,5 milliards d'euros de produits du domaine de l'État ;
- 0,9 milliard d'euros de produits de la vente de biens et services ;
- un milliard d'euros de remboursements et d'intérêts des prêts, d'avances et d'autres immobilisations financières ;
- 1,7 milliard d'euros d'amendes, de sanctions, de pénalités, et de frais de poursuite,
- et 4 milliards d'euros de produits divers.

C. LES DÉPENSES FISCALES SONT EN BAISSSE MAIS DEMEURENT SUPÉRIEURES AUX OBJECTIFS DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Le tome II de l'annexe relative à l'évaluation 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).

Selon cette définition, 449 dépenses fiscales sont recensées pour 2016 au lieu de 453 en 2015.

L'article 19 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 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* » ⁽¹⁾.

Ces montants intègrent le coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Cette intégration résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de la Rapporteuse générale. Ces montants constituent toutefois un simple objectif de pilotage et n'ont donc pas une valeur normative.

L'exposé des motifs de l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances fournit une évaluation de dépenses fiscales dans le but d'informer le Parlement sur le suivi de l'objectif fixé par la loi de programmation.

Aux termes de cet exposé des motifs, le coût des dépenses fiscales pour 2015 et 2016 est légèrement supérieur aux objectifs de la loi de programmation : 84,4 milliards au lieu de 80,6 milliards en 2015 (soit un écart de 3,8 milliards d'euros), et 83,4 milliards d'euros en 2016 au lieu de 81,8 milliards en loi de programmation (soit un écart de 1,6 milliard d'euros).

L'essentiel de l'écart entre les cibles pour 2015 et pour 2016 s'explique par une montée en charge plus rapide qu'anticipée du CICE.

Il apparaît en effet que le coût budgétaire du CICE sera supérieur de 2,5 milliards d'euros en 2015 et de 1,8 milliard d'euros en 2016 par

(1) 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.

rapport à la prévision budgétaire d'octobre 2014 telle qu'elle a été communiquée à la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le CICE ⁽¹⁾. Le rythme des imputations et des restitutions s'est accéléré en 2015 selon le dernier rapport France stratégie. Différentes raisons techniques peuvent l'expliquer (comme l'ordre d'imputations du crédit d'impôt sur la déclaration fiscale des entreprises). Le coût en comptabilité nationale, c'est-à-dire le coût du CICE incluant les créances en report, a été revu à la hausse de seulement 0,7 milliard pour 2015 et de 0,5 milliard pour 2016, soit des montants nettement moindres que la hausse du coût budgétaire.

COÛT BUDGÉTAIRE DU CICE

(en milliards d'euros)

Coût/année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Coût évalué en octobre 2014	6,5	10	11,2	15,6	18,9	20,1
Coût évalué en septembre 2015	6,4	12,5	13,0	16,5	18,6	19,6

Source : ministère des finances.

Bien que supérieures aux objectifs fixés, les dépenses fiscales pour 2016 sont en baisse d'un milliard d'euros par rapport à 2015, en raison essentiellement de la suppression de la prime pour l'emploi (PPE).

PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU COÛT DES DÉPENSES FISCALES EN 2016 PAR RAPPORT À 2015

(en milliards d'euros)

Suppression de la prime pour l'emploi	- 2,0
Crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt	- 0,4
Exonération de taxe d'habitation pour les personnes âgées	- 0,3
CICE	+ 0,5
Crédit d'impôt pour la transition énergétique	+ 0,5
Crédit d'impôt recherche	+ 0,2
Suramortissement de 40 %	+ 0,2
Crédit d'impôt en faveur du logement intermédiaire	+ 0,2

Source : projet de loi de finances pour 2016.

Autre exemple d'évolution de dépenses fiscales, celles utilisées dans le domaine de la culture comme l'illustre le tableau qui suit.

(1) Yves Blein, Rapport d'information de la mission d'information sur le crédit d'impôt compétitivité et l'emploi, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 2239, 2 octobre 2014 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2239.asp>.

COÛT DES CRÉDITS D'IMPÔT EN FAVEUR DE LA CULTURE

(en millions d'euros)

Année	2011	2012	2013	2014	2015 (prévisions)	2016 (prévisions)
Crédit d'impôt national « cinéma »	57	58	54	51	62	70
Crédit d'impôt national « audiovisuel »	50	51	56	57	61	60
Crédit d'impôt cinéma international	4	9	2	20	18	15
Crédit d'impôt phonographique	2	6	6	10	11	11
Crédit d'impôt en faveur des entreprises de jeux vidéos	8	7	5	5	7	9
Total des crédits d'impôt	121	131	123	143	159	165

Source : fascicule des Voies et moyens des projets de loi de finances pour 2013 à 2016.

FICHE N° 4

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 portant sur un allègement de prélèvements de 40 milliards d'euros à l'horizon 2017, en ce compris le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ;
- et un volet « solidarité » à destination des ménages.

I. LE VOLET « RESPONSABILITÉ »

A. LE CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE DU PACTE EST RESPECTÉ

Le volet « responsabilité » du pacte, avec le CICE, portent sur une enveloppe de 40 milliards d'euros se répartissant 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 DU PACTE DE RESPONSABILITÉ PAR CATÉGORIES

Catégorie de mesures	Mesures et évaluation initiale du montant de l'allègement	Calendrier
10 milliards d'euros Allègements de cotisations sociales patronales	4,5 milliards d'euros Allègement de cotisations entre 1 et 1,6 SMIC	2015
	4,5 milliards d'euros Allègement de cotisations entre 1,6 et 3,5 SMIC	2016
	1 milliard d'euros Allègement des cotisations familiales des indépendants	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	2016
	5,6 milliards d'euros Suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés	2015-2017
	2 milliards d'euros Baisse progressive du taux de l'IS à 28 %	2017-2020
20 milliards d'euros Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi	20 milliards d'euros Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi	2013 (montée en charge progressive jusqu'en 2017)

Source : commission des finances.

1. 24 milliards d'euros d'allègements de cotisations dès 2015

En 2015, les premières mesures du pacte de responsabilité et de solidarité ont été mises en œuvre en complément du CICE, conformément au calendrier prévu.

Les entreprises ont ainsi bénéficié de près de 24 milliards d'euros d'allègements fiscaux et sociaux dont 17,3 milliards au titre du CICE, 4,6 milliards au titre d'allègements de cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC (au lieu de 4,5 milliards évalués initialement), un milliard au titre d'allègements de cotisations en faveur des travailleurs indépendants et un milliard au titre de la de réduction de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

2. 8 milliards d'euros d'allègements de cotisations supplémentaires en 2016

Plusieurs mesures du pacte de responsabilité sont prévues pour 2016 :

- 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 4,5 milliards d'euros, et de 3,1 milliards d'euros en 2016 ;

- un nouvel abattement sur l'assiette de C3S en direction des PME, à hauteur d'un milliard d'euros supplémentaire ;

- l'expiration de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, au taux de 10,7 % qui représentera un gain pour les entreprises de 2,5 milliards d'euros.

Ainsi, en 2016, sous réserve des votes à intervenir, les entreprises bénéficieront de 8 milliards d'euros d'allègements supplémentaires au titre du pacte, soit un montant total de 32 milliards d'euros.

À ces 8 milliards d'euros, il convient d'ajouter un milliard d'euros supplémentaires au titre de la mesure de suramortissement exceptionnel de 40 % (500 millions d'euros en année pleine) et au titre des diverses mesures de soutien aux TPE et PME dont la limitation des effets de seuil prévue par l'article 4 du présent projet de loi de finances.

Pour financer ces mesures, tout en restant dans l'enveloppe du pacte, le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit de reporter d'un trimestre la mesure d'allègement sur les cotisations patronales entre 1,6 et 3,5 SMIC. Cette mesure entrerait donc en vigueur le 1^{er} avril 2016, et non le 1^{er} janvier 2016 comme prévu initialement.

Mesures TPE/PME

(articles 4 et 5 du projet de loi de finances pour 2016)

- Les seuils existants de neuf ou dix salariés pour les prélèvements fiscaux seront harmonisés et relevés à onze salariés.
- Les recrutements de nouveaux salariés dans les entreprises de moins de cinquante salariés effectués d’ici la fin de l’année 2018 ne déclencheront pas, suite au passage d’un seuil et pendant les trois années suivantes, la perte d’avantages fiscaux ou l’assujettissement à de nouveaux prélèvements.
- Les groupements d’employeurs, qui facilitent le recrutement en contrat à durée indéterminée pour les TPE, bénéficieront d’une fiscalité sécurisante pour leur développement.

Le suramortissement de 40 %

Le suramortissement est un avantage fiscal exceptionnel qui prend la forme d’un amortissement supplémentaire de 40 %, c’est-à-dire d’une déduction du résultat fiscal supérieure à celle de l’amortissement de droit commun.

Autrement dit, **pour un investissement de 100 euros, l’entreprise pourra déduire 140 euros de son résultat fiscal**. La déduction est répartie linéairement sur la durée normale d’utilisation des biens.

Le suramortissement est réservé aux investissements éligibles à l’actuel dispositif d’amortissement dégressif. Les biens éligibles au suramortissement sont donc essentiellement des biens d’équipement ce qui a pour but d’encourager les **investissements physiques du secteur industriel**.

La mesure est réservée aux investissements réalisés entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016.

Bien que son champ d’application soit limité à une année, le suramortissement produira ses effets sur l’ensemble de la durée normale d’utilisation du bien puisque la déduction doit être répartie linéairement sur la durée d’amortissement.

Contrairement au crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) qui constitue une réforme structurelle de baisse du coût du travail, le suramortissement est une **mesure de relance conjoncturelle** qui a pour but d’accompagner la reprise de la croissance et de rattraper le retard de la France en matière d’investissement privé.

Le coût de la mesure est estimé à environ **2,5 milliards d’euros sur cinq ans**, soit 500 millions d’euros en année pleine.

Pour une entreprise imposée au taux normal de l’impôt sur les sociétés (33 1/3 %), la mesure assurera une réduction fiscale de plus de 13 % de la valeur de l’investissement – soit un tiers de 40 %.

3. 40 milliards d'allègements de cotisations et d'impôt en 2017

Enfin, en 2017, deux dernières mesures devraient être mises en œuvre : la suppression complète de la C3S et une réduction du taux de l'IS. Le montant total des allègements de prélèvements au titre du pacte de responsabilité devrait ainsi être porté à 40 milliards en 2017 conformément aux engagements pris.

Le tableau qui suit récapitule le suivi de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et actualise l'évaluation des différentes mesures.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE RESPONSABILITÉ

(en milliards d'euros)

Mesures/année	2015	2016	2017
Allègements de cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC	4,6	4,6	4,6
Allègements de cotisations patronales entre 1,6 et 3,5 SMIC	—	3,1	4,5
Allègements de cotisations en faveur des indépendants	1	1	1
Abattement de contribution sociale sur l'IS	1	2	5,6
Suppression de la contribution exceptionnelle sur l'IS	—	2,5	2,5
CICE	17,3	18,5	19,3
Réduction du taux de l'IS	—	—	2,5
Total	23,9	31,7	40,0

Source : commission des finances.

B. 11,5 MILLIARDS D'EUROS N'ONT PAS ENCORE FAIT L'OBJET D'UN VOTE

La mise en œuvre de ces diverses mesures est toutefois soumise à l'approbation du Parlement. Sur l'enveloppe globale du pacte de responsabilité, il reste à ce jour environ 11,5 milliards d'euros de mesures à voter : 4,5 milliards au titre des allègements de cotisations patronales entre 1,6 et 3,5 SMIC, 4,6 milliards au titre des deux étapes supplémentaires en vue de la suppression complète de la C3S et 2,5 milliards d'euros au titre de la réduction du taux de l'IS.

À noter que la suppression de la contribution exceptionnelle sur l'IS n'a pas besoin de faire l'objet d'un vote bien que la mesure entre en vigueur l'année prochaine. Cette contribution est, en effet, due par les redevables de l'impôt sur les sociétés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2011 et jusqu'au 30 décembre 2016. Autrement dit, les sociétés qui vont clôturer au 31 décembre leur exercice annuel en 2016 ne seront pas soumises à cette contribution.

Sur les 11,5 milliards d'euros qui restent à voter, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit 5,5 milliards d'euros de mesures nouvelles en année pleine.

Il est tout d'abord prévu un nouvel allègement de cotisations patronales entre 1,6 et 3,5 SMIC. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit cependant de repousser au 1^{er} avril cet allègement si bien que le coût de cette mesure pour 2016 devrait se limiter à 3,1 milliards d'euros.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit également un abattement supplémentaire de C3S représentant une réduction d'un milliard d'euros pour les entreprises qui s'ajoute à la réduction du même montant votée l'an dernier. Le nombre de redevables de la C3S passera ainsi à 20 000 au lieu de 98 000 en 2015 et 296 000 en 2014.

Deux mesures n'auront donc pas encore fait l'objet d'un vote à l'issue de l'adoption des textes financiers pour 2016, pour un montant global de 6 milliards d'euros. Il s'agit, d'une part, de la suppression complète de la C3S (3,5 milliards d'euros), et d'autre part, de la baisse du taux de l'IS (2,5 milliards d'euros).

C. LE CICE EST ENTRÉ DANS SA PHASE DE MATURITÉ

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 à 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 DOM à compter des salaires versés en 2015).

1. Une baisse du coût du travail pour les entreprises

Le CICE devait représenter pour les entreprises une baisse du coût du travail de 12 milliards d'euros en 2013, et de 18,2 milliards d'euros en 2014 selon la cible estimée à partir des données sociales. Ces cibles ont été révisées légèrement à la baisse par le ministère des finances et des comptes publics et ont été ramenées à 11,3 milliards pour 2013 et 17,9 milliards pour 2014. Au titre des salaires versés en 2015 et 2016, les prévisions de créances globales de CICE dont bénéficieront les entreprises ont été arrêtées à 18,6 milliards et 19,4 milliards d'euros. Le CICE devrait ensuite atteindre les 20 milliards d'euros au titre des salaires versés en 2017.

**PRÉVISIONS DE CRÉANCES EN FAVEUR DES ENTREPRISES
SELON LES MILLÉSIMES DE CICE**

(en milliards d'euros)

Millésime	Montant de créances
CICE millésime 2013	11,3
CICE millésime 2014	17,9
CICE millésime 2015	18,6
CICE millésime 2016	19,4
CICE millésime 2017	20,0

Source : ministère des finances et des comptes publics.

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 difficultés 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* ».

L'arrivée à maturité du dispositif se constate dans les derniers chiffres disponibles. Au 31 juillet 2015, sur un montant maximal de créances théoriques de 29,2 milliards d'euros (11,3 milliards pour les salaires versés en 2013 et 17,9 milliards pour les salaires versés en 2014), les entreprises ont d'ores et déjà déclaré 25,4 milliards d'euros de CICE.

Sur ce dernier montant, et toujours selon une situation arrêtée au 31 juillet 2015, les entreprises ont perçu directement 15,5 milliards d'euros soit sous forme d'imputations sur l'impôt dû (à hauteur de 10,4 milliards d'euros), soit sous forme de restitutions (à hauteur de 5,1 milliards d'euros), le solde (soit

9,9 milliards d'euros) étant reporté sur les années suivantes jusqu'à la troisième à compter de la constatation de la créance.

CRÉANCES DE CICE AU 31 JUILLET 2015

(en milliards d'euros)

Année	Restitutions	Imputations sur l'IS/IR	Créances reportées	Total	Rappel Cible	% acquis / cible
CICE « salaires 2013 »	2,6	5,2	3,4	11,2	11,3	99
CICE « salaires 2014 »	2,5	5,2	6,5	14,2	17,9	79
Total	5,1	10,4	9,9	25,4	29,2	87
	15,5					

Source : commission des finances, données France stratégie.

2. Le coût pour l'État

Le coût du CICE pour l'État diffère selon que l'on examine la comptabilité budgétaire ou la comptabilité nationale.

a. 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. Au 31 juillet 2015, le coût global budgétaire du CICE depuis sa création s'élevait ainsi à 15,5 milliards d'euros. À la fin de l'année 2015, le coût budgétaire du CICE depuis sa création devrait atteindre 18,9 milliards d'euros selon les dernières prévisions du ministère des finances (6,4 milliards pour l'année 2014, et 12,5 milliards pour l'année 2015).

COÛT BUDGÉTAIRE DU CICE

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montant	6,4	12,5	13,0	16,5	18,6	19,6

Source : ministère des finances.

Le coût budgétaire en 2016 (13 milliards d'euros) sera supérieur de 0,5 milliard au coût budgétaire attendu pour 2015. Autrement dit, la montée en charge du CICE pèsera en 2016 pour 0,5 milliard d'euros sur le déficit budgétaire de l'État par rapport au déficit qui sera constaté pour 2015.

En 2017, la montée en charge du CICE pèsera pour 3,5 milliards sur le déficit budgétaire par rapport à celui qui sera constaté pour 2016 (16,5 milliards d'euros de coût budgétaire en 2017 au lieu de 13 milliards d'euros en 2016).

b. 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.

COÛT EN COMPTABILITÉ NATIONALE DU CICE

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montant	10,2	17,3	18,5	19,3	19,9	20,7

Source : ministère des finances.

Le coût en comptabilité nationale pour 2016 (18,5 milliards d'euros) sera supérieur de 1,2 milliard au coût en comptabilité nationale attendu pour 2015. Autrement dit, la montée en charge du CICE pèsera en 2016 pour 1,2 milliard d'euros sur le déficit « maastrichtien » de l'État par rapport au déficit qui sera constaté pour 2015.

En 2017, la montée en charge du CICE pèsera pour 0,8 milliard sur le déficit maastrichtien par rapport à celui qui sera constaté pour 2016 (19,3 milliards d'euros de coût en comptabilité nationale pour 2017 au lieu de 18,5 milliards d'euros en 2016).

II. LE VOLET « SOLIDARITÉ »

Le présent projet de loi de finances marque une troisième étape dans la mise en œuvre du volet « solidarité » du pacte qui permettra de porter à 5 milliards d'euros le montant global des réductions d'impôt dont bénéficieront 12 millions de ménages (soit les deux tiers des ménages imposables).

A. LES DEUX MESURES ANTÉRIEURES AU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016 : 3 MILLIARDS D'EUROS DE RÉDUCTION POUR 9 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.

Deux mesures ont été adoptées avant le présent projet de loi de finances.

En premier lieu, l'article 1^{er} de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 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 1,5 milliard d'euros.

La réduction d'impôt a été soumise à des conditions de revenus afin qu'elle bénéficie exclusivement à classes moyennes imposées dans les premières tranches de l'IR.

En second lieu, l'article 2 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 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 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.

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.

La Rapporteuse générale a calculé qu'avant l'entrée en vigueur de cette mesure, un couple avec deux enfants était soumis à l'impôt sur le revenu à compter de 27 000 euros de revenus annuels. Désormais, l'entrée dans l'imposition du même couple s'effectue à compter de 40 000 euros de revenus annuels. Les détails de ces différents calculs figurent, dans le tome II du présent rapport général, en commentaire de l'article 2 du présent projet loi de finances.

B. AVEC LA MESURE PRÉVUE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016 : UN TOTAL DE 5 MILLIARDS D'EUROS DE RÉDUCTION POUR 12 MILLIONS DE MÉNAGES

Le présent projet de loi de finances poursuit et amplifie l'allègement de l'imposition des ménages aux revenus modestes et moyens qui a été engagé par le Gouvernement l'année dernière, d'abord par le biais d'une réduction exceptionnelle d'impôt sur le revenu en première loi de finances rectificative pour 2014, puis par la réforme du bas du barème intervenue en loi de finances pour 2015.

Ainsi, l'article 2 du présent projet loi de finances institue une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu de 2 milliards d'euros. Le mécanisme choisi consiste 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. Un état des lieux complet du mécanisme de la décote et de son évolution est effectué par la Rapporteuse générale dans son commentaire de l'article 2, inséré dans le tome II du présent rapport général.

Cette nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu devrait concerner 8 millions de foyers en 2016 pour un gain moyen de 252 euros (de 200 à 300 euros par célibataires, et de 300 à 500 euros par couples). Parmi eux, 3 millions n'avaient pas bénéficié des précédentes mesures de baisse.

Au total, 12 millions de foyers fiscaux auront bénéficié de ces baisses d'impôt depuis 2014 (9 millions au titre des deux mesures antérieures au présent projet de loi de finances, et 3 millions de foyers supplémentaires), 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.

FICHE N° 5

LES DÉPENSES PUBLIQUES

La tendance marquée d'un ralentissement de la croissance des dépenses publiques depuis 2012 est le résultat de l'effort budgétaire engagé par l'État, notamment par le biais d'un programme d'économies de 50 milliards d'euros pour les années 2015 et 2017, conformément à la trajectoire fixée dans le débat d'orientation des finances publiques ainsi que d'une amélioration du contexte macroéconomique.

I. UNE CROISSANCE CONTENUE DES DÉPENSES PUBLIQUES

A. UNE RUPTURE CONFIRMÉE AVEC LES RYTHMES DE CROISSANCE ENREGISTRÉS SOUS LES PRÉCÉDENTES LÉGISLATURES

La trajectoire de la dépense publique retenue par le Gouvernement pour les années 2015 à 2017 repose sur la mise en œuvre du programme d'économies de 50 milliards d'euros sur la croissance tendancielle des dépenses publiques, annoncé dans le programme de stabilité pour les années 2014 à 2017 et détaillé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP 2014-2019) ⁽¹⁾.

Ce programme doit permettre de redresser la trajectoire des finances publiques tout en dégagant des marges de manœuvre pour financer le soutien de l'activité au travers de mesures en faveur de l'investissement et de la reprise de l'emploi ainsi que l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages.

1. L'évolution des dépenses publiques, hors crédits d'impôts

En 2014, l'évolution des dépenses publiques en valeur a été de 0,9 % en 2014 (pour 0,5 % en volume et 0,4 % d'inflation) au lieu de 3,6 % en moyenne sur la période 2002-2012 ⁽²⁾.

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

(2) Les objectifs de moindre croissance des dépenses publiques sont exprimés en valeur, soit non corrigées de l'inflation et appréciées en euros courants et en volume, soit corrigées de l'inflation et appréciées en euros constants. De manière à apprécier l'évolution des dépenses publiques sur longue période, les données proposées sont retraitées des crédits d'impôts. Ce retraitement permet en effet de fonder l'analyse proposée sur des dépenses à structure constante. Pour rappel, les crédits d'impôts restituables ou reportables sont désormais compris dans le champ des dépenses publiques en application des nouvelles règles en matière de comptabilité nationale, issues de la révision du système européen de comptes intervenue en mai 2014 (passage du SEC 2005 au SEC 2010).

Pour les années 2015-2017, cette faible croissance est maintenue : les dépenses publiques ne devraient pas augmenter de plus de 1 % en valeur en 2015 ⁽¹⁾ (pour 0,9 % de croissance en volume et une inflation de 0,1 %) puis de plus de 1,3 % en 2016 malgré une reprise de l'inflation (pour une croissance en volume de 0,4 % et une prévision d'inflation de 1 %).

CROISSANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE HORS CRÉDITS D'IMPÔT ET RATIO DE DÉPENSE RAPPORTÉ AU PIB

(en %)

Dépense publique	2014	2015	2016
Croissance de la dépense publique en volume	0,5	0,9	0,4
Croissance de la dépense publique en valeur	0,9	1,0	1,3

Source : Rapport économique, social et financier *annexé au projet de loi de finances pour 2016*.

Ces prévisions devraient conduire à constater un fort ralentissement de la croissance annuelle des dépenses publiques qui passeraient, hors crédits d'impôts, de + 34 milliards d'euros par an entre 2002 et 2012 à + 15 milliards d'euros par an entre 2013 et 2017.

En 2014 et 2015, la croissance annuelle des dépenses publiques est même limitée à 10,8 milliards d'euros par an. Selon l'INSEE, la dernière augmentation annuelle des dépenses publiques inférieure à ce montant remonte à 1998 (pour un montant de 10,5 milliards d'euros au regard de dépenses représentant seulement 60 % des dépenses actuelles en euros courants). Les efforts réalisés par la présente majorité constituent donc un tournant en matière de maîtrise des dépenses.

ÉVOLUTION ANNUELLE DES DÉPENSES PUBLIQUES, HORS CRÉDITS D'IMPÔTS

(en milliards d'euros)

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

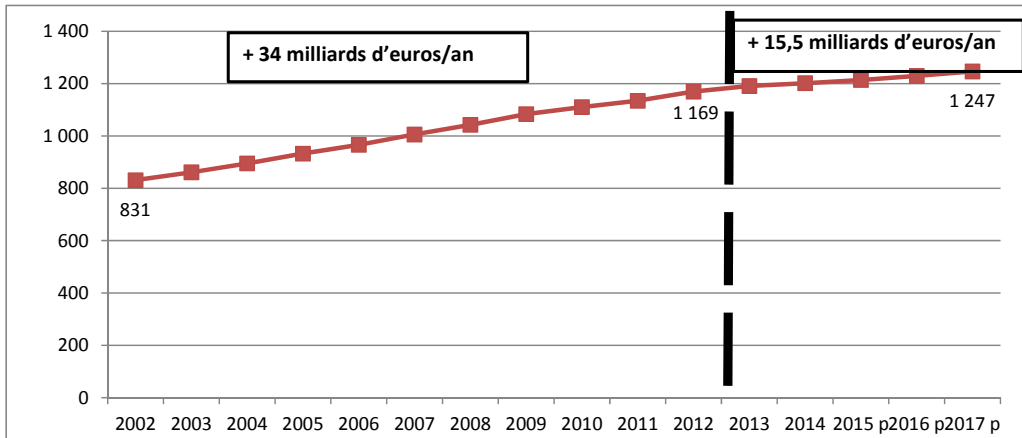
Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 p	2016 p	2017 p
Dépenses, hors crédits d'impôts	1 083,5	1 110,4	1 134,5	1 169,5	1 191,0	1 201,8	1 213,8	1 229,6	1 246,8
Augmentation annuelle	+ 41,1	+ 26,9	+ 24,1	+ 35,0	+ 21,6	+ 10,8	+ 12	+ 15,8	+ 17,2

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

(1) Selon le Gouvernement, ce niveau de dépenses s'explique notamment par plusieurs événements particuliers : la notification du budget rectificatif de l'Union européenne (- 700 millions d'euros), l'apurement communautaire (notification de la Commission européenne n°3519) (+ 400 millions d'euros) et la livraison du nouveau siège du ministère de la défense réalisée dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) (+ 1,7 milliard d'euros).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES, HORS CRÉDITS D'IMPÔTS

(en milliard d'euros)



Source : calculs de la commission des finances sur la base des données de l'INSEE et du Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016.

2. La croissance des dépenses publiques, y compris crédits d'impôts

L'évolution des dépenses publiques y compris crédits d'impôts permet d'apprécier l'accroissement progressif du montant des crédits d'impôts restituables ou reportables intégrés aux dépenses depuis le changement de norme comptable appliqué depuis septembre 2014 (passage du Système européen des comptes – SEC – 2005 au SEC 2010).

Selon les estimations du Gouvernement, ceux-ci augmentent fortement en 2015, de 2,5 milliards d'euros à 5,2 milliards, dont 4,8 milliards d'euros au titre du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) puis plus modérément en 2016 (5,7 milliards d'euros en 2016 dont 5,5 milliards d'euros pour le CICE ⁽¹⁾).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES EN VALEUR, Y COMPRIS CRÉDITS D'IMPÔTS

(en point)

Année	2015	2016
Dépenses publiques, y compris crédits d'impôts	1,5	1,2

Source : Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016.

Sur ce périmètre, les dépenses augmentent de 35,5 milliards d'euros par an entre 2002 et 2012 au lieu de 18,5 milliards pour la présente législature (soit à nouveau l'augmentation la plus faible depuis 1998).

(1) Ces chiffres correspondent à la différence entre le coût budgétaire et le coût en comptabilité nationale du CICE.

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

(en milliards d'euros)

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

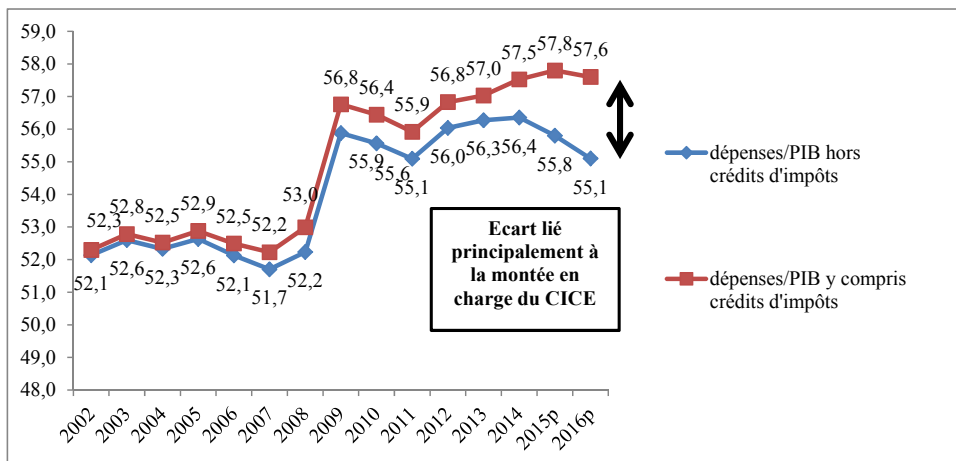
Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015 p	2016 p	2017 p
Dépenses, y compris crédits d'impôts	1 128,0	1 151,5	1 186,0	1 226,7	1 245,1	1 260,1	1 277,7	1 277,7
Augmentation annuelle	+ 27,4	+ 23,5	+ 34,5	+ 21,1	+ 19,6	+ 18,4	+ 14,9	+ 17,6

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

Si ces objectifs étaient tenus, le ratio des dépenses publiques au PIB diminuerait pour la première fois depuis 2011 à compter en 2015, hors crédits d'impôts et de 2016, y compris crédits d'impôts.

ÉVOLUTION DU RATIO DES DÉPENSES PUBLIQUES AU PIB

(en % de PIB)



Source : calculs de la commission des finances sur la base des données de l'INSEE et du Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

B. LA PART DES SECTEURS D'ADMINISTRATION DANS LA CROISSANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Les facteurs de croissance des dépenses publiques en 2015 et leur répartition entre les différents secteurs d'administrations publiques ont fait l'objet d'une présentation détaillée dans le cadre du débat d'orientation des finances publique de juin dernier ⁽¹⁾.

(1) Valérie Rabault, Rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 2922, 1^{er} juillet 2015.

Le présent projet de loi de finances présente, quant à lui, cette même répartition pour l'année 2016 :

– les dépenses de l'État (y compris crédits d'impôts) participeraient à hauteur de 0,5 point à la hausse des dépenses publiques, notamment du fait d'une remontée possible des taux d'intérêt sur la charge de la dette (+ 0,1 point) et d'une mesure de périmètre liée à la budgétisation de la prime pour l'emploi refondue dans le dispositif de la prime d'activité (+ 0,15 point) ⁽¹⁾ ;

– les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC) seraient stabilisées ;

– les dépenses des administrations publiques locales participeraient pour 0,2 point du fait d'une hausse des dépenses de fonctionnement essentiellement ;

– les dépenses des administrations de sécurité sociale contribueraient à hauteur de 0,5 point à périmètre constant (soit hors transfert des dépenses liées à l'allocation de logement familiale – ALF), soit à un rythme modéré reposant notamment sur l'hypothèse d'une amélioration progressive du marché de l'emploi.

CONTRIBUTION DES SOUS-SECTEURS À LA CROISSANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN VALEUR

(points de contribution)

Administration publique	2015	2016
APU (hors crédits d'impôts)	1,0	1,3
<i>APU (hors crédits d'impôts et hors mesure de périmètre portant sur la prime d'activité)</i>	<i>1,0</i>	<i>1,2</i>
APU (y compris crédits d'impôts)	1,5	1,2
<i>État (hors crédits d'impôts)</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>
<i>État (hors crédits d'impôts et hors mesure de périmètre portant sur la prime d'activité)</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>
État (y compris crédits d'impôt)	0,8	0,5
ODAC	0,1	0,0
APUL	- 0,1	0,2
ASSO	0,8	0,5

Note : à périmètre constant, net des transferts entre sous-secteurs.

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

Cette évolution en valeur des dépenses des différents secteurs d'administration devrait se traduire par une réduction importante des dépenses de chaque secteur d'administration publique par rapport aux précédentes législatures.

(1) La suppression de la prime pour l'emploi (qui se traduit par l'amélioration des recettes d'impôt sur le revenu de 2,1 milliards d'euros) donne lieu à une budgétisation à coût constant pour financer la nouvelle prime d'activité.

PART DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

(en milliards d'euros)

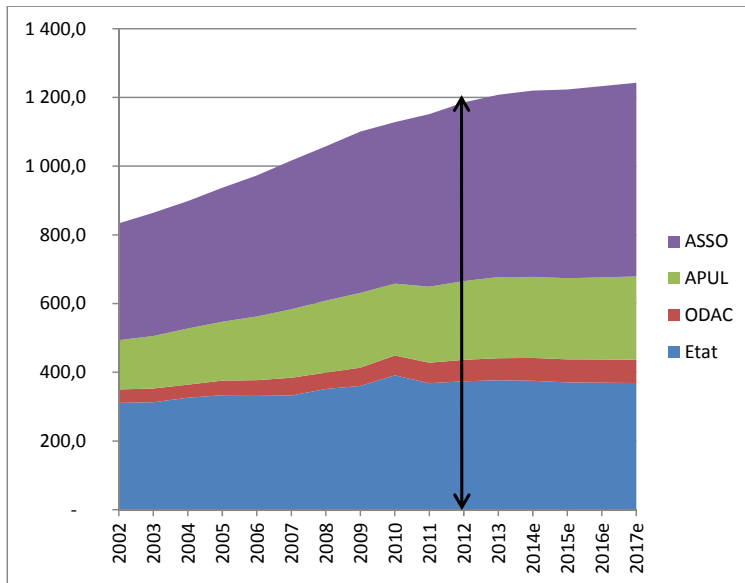
Administration	2002-2007	2007-2012	2012-2017	2015-2017
Total	36,5	34,0	18,3	16,3
État	6,2	9,9	4,7	3,4
ODAC	2,5	2,5	1,5	0,9
Collectivités locales	10,5	5,6	2,9	3,4
Sécurité sociale	17,3	16,0	9,3	8,6

* La prévision d'augmentation des dépenses publiques en 2017 retenue est celle présentée dans la LPFP 2014-2019.

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

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE SUR LA PÉRIODE 2002-2017

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances.

Les estimations de croissance modérée des dépenses publiques des différents secteurs d'administration traduisent les efforts engagés dans le cadre du programme d'économies de 50 milliards d'euros qui doit s'appliquer de 2015 à 2017.

II. LA POURSUITE DU PROGRAMME D'ÉCONOMIES

Le programme d'économies s'applique à l'ensemble des administrations publiques. Il se compose de mesures de moindres dépenses en tendance et d'économies réelles présentées dans les développements suivants.

A. RAPPEL DE LA DÉCLINAISON DU PROGRAMME D'ÉCONOMIES SUR LES ANNÉES 2015 À 2017

1. Les prévisions d'économies initiales

Ce programme d'économies a été conçu par rapport à l'estimation de la croissance tendancielle des dépenses publiques retenue par le Gouvernement qui repose sur des hypothèses conventionnelles présentées dans le *Rapport économique, social et financier* annexé au présent projet de loi de finances. Les mesures à prendre pour parvenir à réaliser le montant d'économies prévu chaque année ont été peu documentées jusqu'à présent ⁽¹⁾.

Dans le cadre de l'examen de ce projet de loi de finances, le Gouvernement présente pour la première fois un tableau répartissant les efforts à réaliser entre les différents secteurs d'administration au titre de chacune des années 2015 à 2017 ⁽²⁾.

OBJECTIFS D'ÉCONOMIES À RÉALISER SUR LA CROISSANCE TENDANCIELLE DE LA DÉPENSE POUR LA PÉRIODE 2015-2017

(en milliards d'euros)

Administration publique	2015	2016	2017	total
État et agences	8,7	5,1	5,1	19
Collectivités locales	3,5	3,5	3,7	10,7
Protection sociale	6,4	7,4	6,5	20,3
dont dépenses d'assurance maladie	3,2	3,4	3,4	10
dont autres dépenses de protection sociale	3,2	4	3,1	10,3
Total	18,6	16	15,4	50
Pour mémoire, totaux prévus par le programme de stabilité 2015-2018	21	14,5	14,5	50

Source : projet de loi de finances pour 2016.

Les montants totaux des économies annuelles à réaliser sont réajustés par rapport aux prévisions du programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 d'avril 2015. Cet ajustement tient notamment compte des moindres économies réalisées sur les dépenses de protection sociale en 2015, sans toutefois modifier le

(1) L'absence d'une présentation précise des économies prévues dans les documents budgétaires est soulignée par l'avis du Haut Conseil des finances publiques relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016, adopté le 25 septembre dernier ainsi que par la recommandation du 13 mai 2015 du Conseil de l'Union européenne concernant le programme national de réforme de la France pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité pour la France pour 2015.

(2) Les précédents documents budgétaires transmis au Parlement dans le cadre du programme de stabilité d'avril 2015 ou du débat d'orientation des finances publiques de juillet 2015 ne précisaient cette répartition que pour l'année 2015.

niveau global des économies à réaliser d'ici à 2017 par chacun des secteurs d'administration.

ÉCONOMIES RÉALISÉES EN 2015 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

(en milliards d'euros)

Administration publique	2015 (PLF 2015)	2015 (PLF 2016)	Écart
État et agences	7,7	8,7	1
Collectivités locales	3,7	3,5	– 0,2
Protection sociale	9,6	6,4	– 3,2
<i>dont dépenses d'assurance maladie</i>	3,2	3,2	0
<i>dont autres dépenses de protection sociale</i>	6,4	3,2	– 3,2
Total	21	18,6	– 2,4

Source : projet de loi de finances pour 2015 et projet de loi de finances pour 2016.

Cette révision des montants annuels est principalement liée à l'effet de la faible inflation sur les économies prévues ⁽¹⁾. Pour compenser cet effet et tenir la trajectoire du solde nominal, le programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne a présenté 4 milliards d'euros d'économies supplémentaires pour 2015 et 5 milliards d'euros en 2016.

NOUVELLES MESURES D'ÉCONOMIES ANNONCÉES DANS LE PROGRAMME DE STABILITÉ POUR LES ANNÉES 2015 À 2018

(en milliards d'euros)

Mesures	2015 (Pstab)	2016 (Pstab)
Administrations centrales	1,2	1,6
<i>dont État</i>	0,7*	<i>n.c</i>
<i>dont ODAC</i>	0,5	<i>n.c</i>
APUL	0	1,2
ASSO	1	2,2
Dette publique	1,2	–
Économies totales	3,4	5
Rendement supplémentaire issu de la déconcentration du STDR	0,4	–
Rendement supplémentaire des dividendes reçus par l'État	0,2	–
Recettes totales	0,6	–
Total	4	5

* Décret n° 2015-639 du 9 juin 2015 portant annulation de crédits

Pstab : pacte de stabilité pour les années 2015 à 2018

STDR : service de traitement des déclarations rectificatives

Source : programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 et projet de loi de finances pour 2016

(1) Si une plus faible l'inflation qu'attendue entraîne un ralentissement spontané des dépenses publiques (notamment pour les dépenses de fonctionnement), elle diminue également l'effort en économies, par exemple en annulant les effets des gels ou des modifications des règles d'indexation ou en accroissant le « pouvoir d'achat » des ministères. Des mesures supplémentaires doivent donc être prises pour maintenir le niveau d'effort initialement fixé.

2. Les prévisions d'économies révisées par le présent projet de loi

En 2015, la révision à la baisse de l'inflation (0,1 % au lieu de 1 % prévu en PLF 2015) a conduit à revoir le rendement des mesures initiales de 21 milliards d'euros à 16 milliards d'euros, essentiellement dans la sphère sociale (moindre effet du gel des retraites complémentaires et du décalage de la date de revalorisation des pensions de bases, moindre effet du gel du point fonction publique, dégradation des comptes de l'Unedic par rapport aux prévisions, etc.).

Par ailleurs, un effort supplémentaire a dû être fait pour tenir la trajectoire que la majorité s'était fixée.

Le programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne a ainsi détaillé 4 milliards d'euros d'économies supplémentaires se décomposant selon le Gouvernement en :

- 2,2 milliards d'euros d'économies supplémentaires pour compenser la faible inflation (diminution des dépenses de l'État à hauteur de 700 millions d'euros, la baisse de la dépense des opérateurs – notamment de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – AFITF et des programmes d'investissement d'avenir (PIA) pour 500 millions d'euros, baisse de l'ONDAM pour 400 million d'euros et de diverses mesures sur les administrations de sécurité sociale pour 600 millions d'euros) ;

- 1,8 milliard d'euros d'économies de constatation qui ont permis d'améliorer le solde public (mais qui n'entrent pas dans le champ du programme d'économies). Ces économies correspondent à la révision à la baisse des charges de la dette (– 1,2 milliard d'euros) et de l'amélioration des recettes du STDR et des dividendes reçues par l'État (+ 600 millions d'euros).

Par conséquent, le niveau actualisé du programme d'économies pour 2015 atteint 18,6 milliards d'euros (soit 16,4 milliards d'euros initialement prévus et 2,2 milliards d'euros d'économies supplémentaires).

En 2016, la faiblesse de l'inflation et une révision technique du tendanciel de dépense sur l'État (liée au niveau de la contribution de la France au budget de l'Union européenne) conduit à revoir le rendement des mesures d'économies initialement prévues de 14,5 milliards d'euros à 12,9 milliards d'euros.

Cette baisse est en partie compensée par les économies de 5 milliards d'euros annoncées pour 2016 dans le cadre du programme de stabilité. Elles se composent de :

- 3,1 milliards d'euros d'économies supplémentaires pour compenser l'inflation (diminution des dépenses de l'État à hauteur de 500 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2015, nouvelle baisse des dépenses de PIA pour 400 millions d'euros, baisse de l'ONDAM pour 500 millions d'euros et diverses mesures sur les administrations de sécurité sociale pour 1,7 milliards d'euros) ;

– 1,9 milliard d’euros d’économies de constatation qui ont permis d’améliorer le solde public mais ne sont pas dans le champ du programme d’économies (baisse de la dynamique spontanée des dépenses des collectivités locales et l’amélioration des recettes du STDR).

Au total, le niveau actualisé du programme d’économies pour 2016 s’élève à 16 milliards d’euros (soit 12,9 milliards d’euros initialement prévus et 3,1 milliards d’euros d’économies supplémentaires).

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES EFFORTS EN ÉCONOMIES RÉALISÉS EN 2015 ET 2016

(en milliards d’euros)

Mesures		2015	2016	2017*	Total
Programme d’économies de 50 milliards d’euros	Pour mémoire, économies prévues par le Pstab 2014 (inflation 1 %)	21	14,5	14,5	50
	Économies réalisées (0,1 % en 2015 et 1 % en 2016) (a)	16,4	12,9	14,5	43,8
	Mesures d’économies supplémentaires (b)	2,2	3,1	1	6,3
	Total (a+b=c)	18,6	16	15,4	50
Trajectoire budgétaire	Autres mesures d’économies supplémentaires pour tenir le déficit (d)	1,8	1,9	–	3,7
Total des mesures supplémentaires	Pour mémoire, totaux prévus par le programme de stabilité 2015-2018 (b+d)	4	5	–	9
Total des économies (c+d)		20,4	17,9	15,4	53,7

À la date de la rédaction du présent rapport, les prévisions d’économies en 2017 ne sont pas affectées par la moindre inflation.

Pstab : pacte de stabilité pour les années 2014 à 2017, avril 2014.

Source : projet de loi de finances pour 2016.

B. LA DÉCOMPOSITION DU PROGRAMME D’ÉCONOMIES ENTRE ÉCONOMIES EN TENDANCE ET ÉCONOMIES RÉELLES

Afin de déterminer pour chacune des mesures d’économies proposées s’il s’agit d’une économie en tendance ou d’une économie réelle, il convient d’apprécier la nature de l’effort demandé aux différents secteurs d’administration publique.

La Rapporteuse générale souligne toutefois qu’en l’état des informations dont elle dispose, cette approche ne peut être qu’approximative, la Cour ayant elle-même souligné qu’au regard des documents budgétaire « *il est impossible d’explicitier le montant de 21 milliards (d’efforts pour 2015, ramenés à 18,6 par le présent projet de loi de finances) et sa décomposition par catégorie de dépenses* ».

Les mesures listées dans le tableau suivant font l’objet d’une présentation dans les annexes relatives aux dépenses des différentes administrations publiques.

RÉCAPITULATIF DES MESURES DU PROGRAMME D'ÉCONOMIES ANNONCÉES SELON LEUR NATURE

(en milliards d'euros)

Administration publique	Effort budgétaire	Économies sur les dépenses constatées
En 2015		
État		
Baisse des dépenses nettes de l'État entre l'exécution 2014 et la loi de finances pour 2015 (hors PIA, à périmètre constant)	–	2,3
Annulation supplémentaire de crédits sur les ministères	–	0,7 ⁽¹⁾
Diminution du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne	–	0,7 ⁽²⁾
Baisse des intérêts de la dette publique	–	2
Révision du budget des opérateurs	–	0,5
Autres mesures non documentées (dont économies sur la masse salariale) ⁽³⁾	2,4	–
Administrations de sécurité sociale		
Baisse de l'ONDAM	3,2	–
Ralentissement constaté des dépenses d'action sociale – <i>dont modulations des allocations familiales</i>	–	0,7 0,4
Réforme des retraites	1,5	
Réforme du cumul retraite emploi		0,25
Autres économies non chiffrées dans le PLF 2016 (dans l'attente du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 – PLFSS 2016)	0,35	–
Collectivités territoriales		
Baisse des dotations ⁽⁴⁾	–	– 3,5
En 2016		
État		
Baisse des dépenses nettes de l'État entre les dépenses révisées en 2015 et le PLF 2016 (hors PIA, à périmètre constant) ⁽⁵⁾ – pour mémoire mais non prises en compte dans le total car incluant certaines des mesures détaillées ci-dessous.	–	0,8
Baisse des décaissements des investissements d'avenir (2,5 à 2,2 milliards par an)	–	0,3
Baisse des plafonds des taxes affectées aux opérateurs de l'État	–	0,3
Baisse masse salariale	0,8	–
Baisse des dépenses d'intervention documentées	–	– 0,18 au titre de la réforme des aides personnelles au logement – 0,19 au titre de la réforme de l'indexation des prestations sociales – 0,1 au titre de la réforme des aides à la pierre
Baisse des dépenses d'intervention non documentées	2,2	–
Baisse des subventions pour charges de service public	–	0,7
Économies sur les dépenses des ministères (peu documentées)	0,6	
Administrations de sécurité sociale		
Limitation des dépenses de l'ONDAM à 1,75 %	3,4	
Réforme du cumul retraite emploi	–	0,25

Administration publique	Effort budgétaire	Économies sur les dépenses constatées
Économies non documentées	1,25	
Réforme des retraites (loi du 20 janvier 2014)	1	—
Modalités de revalorisation des prestations sociales	—	0,4
Baisse des indemnités de chômage en tendance	0,8	
Modulations des allocations familiales	—	0,3
Collectivités territoriales		
Baisse des dotations	—	3,5

PIA : programme d'investissements d'avenir.

ONDAM : objectif national des dépenses d'assurance maladie.

(1) Décret n° 2015-639 du 9 juin 2015 portant annulation de crédits.

(2) Budget rectificatif n° 6.

(3) En l'absence d'un montant d'économies stable entre la loi de finances pour 2015 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2016 et d'éléments de bilan précis, cette présentation ne retient que les informations disponibles le PLF 2016. Par convention, les économies peu ou non documentées sont inscrites dans la colonne Effort budgétaire.

(4) Les baisses de dotations aux collectivités territoriales correspondent en réalité à une baisse de dépense réelle pour l'État dont il faudra analyser l'effet sur le niveau de la dépense des administrations locales. Toutefois, en l'absence de données sur cet effet, il est proposé d'inscrire ce montant dans l'effort d'économies de ces administrations comme le propose le Gouvernement.

(5) Se reporter aux développements infra.

Le tableau suivant présente ces éléments de manière synthétique.

RÉPARTITION ENTRE EFFORT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIES RÉELLES

(en milliards d'euros)

Administration	2015	2016	2017 ⁽²⁾	Total
État	8,7	5,1	5,1	19
Effort budgétaire	2,4	3,6	n.c	n.c
Économies réelles	6,3	1,5	n.c	n.c
Administrations sociales	6,4	7,4	6,5	20,3
Effort budgétaire ⁽¹⁾	5	6,45	n.c	n.c
Économies réelles	1,4	0,95	n.c	n.c
Administrations locales	3,5	3,5	3,7	10,7
Effort budgétaire			n.c	n.c
Économies réelles	3,5	3,5	n.c	n.c
Total	18,6	16	15,4	50

(1) Ces chiffrages pourront être affinés grâce aux éléments contenus dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

(2) À la date de la rédaction du présent rapport, la commission des finances n'a reçu aucune précision sur les mesures d'économies envisagées pour 2017.

Source : commission des finances.

L'appréciation de l'évolution tendancielle des dépenses

Le présent projet de loi de finances propose une définition précise de la croissance tendancielle des dépenses de l'État, qui s'élèverait, hors charges de la dette, pensions et transferts aux collectivités locales et à l'Union européenne, à 5 milliards d'euros par an qui se décomposent comme suit :

« – 1,5 milliard d'euros de masse salariale, tenant compte d'une revalorisation du point fonction publique en fonction de l'inflation moyenne de la période et de mesures catégorielles diverses à hauteur de 0,55 milliard d'euros ; ce tendanciel est diminué de 0,4 milliard d'euros par rapport à celui présenté dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019 en raison d'hypothèses d'inflation revues à la baisse ;

« – 0,5 milliard d'euros de fonctionnement et 0,5 milliard d'euros d'investissement, ce qui correspond au tendanciel estimé par la Cour des comptes, et retient des évolutions différenciées par type de dépenses (loyers budgétaires indexés sur l'indice des loyers des activités tertiaires, fonctionnement courant, dépenses d'équipement militaire, etc.) ;

« – 0,8 milliard d'euros de contributions aux agences, pour lesquels l'évolution tendancielle est estimée suivant les mêmes hypothèses que l'État par nature de dépense (personnel, fonctionnement, investissement, interventions) ;

« – 1,7 milliard d'euros d'interventions, comprenant notamment des dépenses dites de " guichet ", versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires, et des interventions " hors guichet ", pour lesquelles le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères.

« La prise en compte de l'évolution des transferts à l'Union européenne, pour un montant équivalent à la dépense prévisionnelle, aboutit à un tendanciel total pour l'État différencié suivant les années : 6,5 milliards d'euros en 2016, en raison du ressaut significatif prévu par rapport à 2015 et 5 milliards d'euros en 2017. »

La présentation de la croissance tendancielle des dépenses des autres administrations est moins précise. Il est toutefois précisé que la croissance tendancielle des dépenses comprises dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), estimée à 3,6 milliards d'euros par an.

Source : projet de loi de finances pour 2016.

FICHE N° 6 LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

I. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT DIMINUENT ENTRE 2014 ET 2016, HORS MESURES EXCEPTIONNELLES ET À PÉRIMÈTRE COURANT

L'analyse suivante des dépenses de l'État (comprenant les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne et des collectivités territoriales) vise à retracer leur évolution à périmètre courant ⁽¹⁾ et à périmètre constant ⁽²⁾ de manière à apprécier d'une année sur l'autre les efforts en économies réellement réalisées ou prévues.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de ces dépenses en distinguant ces deux périmètres.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Dépenses	Exécution 2014	Loi de finances 2015	Révisé 2015	PLF 2016	Écart révisé 2015/PLF 2016
Dépenses à périmètre courant*	374	367,6	366,3	374,8	+ 8,5
Mesures exceptionnelles	- 12 (PIA 2)	-	-	-	-
Mesures de périmètres	+ 7,9	-	-	- 9,3	-
Dépenses à périmètre 2015 constant*	369,9	367,6	366,3	365,5	- 0,8

PIA 2 : deuxième programme d'investissements d'avenir d'un montant de 12 milliards d'euros transférés aux opérateurs gestionnaires en 2014.

**Ces dépenses incluent par convention les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.*

Source : projets de lois de finances pour 2015 et 2016.

A. L'ANALYSE À PÉRIMÈTRE COURANT

1. La réduction des dépenses de l'État entre l'exécution 2014 et la loi de finances pour 2015 (- 6,4 milliards d'euros)

La réduction constatée repose sur :

– l'inscription dans les crédits du budget général de 2014 de 12 milliards d'euros au titre du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2) reversés aux opérateurs gestionnaires de ces investissements cette même année. Par conséquent, le montant du PIA ne se retrouve pas dans les crédits de 2015 ;

(1) Soit en retenant les mesures exceptionnelles ainsi que les mesures de périmètre.

(2) Soit en retraçant ces deux types de mesures.

– les modifications de périmètre relatives aux dépenses du budget général de l'État d'un montant de 7,9 milliards d'euros (liées notamment à des compensations à la sécurité sociale de mesures de baisses de cotisations sociales par la « rebudgétisation » de certaines dépenses ou à des transferts entre secteurs d'administration publique) ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE L'EXÉCUTION 2014 ET LA LOI DE FINANCES POUR 2015

(en milliards d'euros)

Dépenses en exécution 2014	374
PIA 2	– 12
Mesures de périmètre	+ 7,9
Nouvelles économies prévues en 2015	– 2,3
Dépenses inscrites en loi de finances 2015	367,6

Source : Loi de règlement pour 2014 et projets de lois de finances pour 2015 et 2016.

2. La réduction des dépenses de l'État entre la loi de finances pour 2015 et les dépenses révisées pour 2015 (– 1,3 milliard d'euros)

L'évaluation révisée des dépenses de l'État entre la loi de finances pour 2015 (LFI 2015) et le présent projet de loi de finances permet d'illustrer l'effort consenti en cours d'année pour majorer le niveau des économies à réaliser afin de neutraliser les effets de la faible inflation sur les économies initialement prévues par le programme d'économies de 50 milliards d'euros.

La baisse constatée est le résultat net des évolutions suivantes :

– la réduction des dépenses du budget général (– 700 millions d'euros) ⁽²⁾ ainsi que du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (– 700 millions d'euros) ⁽³⁾ ;

– une diminution de la charge de la dette de 2 milliards d'euros liée à des conditions de financement plus favorables qu'initialement envisagé ;

– la majoration du plafond des crédits de la mission *Défense* en remplacement de l'affectation des ressources exceptionnelles issues de la cession des fréquences hertziennes, conformément à la nouvelle loi de programmation militaire (augmentation de ces crédits de 26,61 milliards d'euros à 31,15 milliards d'euros, soit + 1,54 milliard d'euros) ⁽⁴⁾. Cette mesure sera inscrite dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année ;

– la majoration d'autres dépenses non détaillées par le présent projet de loi de finances.

(1) Hors taxes affectées, prises en compte dans la norme de dépenses.

(2) Décret n° 2015-639 du 9 juin 2015 portant annulation de crédits.

(3) Budget rectificatif n° 6 précité.

(4) 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.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES ENTRE LA LOI DE FINANCES POUR 2015
ET LES DÉPENSES RÉVISÉES EN 2015**

(en milliards d'euros)

Dépenses en LFI 2015	367,6
Baisse des dépenses des ministères	– 0,7
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	– 0,7
Diminution de la charge de la dette	– 2
Majoration du plafond des crédits de la mission <i>Défense</i>	+ 1,5
Majoration d'autres dépenses non détaillée	+ 0,6
Dépenses révisées pour 2015	366,3

Source : projet de loi de finances pour 2016.

3. L'augmentation des dépenses de l'État entre les dépenses révisées pour 2015 et le projet de finances pour 2016 (+ 8,5 milliards d'euros)

L'augmentation constatée entre les dépenses révisées pour 2015 et le PLF 2016 est le résultat net des nouvelles économies prévues par le présent projet de loi de finances, de nouvelles dépenses et de l'élargissement du périmètre des dépenses de l'État à hauteur de 9,3 milliards d'euros lié pour :

- 7,5 milliards d'euros à des transferts entre administrations ;
- 1,6 milliard à la modification de la répartition entre crédits budgétaires et recettes affectées ⁽¹⁾.

Les nouvelles économies et dépenses ne sont pas intégralement présentées dans le présent projet de loi de finances. Ce dernier mentionne toutefois :

- une augmentation totale des dépenses des ministères sur 2015 de 900 millions d'euros ;
- une baisse de 1,2 milliard d'euros des moyens des agences et opérateurs ;
- la hausse de la charge de la dette pour 2,1 milliards d'euros ;
- la hausse des charges de pensions pour 0,41 milliard d'euros ;
- la réduction des concours aux collectivités locales, pour – 3,5 milliards d'euros, dans le cadre de leur contribution au programme d'économies ;
- la hausse des prélèvements destinés à l'Union européenne pour 100 millions d'euros.

Le tableau suivant retrace ces mouvements.

(1) Hors taxes affectées à des opérateurs de l'État.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES ENTRE LA LFI 2015 ET LES DÉPENSES RÉVISÉES EN 2015

(en milliards d'euros)

Dépenses révisées pour 2015	366,3
Mesures de périmètre	+ 9,3
Diminution des dépenses des ministères	– 0,6
Diminution des dépenses des opérateurs	– 1,2
Majoration de la charge de la dette	+ 2,1
Majoration des charges de pensions	+ 0,4
Réduction des concours aux collectivités territoriales	– 3,5
Augmentation des prélèvements en faveur de l'Union européenne	+ 1,5
Majoration d'autres dépenses non détaillée	0,5
Dépenses prévues par le projet de loi de finances pour 2016	374,8

Source : projet de loi de finances pour 2016.

Les mesures de périmètre et de transfert prévues par le projet de loi de finances sont rappelées dans le tableau suivant.

MESURES DE TRANSFERT ET DE PÉRIMÈTRE ENTRE 2015 ET 2016

Mission	Objet	Ajustements liés à une évolution de la fiscalité ou des recettes non fiscales	Clarification de la répartition des compétences entre l'État et des tiers	Extension du champ des loyers budgétaires	Modification de la répartition entre crédits budgétaires et taxes et autres recettes affectées
Défense	Compensation au titre de la TVA des externalisations	3,6	—	—	—
	Imposition des personnels stationnés à Djibouti à l'impôt sur le revenu français au lieu du droit local	4,8	—	—	—
	Budgétisation du CAS <i>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État</i>	—	—	—	1 599,0
Direction de l'action du Gouvernement	Budgétisation de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP)	—	0,4	—	—
Écologie, développement et mobilité durables	TVA – BRGM	– 3,1	—	—	—
Économie	TVA – Autorité de la concurrence	0,2	—	—	—
Égalité des territoires et logement	Budgétisation des aides au logement familiales (ALF)	—	4 691,0	—	—
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Réforme du Régime d'allocations viagères des gérants de tabacs	– 28,7	—	—	—
Justice	Extension du champ des loyers budgétaires (cour d'appel et palais de justice de Papeete)	—	—	0,5	—
	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	23,1	—	—	—
Relations avec les collectivités territoriales	Budgétisation du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)	—	4,0	—	—
Solidarité, insertion, égalité des chances	Création de la prime d'activité	—	2 104,0	—	—
	Réforme de la protection juridique des majeurs	—	390,0	—	—
	Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens travailleurs migrants (AFRS)	—	60,0	—	—
	Emplois mis à disposition de la direction générale de l'organisation des soins	—	5,0	—	—
Travail et emploi	Décentralisation aux régions de l'assistance technique du Fonds social européen	—	– 1,0	—	—
	Budgétisation des déductions forfaitaires pour les particuliers employeurs	—	224,4	—	—
TOTAUX		– 0,1	7 518,8	0,5	1 599,0

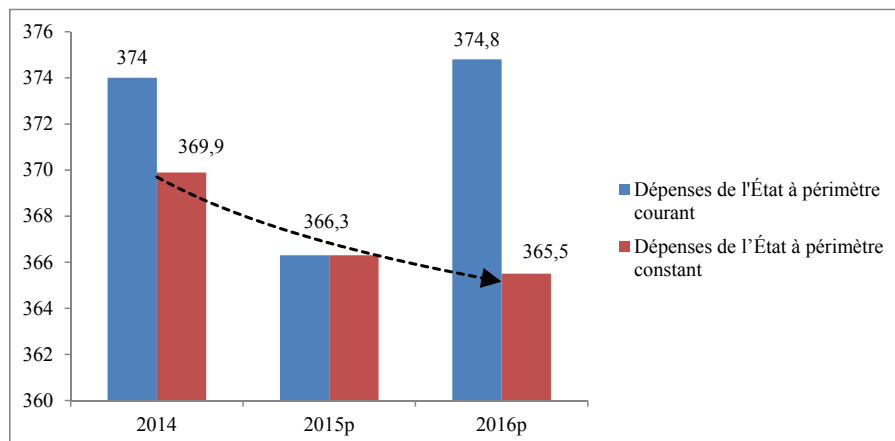
Source : projet de loi de finances pour 2016.

B. L'ANALYSE À PÉRIMÈTRE CONSTANT

À périmètre 2015 constant, les dépenses de l'État diminuent progressivement entre 2014 et 2015 (– 3,6 milliards d'euros) et entre 2015 et 2016 (– 0,8 milliard d'euros).

ÉVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT À PÉRIMÈTRE COURANT ET À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en milliards d'euros)



Source : calculs de la commission des finances sur la base des données du projet de loi de finances pour 2016.

Ces baisses intègrent notamment les baisses de dotations aux collectivités territoriales de 3,5 milliards d'euros réalisées en 2015 et prévues pour 2016, ainsi que les variations du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (– 0,7 milliard d'euros en 2015 et + 0,8 milliard d'euros en 2016).

Pour les seules dépenses du budget général, une augmentation modeste est constatée à périmètre constant à hauteur de 1,3 milliard d'euros entre la révision des dépenses de 2015 et le présent projet de loi de finances. Cette augmentation est limitée à 800 millions d'euros entre la loi de finances pour 2015 et le projet de loi de finances pour 2016.

Ces augmentations ne doivent pas minorer l'effort consenti par les ministères relevant du budget général puisqu'une grande partie des dépenses sont rigides à la hausse (charge de la dette estimée à + 2,1 milliards entre les dépenses révisées pour 2015 et le présent projet de loi de finances pour 2016, dépenses d'éducation, dépenses de traitement et de pensions des fonctionnaires, etc.) et qu'elles reflètent également les priorités de cette législature (notamment en matière d'enseignement, de sécurité et de justice). La présentation de l'évolution des crédits des missions du budget général doit permettre d'apprécier l'adéquation de la hausse constatée avec ces priorités.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)

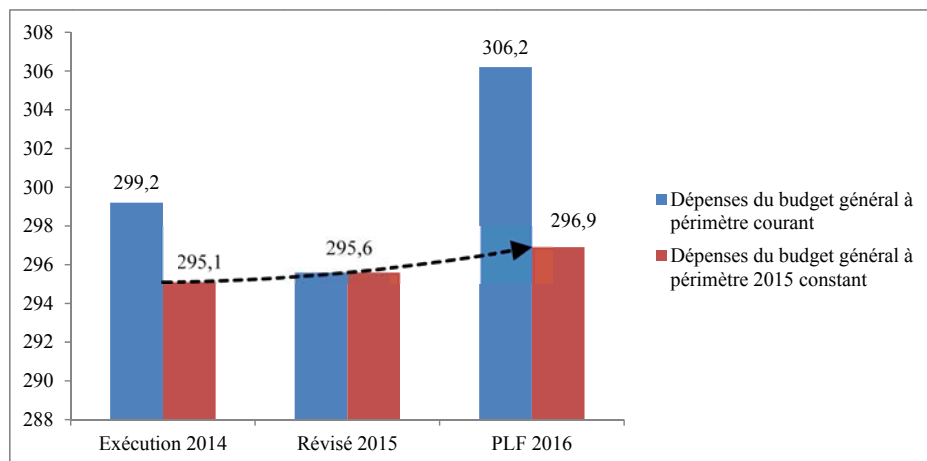
Dépenses	Exécution 2014	LFI 2015	Révisé 2015	PLF 2016	Écart révisé 2015/PLF 2016
Dépenses du budget général	299,2	296,1	295,6	306,2	+ 10,6
Mesures exceptionnelles	- 12 (PIA 2)	-	-	-	-
Mesures de périmètres	+ 7,9	-	-	- 9,3	-
Dépenses de l'État à périmètre 2015 constant	295,1	296,1	295,6	296,9	+ 1,3

PIA 2 : deuxième programme d'investissements d'avenir d'un montant de 12 milliards d'euros transférés aux opérateurs gestionnaires en 2014.

Source : projets de lois de finances pour 2015 et 2016.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL À PÉRIMÈTRE COURANT ET À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en milliards d'euros)



Source : calculs de la commission des finances sur la base des données du projet de loi de finances pour 2016.

II. LE PROGRAMME D'ÉCONOMIES DE L'ÉTAT EN 2016

Le Gouvernement distingue quatre grandes sources d'économies

A. LES ÉCONOMIES SUR LA MASSE SALARIALE

L'augmentation de la masse salariale dans le présent projet de loi de finances est limitée à 700 millions d'euros entre la loi de finances initiale pour 2015 et le présent projet de loi de finances, soit une économie de 800 millions d'euros au regard de l'évolution tendancielle de cette dépense estimée par le Gouvernement à 1,5 milliard d'euros par an.

Cette économie repose sur trois mesures :

- la stabilité du point de la fonction publique (pour rappel, une hausse de 1 % représente une dépense de 850 millions d’euros pour l’État) ;

- la maîtrise des effectifs de l’État tout en respectant les engagements de créations de postes pris dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme et de la révision de la trajectoire d’effectifs de la défense dans le cadre de la loi actualisant la loi de programmation militaire précitée ⁽¹⁾ ;

- la diminution des enveloppes catégorielles de 247 millions d’euros en 2015 à moins de 230 millions d’euros en 2016.

B. LES ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES D’INTERVENTION

Plusieurs réformes sont mentionnées par le présent projet de loi de finances comme facteurs d’économies pour les administrations concernées, dont notamment :

- la fusion de la prime pour l’emploi (PPE) et du revenu de solidarité active (RSA) en une prime d’activité ⁽²⁾ (si le Gouvernement cite cette réforme comme participant à l’effort d’économie sur les dépenses d’intervention, il semble pourtant qu’elle ait été conçue à moyens budgétaires constants) ;

- la rationalisation des conditions d’éligibilité aux aides personnelles au logement (APL), reposant notamment sur la prise en compte de la situation patrimoniale des bénéficiaires (pour une économie de 185 millions d’euros en 2016 et de 275 millions d’euros en 2017) ;

- la participation de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) de 100 millions d’euros aux crédits de la mission *Égalité des territoires et logement* dédiés au secteur du logement social ;

- l’uniformisation des règles d’indexation des prestations sociales (indexation au 1^{er} avril sauf pour les pensions pour lesquelles la date du 1^{er} octobre est conservée) (180 millions d’euros pour l’État) ⁽³⁾ ;

- la rationalisation des aides au transport postal et au portage de presse.

Les autres mesures permettant de réaliser cet objectif d’économies ne sont pas précisées.

(1) Voir fiche n° 10 sur les effectifs de l’État.

(2) Voir fiche n° 16 sur la création de la prime d’activité.

(3) Cette mesure rapportera également 400 millions pour la sécurité sociale.

C. LES ÉCONOMIES PORTANT SUR LES AUTRES DÉPENSES DE L'ÉTAT, DONT LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES MINISTÈRES

Ces économies ne font pas l'objet d'une présentation détaillée et chiffrée. Toutefois, un certain nombre de mesures devraient être présentées dans les programmes annuels de performance des différentes missions du budget général. Les principales mesures présentées par le projet de loi sont :

- l'amélioration de la productivité des administrations (par exemple, le ministère des finances devrait réaliser 400 millions d'euros d'économies grâce à la poursuite de projets informatiques ou de dématérialisation structurants) ;
- la professionnalisation de l'action de l'État-proprétaire et la rationalisation de la politique immobilière de l'État.

D. LES ÉCONOMIES SUR LES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC ET LES TAXES AFFECTÉES PLAFONNÉES

Le projet de loi prévoit la poursuite en 2016 de la diminution des dépenses des opérateurs et organismes assimilés à travers :

- la stabilisation des emplois des opérateurs conformément à l'article 9 de la LPFP ⁽¹⁾ qui se traduit chaque année par une baisse du schéma d'emplois des opérateurs, à l'exception des secteurs de l'enseignement supérieur et de l'emploi ;
- la poursuite du plafonnement des taxes affectées (article 16 de la LPFP), prévue par l'article 14 du présent projet de loi de finances de manière à intégrer 80 % de la fiscalité affectée à des opérateurs de l'État dans le mécanisme de plafonnement et de diminuer le niveau de ce plafonnement de 316 millions d'euros à périmètre constant de 2015 à 2016 ;
- la rationalisation du nombre d'opérateurs et agences (par exemple, l'Agence française de la biodiversité, créée par le projet de loi sur la biodiversité, actuellement en cours d'examen parlementaire, se substituerait à quatre structures existantes).

(1) *Cet article prévoit en effet que « le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionné aux articles 54 et 55 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, est stabilisé pour les années 2012 à 2017 ».*

III. DES NORMES DE DÉPENSES AMBITIEUSES

A. PRÉSENTATION DES NORMES DE DÉPENSES APPLICABLES AUX DÉPENSES DE L'ÉTAT

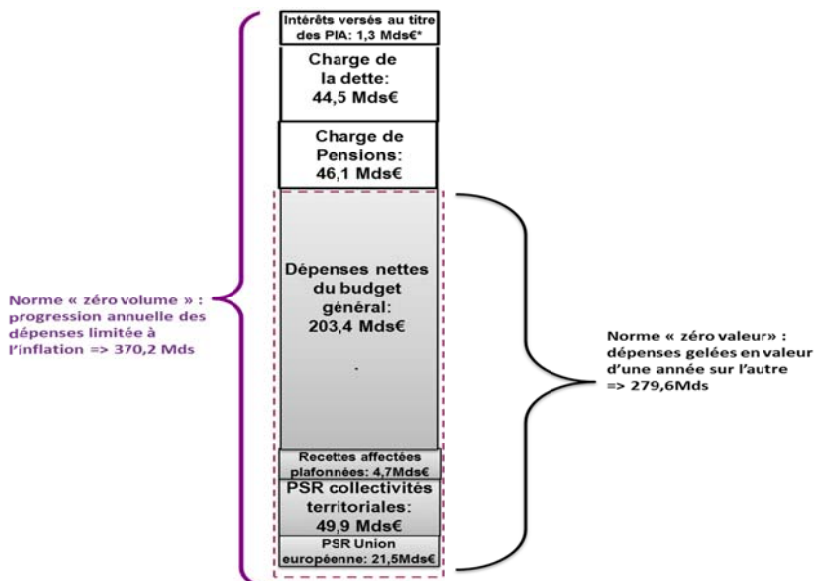
Les deux normes de dépenses portant sur les dépenses de l'État sont :

– la norme « zéro volume », appliquée à compter de 2004 aux dépenses nettes du budget général (c'est-à-dire hors mission *Remboursements et dégrèvements*) de manière à ce qu'elles n'augmentent pas plus rapidement que l'inflation prévisionnelle entre deux lois de finances initiales successives (ce plafond peut donc être revu à la hausse ou à la baisse en cas de révision de l'hypothèse d'inflation) ;

– la norme « zéro valeur », appliquée à compter de 2009 aux dépenses du budget général considérées comme pilotables, soit les dépenses nettes, hors programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* et compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Le plafond fixé par cette norme correspond, à champ constant, au niveau des crédits fixé par la loi de finances initiale prise comme référence pour établir la trajectoire pluriannuelle des finances publiques. À titre d'exemple, les plafonds de la norme « zéro valeur » retenus par la LPFP 2014-2019 correspondent, à champ constant, au niveau des crédits fixé en loi de finances pour 2014 ⁽¹⁾.

(1) Depuis la LPFP 2009-2012, un article fixe les plafonds de ces deux normes de dépenses pour la période de la programmation. L'article 8 de la LPFP 2014-2019 prévoit ainsi que « l'agrégat composé des dépenses du budget général de l'État, hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et des plafonds des *(taxes affectées)* ne peut, à périmètre constant, excéder 372,68 milliards d'euros pour chacune des années 2015, 2016 et 2017, en euros constants de 2014. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances de l'année pour chacune des années 2015 à 2017. » Pour l'application de la norme zéro volume, ce même article précise que, « hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*, cet agrégat, exprimé en euros courants, est au plus égal à 282,54 milliards d'euros en 2015, 280,67 milliards d'euros en 2016 et 275,51 milliards d'euros en 2017 ».

DÉCOMPOSITION DES NORMES DE DÉPENSES DU PLF 2016



* Ce montant est une estimation qui devra être confirmée par les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2016

Source : commission des finances sur la base des données du projet de loi de finances pour 2016.

B. LES NORMES DE DÉPENSES FIXÉES POUR 2016

Les dépenses de l'État sous norme « zéro valeur » seraient diminuées 2,9 milliards d'euros entre la loi de finances pour 2015 et le projet de loi de finances pour 2016. Si l'on exclut les dotations aux collectivités territoriales (qui diminuent de 3,6 milliards d'euros) et les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (2,96 milliards en PLF 2016 au lieu de 2,82 milliards en LFI 2015), elles augmentent toutefois de 600 millions d'euros, notamment en raison du « ressaut » exceptionnel du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne en 2016 (+ 1,5 milliard d'euros entre la LFI 2015 et le PLF 2016).

PRÉVISIONS 2016 SUR LE PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

Dépenses	Exécution 2014	LFI 2015	LPFP	PLF 2016 (périmètre constant)	Écart PLF 2016-LPFP	Écart PLF 2016-LFI 2015
Dépenses du budget général (hors dette et pensions)	196,87	203,2	203	203,4	0,4	0,2
Prélèvement sur recettes Union européenne	20,3	20,7	22,8	21,5	- 1,3	0,8
Taxes affectées	5,1	5,9	5,1	4,7	- 0,3	- 1,2
Contributions exceptionnelles 2015	—	- 0,8	—	—	—	0,8
Dépenses du budget général, hors transferts aux collectivités territoriales	222,27	229,1	230,9	229,6	- 1,2	+ 0,6
Prélèvement sur recettes collectivités territoriales et mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	54,43	53,5	49,8	49,9	0,1	- 3,5
Norme « zéro valeur »	276,74	282,5	280,7	279,6	- 1,1	- 2,9
Charge de la dette	43,16	44,3	47,3	44,5	- 2,9	0,1
Contribution au CAS <i>Pensions</i>	44,90	45,8	46,2	46,1	0	0,4
Norme « zéro volume »	364,80	372,6	374,2	370,2	- 4	- 2,4

Source : projet de loi de finances pour 2016.

Ces bons résultats illustrent d'autant plus les efforts consentis par le Gouvernement qu'une part importante des dépenses de l'État reste rigide. Sur les 370,2 milliards d'euros de dépenses de l'État comprises dans le champ des normes en valeur et en volume, seules celles du budget général qui ne sont pas liées aux charges de personnel, peuvent être considérées, sous quelques réserves, comme véritablement pilotables. Ces dernières représentent 203 milliards d'euros en 2014, soit un peu plus de la moitié des dépenses sous norme, sur lesquelles se concentrent les efforts budgétaires.

FICHE N° 7 LES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL

I. UNE HAUSSE GLOBALE DES CRÉDITS DES MISSIONS

Les crédits des missions du budget général, hors mission *Relations avec les collectivités territoriales* et contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions* ont augmenté de 338 millions d'euros entre la loi de finances (LFI) pour 2015 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2016 au format constant. Cette hausse est toutefois plus que compensée par une baisse des taxes affectées aux opérateurs de l'État et par des prélèvements exceptionnels, pour un montant total de 1 165 millions d'euros ⁽¹⁾.

(1) Dont 90 millions au titre du prélèvement sur le fonds propres de l'Agence de l'environnement et de l'énergie (ADEME), 100 millions sur la Caisse de garantie du risque locatif social (CGLLS) et 425 millions d'euros sur l'Agence de financement des infrastructures de transports de France.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ENTRE LA LFI 2015 ET LE PLF 2016

(en millions d'euros)

Par mission	LFI 2015 (CP)	PLF 2016 constant (CP)	Écart	% évolution	Mesures de périmètre	Transferts	PLF 2016 courant (CP)
Action extérieure de l'État	2 813	3 055	242	9 %	0	3	3 058
Administration générale et territoriale de l'État	2 290	1 940	- 350	- 15 %	0	0	1 941
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 664	2 530	- 134	- 5 %	0	- 26	2 504
Aide publique au développement	2 774	2 596	- 178	- 6 %	0	0	2 596
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 741	2 606	- 135	- 5 %	0	6	2 612
Conseil et contrôle de l'État	499	501	2	0 %	0	0	501
Culture	2 396	2 430	33	1 %	0	117	2 547
Crédits non répartis	14	40	26	181 %	0	0	40
Défense	29 003	30 127	1 124	4 %	1 607	- 8	31 726
Direction de l'action du Gouvernement	1 173	1 173	0	0 %	0	49	1 223
Écologie, développement et mobilité durables	6 612	6 506	- 106	- 2 %	- 3	- 18	6 486
Économie	1 542	1 456	- 87	- 6 %	0	6	1 462
Égalité des territoires et logement	13 186	12 990	- 196	- 1,5 %	4 691	- 6	17 675
Engagements financiers de l'État	883	755	- 128	- 14 %	0	0	755
Enseignement scolaire	47 473	47 998	525	1 %	0	- 9	47 990
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8 506	8 252	- 255	- 3 %	- 29	- 2	8 221
Immigration, asile et intégration	652	706	54	8 %	0	- 3	703
Justice	6 330	6 342	12	0 %	24	7	6 373
Médias, livre et industries culturelles	715	600	- 115	- 16 %	0	2	602
Outre-mer	2 017	2 018	1	0 %	0	0	2 018
Politique des territoires	737	710	- 27	- 4 %	0	0	709
Pouvoirs publics	988	988	0	0 %	0	0	988
Recherche et enseignement supérieur	25 613	25 603	- 10	0 %	0	28	25 631
Régimes sociaux et de retraite	6 414	6 320	- 94	- 1,5 %	0	0	6 320
Santé	1 201	1 256	55	5 %	0	1	1 257
Sécurités	12 154	12 270	116	1 %	0	- 28	12 243
Solidarité, insertion et égalité des chances	15 534	15 486	- 48	0 %	2 559	0	18 045
Sport, jeunesse et vie associative	468	622	154	33 %	0	0	622
Travail et emploi	11 180	11 035	- 145	- 1 %	224	- 5	11 253
Total missions du BG hors RCT	208 574	208 912	338	0 %	9 073	116	218 102
Mission Relations avec les collectivités territoriales	2 816	2 893	77	3 %	45	24	2 962

Source : Gouvernement.

Certaines missions, identifiées par le Gouvernement comme portant des dépenses prioritaires, connaissent ainsi une augmentation de leurs crédits à périmètre constant. D'autres, au contraire, voient leurs crédits diminuer ⁽¹⁾.

II. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES SUR LES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL ENTRE 2015 ET 2016

A. LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

1. Évolution des crédits de la mission

(en milliards d'euros)

LFI 2015 (format PLF 2016)	PLF 2016	Écart
47,5	48	+ 0,5

Source : projet de loi de finances pour 2016.

2. Éléments d'appréciation

Les dépenses de la mission augmentent pour prendre notamment en compte de la création de 8 701 postes dans l'enseignement primaire, 140 postes dans l'enseignement technique et de 2 150 assistants d'éducation. Par ailleurs, plusieurs réformes sont en cours (réforme des programmes, plan numérique, etc.).

BILAN DES CRÉATIONS D'EMPLOIS

Mission	Créations 2012-2015	Créations prévues 2016	Cumul
Enseignement scolaire	31 627	10 711	42 338
Enseignement supérieur	3 000	1 000	4 000
Enseignement agricole	600	200	800
Éducation (y compris agriculture)	35 227	11 911	47 138

Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Au total, ce sont 47 138 postes qui auront été créés depuis 2012 pour l'éducation. Le solde des emplois pour atteindre les 60 000 postes promis par le Président de la République, soit 12 862 postes, seront créés en 2017.

Ces emplois représentent un coût de 260 millions d'euros pour les postes dans l'enseignement primaire, 57 millions d'euros pour les assistants d'éducation et 60 millions d'euros pour les 1 000 postes créés dans l'enseignement supérieur (répercutés sur les crédits de la mission *Enseignement supérieur et recherche*).

(1) L'analyse suivante de l'évolution des crédits budgétaires des missions est faite à périmètre 2016 entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2015 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2016, hors contributions directes de l'État aux pensions des fonctionnaires civils et militaires (au travers du compte d'affectation spécial Pensions).

Par ailleurs, la réforme des rythmes scolaires se poursuit. La Rapporteuse générale a sollicité le ministère de l'éducation nationale pour un bilan financier global. Le tableau ci-dessous présente les données obtenues, au regard des demandes formulées.

BILAN DE LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

Mesures	2015	2016 (prévisions)
Coût total de la mise en œuvre des rythmes scolaires	n.c.	n.c.
<i>dont part prise en charge via le fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires (FARRS)</i>	410 millions d'euros	319 millions d'euros
<i>dont part prise en charge par les caisses d'allocations familiales (CAF)</i>	250 millions d'euros parmi les 574 millions d'euros prévus dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) liant l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour l'accueil périscolaire pour les rythmes éducatifs	250 millions d'euros prévus dans le COG pour l'accueil périscolaire pour les rythmes éducatifs
<i>dont part à la charge des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)</i>	n.c.	n.c.

Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Une provision de 319 millions d'euros est prévue en 2016 au titre du fonds de soutien au développement des activités périscolaires. Cette dotation permet le versement des aides aux communes couvertes par un projet éducatif territorial (PEDT) à la rentrée 2015 (soit 82 %). Il semble toutefois que le taux de communes couvertes puisse augmenter fortement d'ici à la fin de l'année et qu'il faille procéder à un nouvel abondement de ce fonds d'ici à la fin de l'année pour assurer le financement de la réforme.

La mission participe également à l'effort commun d'économie à travers une diminution de ses dépenses de fonctionnement courant ainsi que des subventions pour charges de service public versées à ses opérateurs. Des réformes du système des bourses nationales d'étude du lycée et du dispositif d'emplois d'avenir professeurs seront également mises en œuvre en 2016.

B. LA MISSION DÉFENSE

1. Évolution des crédits de la mission

(en milliards d'euros)

LFI 2015 (format PLF 2016)	PLF 2016	Écart
30,6	31,7	+ 1,1

Source : projet de loi de finances pour 2016.

2. Éléments d'appréciation

L'évolution des crédits de la mission *Défense* témoigne de la priorité donnée à cette mission, réaffirmée par la loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019.

Cette loi prévoit d'une part, la substitution de crédits budgétaires aux 5,2 milliards d'euros de recettes exceptionnelles initialement prévus pour la période 2015-2019 et ouvre, d'autre part, 3,8 milliards d'euros de crédits budgétaires supplémentaires sur la période 2016-2019 de manière à renforcer la soutenabilité de la mission.

ÉVOLUTION DES RECETTES EXCEPTIONNELLES SUR LA PÉRIODE 2015-2019

(en milliards d'euros courants)

Ressources	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 : projet de loi actualisant la loi de programmation militaire.

Par ailleurs, le ministère de la défense bénéficiera d'une création nette de 2 300 postes en 2016 (au lieu de la suppression de 7 397 emplois prévue dans la programmation initiale).

Ces efforts en termes de ressources et de personnel doivent permettre le déploiement de 7 000 hommes pour garantir la protection du territoire national.

C. LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI ET LES MESURES EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE

1. Évolution des crédits de la mission

(en milliards d'euros)

LFI 2015 (format PLF 2016)	PLF 2016	Écart
11,4	11,3	- 0,1

Source : projet de loi de finances pour 2016.

2. Éléments d'appréciation

Cette mission permet d'apprécier l'effort consenti en faveur de l'insertion professionnelle, l'apprentissage et la création d'emploi notamment au travers de la mise en œuvre de :

– l'aide « TPE-jeunes apprentis » de 4 400 euros la première année du contrat (220 millions d'euros) ;

– l'aide « TPE-première embauche » d'un montant de 4 000 euros sur deux ans pour les entreprises embauchant leur premier salarié ;

– le renforcement des mesures de la politique de la ville (+ 41 millions d'euros) ;

– la poursuite de la « Garantie jeunes » qui accorde une allocation aux personnes de dix-huit à vingt-cinq ans qui s'engagent dans une formation ;

– l'annonce de 100 000 nouveaux contrats aidés pour un coût budgétaire de 400 millions d'euros en 2015 et 700 millions d'euros en 2016.

Sur l'apprentissage, les objectifs fixés par la présente majorité sont ambitieux (500 000 apprentis en 2017) et repose notamment sur la réforme globale du financement de l'apprentissage engagée par le Gouvernement en 2015 ⁽¹⁾.

Le schéma du financement des contrats d'apprentissage est double.

La formation des apprentis est financée par la taxe d'apprentissage versée par les entreprises aux organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) qui finance des centres de formation des apprentis (CFA) et les sections d'apprentissage (SA) des lycées professionnels (à hauteur de 26 % de la taxe due par l'entreprise). Les CFA et SA sont également financés par les régions, qui reçoivent à ce titre une ressource régionale de l'apprentissage, elle-même

(1) La loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 a fusionné la taxe d'apprentissage et la contribution au développement de l'apprentissage. Elle a été complétée par la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 qui a réparti le produit de la taxe d'apprentissage entre les régions (51 %) et les CFA (26 %).

composée de 51 % du produit de la taxe d'apprentissage et d'une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Le financement de la rémunération des apprentis repose, quant à lui, sur les entreprises et l'État. Enfin, des régimes d'aides à l'embauche sont mis en œuvre par les régions et l'État ⁽¹⁾.

RAPPEL DES PRINCIPALES AIDES À L'EMBAUCHE DES APPRENTIS

a) Les exonérations de cotisations sociales et d'impôts sur les salaires des apprentis :

– Dans le cas où l'entreprise qui emploie un apprenti a un effectif inférieur à dix salariés, l'ensemble des cotisations patronales et salariales fait l'objet d'une exonération prise en charge par l'État (à l'exception des cotisations AT-MP, de la contribution au financement du paritarisme, du forfait social sur les contributions patronales de prévoyance complémentaire dont bénéficient les apprentis sous réserve que les contributions patronales de prévoyance complémentaire remplissent les conditions pour être exclues de l'assiette de cotisation de la sécurité sociale, et le forfait social sur les primes de participation ou d'intéressement éventuellement versées à l'apprenti). Par ailleurs, le salaire de l'apprenti n'est pas soumis à la CSG et à la CRDS ;

– Dans les entreprises de plus de dix salariés, la contribution de solidarité pour l'autonomie, la contribution au FNAL, les cotisations patronales d'assurance chômage, d'assurance de garantie des salaires et de retraite complémentaire ainsi que le versement transport sont dues par les employeurs. Les cotisations salariales restent exonérées et le salaire de l'apprenti n'est pas soumis à la CSG et la CRDS.

Les exonérations de cotisations sociales font l'objet d'un transfert à la sécurité sociale, l'ARRCO et l'UNEDIC à partir du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. Les cotisations, lorsqu'elles sont dues, sont évaluées sur une assiette forfaitaire (rémunération mensuelle légale diminuée de 11 %).

b) Les dispositifs d'aide au recrutement

Les dispositifs mis en œuvre par les régions comprennent ⁽²⁾ :

– la prime prévue par l'article L.6243-1 du code du travail de 1 000 euros par année de formation aux entreprises de moins de onze salariés qui concluent un contrat d'apprentissage et dont les modalités d'attribution sont définies par les régions ;

– la prime mentionnée par l'article L. 6243-1-1 du code du travail qui prévoit que la conclusion d'un contrat d'apprentissage dans une entreprise de moins de deux cent cinquante salariés ouvre droit à une aide de 1 000 euros à l'issue de la période d'essai de l'apprenti, dès lors que l'entreprise justifie à la date de conclusion du contrat soit de ne pas avoir employé d'apprentis depuis le 1^{er} janvier de l'année précédente soit d'employer au moins un autre apprenti dont le contrat est toujours en cours pendant la période d'essai.

Les dispositifs d'aide au recrutement versés par les régions font l'objet d'une compensation par l'État, sous forme de recettes fiscales (fraction de TICPE).

(1) *Les différents régimes d'aide à l'embauche varient en fonction de la taille de l'entreprise en nombre de salariés, mais également en fonction de l'âge de l'apprenti et de l'année du cycle de formation dans laquelle il se trouve, ainsi que du niveau de diplôme préparé.*

(2) *Il s'agit ici des minima prévus par la loi, chaque région pouvant adapter son propre dispositif.*

Par ailleurs dans le cadre du plan de relance de l'apprentissage du juin 2015, l'État a mis en œuvre, pour les entreprises de moins de onze salariés qui embauchent un apprenti mineur une aide de 4 400 euros pour la première année d'apprentissage. Ce dispositif est entièrement financé par l'État.

c) Les dispositifs fiscaux

Le crédit d'impôt déduit de l'impôt des sociétés au titre de l'apprentissage, d'un montant de 1 600 euros par apprenti présent sur l'année (majorations dans certains cas) est, depuis janvier 2014, limité à la première année du cycle de formation et aux seuls apprentis préparant un diplôme d'un niveau inférieur ou égal à bac+2 (diplômes III à V). Il est plafonné du montant des dépenses de personnel des apprentis, minoré des subventions publiques reçues en contrepartie de leur accueil dans l'entreprise.

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) prend également en compte la masse salariale des apprentis. Le taux du crédit d'impôt est fixé à ce titre à 6 % depuis le 1^{er} janvier 2014.

Enfin, le salaire des apprentis n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu.

RÉPARTITION DU NOMBRE D'APPRENTIS PAR NOMBRE DE SALARIÉS

(en %)

Nombre de salariés	Âge		Total
	Moins de 18 ans	18 ans et plus	
10 salariés et moins	27,1	27,9	55,0
11 à 20 salariés	3,3	5,1	8,4
Plus de 20 salariés	5,8	30,9	36,6
Total	36,2	63,8	100,0

Champ : apprentis du secteur privé, entrés en apprentissage en 2014.

Source : Gouvernement.

AIDES EN FAVEUR DES APPRENTIS DANS UNE ENTREPRISE DE MOINS DE ONZE SALARIÉS EN PREMIÈRE ANNÉE D'APPRENTISSAGE

Taille entreprise	<11	<11	<11	<11	<11	<11
Diplôme préparé	III-V	I-II	III-V	I-II	III-V	I-II
Âge de l'apprenti	<18	<18	18-20	18-20	>20	>21
Année du cycle de formation	1	1	1	1	1	1
Salaire réglementaire en pourcentage du SMIC	25 %	25 %	41 %	41 %	53 %	53 %
SMIC 2015 (<i>euros/heures</i>)	9,61	9,61	9,61	9,61	9,61	9,61
Coût théorique pour l'entreprise avant aides de l'État et des régions (<i>euros/an</i>)	6 097	6 097	9 999	9 999	12 926	12 926
Cotisations patronales	1 725	1 725	2 828	2 828	3 656	3 656
Salaire brut de l'apprenti	4 373	4 373	7 171	7 171	9 270	9 270
Aides de l'État	- 6 292	- 6 292	- 4 695	- 3 095	- 5 824	- 4 224
Prise en charges des cotisations patronales	- 1 630	- 1 630	- 2 665	- 2 665	- 3 668	- 3 668
Aide TPE Jeune apprenti	- 4 400	- 4 400	0	0	0	0
CICE	- 262	- 262	- 430	- 430	- 556	- 556
Crédit d'impôt apprentissage	0	0	- 1 600	0	- 1 600	0
Aides des régions	- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000
Prime à l'embauche dans les TPE (LFI 2014)	- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000
Coût résiduel à la charge de l'employeur	- 1 195	- 1 195	4 304	5 904	6 102	7 702

Hypothèses retenues :

- salaire minimal réglementaire (L. 6222-27 du code du travail), sans accessoire au salaire ;
- taux d'ATMP moyen à 2,44 % : le taux varie fortement entre les différentes branches en fonction du risque ;
- taux de cotisations salariales total de 14,20 % ;
- pas de prise en compte de la prime « Apprenti supplémentaire » (soit 1 000 euros par an) ni de crédit impôt apprentissage quand les aides sont supérieures au coût théorique ;
- la rémunération des apprentis n'est pas assujettie à la CSG et à la CRDS.

Source : Gouvernement.

D. LA MISSION ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT

1. Évolution des crédits de la mission

(en milliards d'euros)

LFI 2015 (format PLF 2016)	PLF 2016	Écart
13,2	12,9	- 0,2

Source : projet de loi de finances pour 2016.

2. Éléments d'appréciation

La mission participe aux efforts partagés en matière d'économies par la mise en œuvre d'une réforme des aides personnelles au logement assurant une plus grande équité entre les bénéficiaires à travers une meilleure prise en compte de leur situation financière réelle dans le calcul de leurs aides et l'introduction d'un plafond de loyer au-delà duquel l'aide est dégressive. La mission participe en outre à l'effort de maîtrise des emplois publics à hauteur de – 261 équivalents temps plein (ETP) ⁽¹⁾ et de ses opérateurs à hauteur de – 5 ETP.

Il convient de noter également une augmentation importante des crédits à structure courante de près de 4,5 milliards d'euros des crédits de la mission en 2016 correspondant à la finalisation de la réforme du financement et du pilotage des aides personnelles au logement avec la prise en charge par l'État dès 2016 de l'intégralité des allocations de logement familiales (ALF), en compensation des pertes de recettes de la sphère sociale occasionnées par la montée en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité en 2016.

À l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2015, un premier bilan de la politique en faveur de l'apprentissage mis en œuvre depuis 2012 sera présenté.

E. L'ÉVOLUTION DE CERTAINES AUTRES MISSIONS

1. La mission *Aide publique au développement*

a. Évolution des crédits de la mission

(en milliards d'euros)

LFI 2015 (format PLF 2016)	PLF 2016	Écart
2,77	2,60	– 0,17

Source : projet de loi de finances pour 2016.

b. Éléments d'appréciation

– les crédits du budget général ne représentent que 36 % du total de l'effort en matière d'aide publique au développement ;

– les financements innovants (notamment la taxe de solidarité sur les billets d'avion – 210 millions d'euros en 2015 – ou de la taxe sur les transactions financières – 140 millions d'euros) sont en augmentation au cours des dernières années (respectivement + 12 % et + 57 % depuis 2013) ;

(1) Rappelons que l'équivalent temps plein (ETP) est l'unité de compte dans laquelle sont exprimés les effectifs et la quotité de travail (ainsi, un travailleur à mi-temps pendant 6 mois de l'année équivaut à 0,5 ETP), tandis que l'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est l'unité de compte dans laquelle sont exprimés les effectifs, la quotité de travail et leur période d'activité sur l'année (dans cet exemple, cela correspond donc à $0,5 \times (6/12) = 0,25$ ETPT).

– un effort supplémentaire en faveur de l’aide au développement des pays les plus pauvres devrait être adopté en cours d’examen budgétaire de manière à traduire l’engagement pris par le Président de la République le 28 septembre 2015 lors de l’assemblée générale de l’Organisation des Nations unies d’augmenter les financements annuels de la France pour le climat de 3 milliards d’euros à 5 milliards d’euros d’ici à 2020.

2. La mission *Sécurité*s

a. *Évolution des crédits de la mission*

(en milliards d’euros)

LFI 2015 (format PLF 2016)	PLF 2016	Écart
12,2	2,3	+ 0,1

Source : projet de loi de finances pour 2016.

b. *Éléments d’appréciation*

Depuis le début du quinquennat, et plus encore depuis le mois de janvier 2015, la mission *Sécurité*s fait partie des missions prioritaires du Gouvernement et voit, à ce titre, ses effectifs renforcés sur cœur de métier : 722 postes de policiers et de gendarmes sont en effet créés en 2016. Cette augmentation des effectifs s’accompagne également d’un accroissement des moyens des forces de sécurité afin de renforcer les capacités des forces de sécurité intérieure, notamment pour les équipements technologiques et les systèmes d’information.

La mission contribue toutefois à l’effort de maîtrise des dépenses publiques en prévoyant par exemple le redéploiement des personnels non opérationnels : le schéma d’emplois 2016 inclut en effet le redéploiement au sein de la mission de 214 emplois qui seront supprimés dans les services d’administration centrale.

3. La mission *Sport, jeunesse et vie administrative*

a. *Évolution des crédits de la mission*

(en milliards d’euros)

LFI 2015 (format PLF 2016)	PLF 2016	Écart
0,4	0,6	+ 0,2

Source : projet de loi de finances pour 2016.

b. *Éléments d’appréciation*

Principale dépense de la mission, les crédits du service civique seront augmentés afin d’assurer sa montée en charge (110 000 jeunes en 2016, puis

150 000 à l’horizon 2017) : l’Agence du service civique bénéficiera à ce titre d’une subvention de 302 millions d’euros. Des moyens supplémentaires seront par ailleurs mobilisés en faveur d’actions d’éducation populaire au profit des habitants des territoires fragiles.

La mission participera également aux efforts partagés d’économies avec la réorganisation des opérateurs du secteur : l’Agence du service civique et les équipes de l’Institut national de la jeunesse et de l’éducation populaire seront ainsi fusionnées en un opérateur unique.

Certaines missions voient leurs crédits stabilisés, conformément à des engagements du Gouvernement (la mission *Outre-mer* notamment) ou en raison d’une évolution tendancielle dynamique de leurs dépenses, compensée par des économies (mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*). Par ailleurs, la mission *Solidarité* comporte une mesure de périmètre à hauteur de 2,1 milliards d’euros pour la création de la prime d’activité créée par la loi relative au dialogue social.

4. La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*

a. Évolution des crédits de la mission

(en milliards d’euros)

LFI 2015 (format PLF 2016)	PLF 2016	Écart
8,5	8,2	– 0,3

Source : projet de loi de finances pour 2016.

b. Éléments d’appréciation

L’administration des finances et des ressources humaines de l’État contribue à l’effort d’économie, avec une réduction de ses effectifs de 2 453 ETP et une diminution nette de ses dépenses, hors personnel, de 190 millions d’euros en 2016. Cet effort est rendu possible par la mise en œuvre des démarches de modernisation du ministère des finances et des comptes publics reposant sur une adaptation pragmatique de l’organisation des services centraux et déconcentrés. Des projets transversaux en matière de dématérialisation et de simplification seront également menés et contribueront aux économies qui pourront être dégagées par d’autres administrations.

5. La mission *Administration générale et territoriale de l'État*

a. *Évolution des crédits de la mission*

(en milliards d'euros)

LFI 2015 (format PLF 2016)	PLF 2016	Écart
2,3	1,9	– 0,4

Source : projet de loi de finances pour 2016.

b. *Éléments d'appréciation*

La mission participe à la rationalisation des dépenses de personnel par une diminution des effectifs (– 294 emplois) en administration centrale et dans le réseau des préfetures. Les efforts seront également poursuivis sur la maîtrise des moyens de fonctionnement, notamment dans le cadre du plan d'actions achats ministériels.

6. La mission *Régimes sociaux et de retraite*

a. *Évolution des crédits de la mission*

(en milliards d'euros)

LFI 2015 (format PLF 2016)	PLF 2016	Écart
6,4	6,3	– 0,1

Source : projet de loi de finances pour 2016.

b. *Éléments d'appréciation*

Les principaux régimes de la mission voient leurs frais de gestion encadrés par des conventions d'objectifs et de gestion (COG) qui s'inscrivent dans le cadre d'un effort transversal demandé aux organismes de sécurité sociale de diminuer de 15 % leurs frais de fonctionnement sur quatre ans. En outre, dans le but de soulager la trésorerie de la caisse de retraite de la SNCF, les pensions des anciens agents de l'entreprise seront versées mensuellement et non plus trimestriellement à partir du 1^{er} janvier 2016, ce qui permet de générer une économie ponctuelle d'environ 15 millions d'euros.

Les missions *Écologie, développement et mobilité durables* et *Relations avec les collectivités territoriales* font l'objet d'une présentation synthétique dans le cadre des fiches dédiées aux politiques publiques qui leur sont rattachées.

L'ensemble des missions fait également l'objet d'un examen approfondi dans le cadre des rapports réalisés par leurs rapporteurs spéciaux, annexés au présent rapport général.

FICHE N° 8

LE FINANCEMENT DES NOUVELLES ANNONCES

Le Gouvernement a procédé à de nombreuses annonces depuis le début de l'année 2015 en faveur de l'emploi, de l'agriculture, de l'investissement, du pouvoir d'achat des ménages, de la sécurité du territoire national, *etc.*

Ces mesures ont été présentées au travers de la fixation d'objectifs et de conditions techniques de mise en œuvre, mais également, pour la grande majorité d'entre elles, d'une première estimation de coût. Cet effort de prévision et de transparence du Gouvernement participe de la bonne tenue des finances publiques.

Le tableau suivant récapitule les nouvelles dépenses annoncées ainsi que leurs modalités de financement, à l'exception d'annonces récentes dont le financement reste à préciser dans le cadre de l'examen du présent projet de loi ou du projet de loi de finances rectificative de fin d'année :

- la majoration de 3 milliards à 5 milliards d'euros des financements alloués à l'action de la France pour le climat d'ici à 2020, mesure annoncée le 28 septembre par le Président de la République lors de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies ;

- le non-prélèvement de 100 millions d'euros sur les ressources des universités, annoncé le 28 septembre par le Premier ministre ;

- le lancement d'un plan en faveur des personnes migrantes ;

- le relèvement des seuils pour le versement transport de neuf à onze salariés (annoncé le 9 juin pour un coût estimé à 500 millions d'euros).

RÉCAPITULATIF DES PRINCIPALES MESURES ANNONCÉES DEPUIS JANVIER 2015

Mesures annoncées	Date de l'annonce	Coût estimé pour 2015	Coût estimé pour 2016	Mesures de financement
Plan numérique et plan de mobilisation pour les valeurs de la République à l'école	6 novembre 2014	90 millions d'euros	199 millions d'euros (163 millions d'euros pour le plan numérique 36 millions d'euros pour le plan de mobilisation pour les valeurs de la République à l'école)	<u>Le financement du plan numérique</u> est assuré par des redéploiements de crédits du programme d'investissement d'avenir (à hauteur de 138,7 millions d'euros), le solde, destiné à la formation, (24,3 millions d'euros) étant financé par les programmes de la mission <i>Enseignement scolaire</i>. Le programme d'investissements d'avenir permettra de financer l'équipement individuel mobile au bénéfice des élèves et des enseignants des établissements sélectionnés (84,8 millions d'euros), la commande publique de ressources (26 millions d'euros), le développement de l'accès aux ressources (3 millions d'euros) et l'évaluation (1 million d'euros). 114 millions d'euros compléteront le programme 214 <i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i> par fonds de concours, les programmes 141 <i>Enseignement scolaire public du second degré</i> et 139 <i>Enseignement privé du premier et du second degré</i> seront complétés respectivement à hauteur de 11,5 millions d'euros et 2,5 millions d'euros. 10 millions d'euros seront également mobilisés au titre du soutien à la production de ressources et à la filière des éditeurs dans le cadre d'une procédure d'appels à projets. Ainsi, outre les crédits de formation (24 millions d'euros) prévus sur les deux programmes précités, une enveloppe de 138,7 millions d'euros sera redéployée au sein du programme d'investissement d'avenir vers une nouvelle action au profit du numérique à l'école. Le coût total du plan au titre de 2016, soit 162,7 millions d'euros, repose sur l'hypothèse d'un déploiement de ressources pédagogiques et d'équipements numériques individuels pour les élèves de cinquième, dans 40 % des collèges publics et privés sous contrat. <u>S'agissant du plan de mobilisation pour les valeurs de la République à l'école</u> son financement est assuré au sein de la mission <i>Enseignement scolaire</i> (36 millions d'euros).

Mesures annoncées	Date de l'annonce	Coût estimé pour 2015	Coût estimé pour 2016	Mesures de financement
Plan de lutte contre le terrorisme	21 janvier 2015	400 millions d'euros	Le Gouvernement a annoncé un plan global de lutte contre le terrorisme dont la réalisation est échelonnée sur 3 ans. Sur la période 2015-2017 : 2 680 emplois supplémentaires et 425 millions d'euros de crédits	– Décret d'avance du 25 mars : 250 millions d'euros – Redéploiement de crédits au sein de la mission <i>Défense</i> : 150 millions d'euros – Budgétisation dans la construction du PLF 2016 Pour 2015 : Le plan de lutte contre le terrorisme décidé par le Gouvernement s'élève à 397 millions d'euros en AE et CP pour 2015. Les actions menées par le ministère de la défense s'élèvent à 150 millions d'euros et ont été financées en gestion 2015 par redéploiement de crédits sans nécessiter d'ouverture de crédits. Pour le reste, des crédits ont été ouverts par le décret d'avance du 22 mars 2015 à hauteur de 247,3 millions d'euros en AE et en CP. Pour 2016 : plus de 200 millions d'euros (crédits de titre 2 et hors titre 2) sont prévus en PLF 2016 dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme. Pour la justice : – 293 créations d'emplois supplémentaires sont prévues en PLF 2016 ; – plus de 50 millions d'euros de crédits hors titre 2 pour le renforcement de la lutte contre le terrorisme. Pour la sécurité : – 445 postes supplémentaires sont également créés en PLF 2016 ; – 67 millions d'euros de crédits de fonctionnement et d'investissement supplémentaires sont prévus au titre du plan de lutte antiterroriste pour renforcer les capacités des forces de sécurité intérieure, notamment pour les équipements technologiques et les systèmes d'information.
Renforcement du service civique	5 février 2015	60 millions d'euros	300 millions d'euros	Décret d'avance du 25 mars : 60 millions d'euros 49 % des crédits de la mission <i>Sport, jeunesse et vie associative</i> sont consacrés au service civique en PLF 2016. Pour assurer la montée en charge du dispositif, l'Agence du service civique bénéficiera de 302 millions d'euros de subvention en 2016 pour un objectif de 110 000 jeunes contre 149 millions d'euros en LFI 2015 pour 45 000 jeunes, porté à 70 000 jeunes en mars 2015.
Mesures en faveur de l'emploi	5 mars 2015	50 millions d'euros	250 millions d'euros	En 2015 : financement par redéploiement de crédits En 2016 : budgétisation en PLF au sein de la mission Travail emploi

Mesures annoncées	Date de l'annonce	Coût estimé pour 2015	Coût estimé pour 2016	Mesures de financement
Déclinaison du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale : – augmentation des prestations sociales pour les familles nombreuses et les parents isolés	23 mars 2015	157 millions d'euros	160 millions d'euros	L'annonce du 23 mars 2015 concerne la revalorisation du complément familial (CF) et de l'allocation de soutien familial (ASF). Ces revalorisations sont financées par le fonds national des prestations familiales (FNPF) de la branche famille de la sécurité sociale. Les économies sur les dépenses de ce fonds décidées en LFSS 2014 permettent de financer ces dépenses nouvelles dans la mesure où elles représentent un gain d'environ 200 millions d'euros annuellement : – abaissement des plafonds de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant ; – introduction d'une allocation de base à taux partiel (50 %) au-dessus d'un plafond de ressources ; – gel du montant de l'allocation de base de la PAJE et de la prime de naissance ; – suppression de la majoration du complément de libre choix d'activité (CLCA).
Plan en faveur de l'investissement et de l'activité	8 avril 2015	400 millions d'euros (sur 2,5 milliards d'euros pour la période 2015-2017)	500 millions d'euros	Financé dans l'annuité 2016 du Pacte de responsabilité et de solidarité
Révision de la loi de programmation militaire	29 avril	0 euro	600 millions d'euros	Le financement des moyens nouveaux attribués à la mission Défense, en application de la loi de programmation militaire actualisée, est réalisé par redéploiement entre missions au sein de la trajectoire de norme de dépense définie par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019
100 000 nouveaux contrats aidés (dont 30 000 emplois d'avenir et 70 000 contrats d'accompagnement vers l'emploi (CUI-CAE))	1 ^{er} juin 2015	350 millions d'euros	500 millions d'euros	S'agissant de 2015 , le schéma de financement des contrats aidés non pris en compte dans la LFI pour 2015 sera déterminé dans le cadre de la fin de gestion (PLFR pour 2015 et décret d'avance de novembre). S'agissant de l'impact sur 2016 , le coût de ces nouveaux contrats a été intégré en budgétisation dans la construction du PLF 2016.

Mesures annoncées	Date de l'annonce	Coût estimé pour 2015	Coût estimé pour 2016	Mesures de financement
Création d'un fonds pour l'investissement local	27 août		1 milliard d'euros	Un fonds doté d'un milliard d'euros est créé pour soutenir l'investissement des communes et des intercommunalités. Il sera constitué de deux enveloppes : – Une enveloppe de 500 millions d'euros sera consacrée à de grandes priorités d'investissement définies entre l'État et les communes et intercommunalités : réalisation de projets de rénovation thermique, de transition énergétique, de développement des énergies renouvelables, de mise aux normes des équipements publics, de développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de l'accueil de populations nouvelles, notamment en matière de construction de logements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants. Les crédits seront gérés en proximité par les préfets de région. – Une enveloppe de 500 millions d'euros sera spécifiquement dédiée aux bourgs-centres et aux villes petites et moyennes : – 300 millions d'euros seront mobilisés pour accompagner le développement des villes et des villages de moins de 50 000 habitants. – Majoration de 200 millions d'euros de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) afin de la maintenir en 2016 à son niveau exceptionnel de 816 millions d'euros pour soutenir les projets portés par les petites communes. Ainsi 150 millions d'euros de CP sont inscrits sur le budget général dans le PLF 2016 et financés dans la construction du PLF. Par ailleurs, le Gouvernement a décidé d'élargir le FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics réalisées à compter de 2016. Cela permettra aux collectivités de dégager des ressources pour financer leurs projets d'investissement tout en accompagnant financièrement l'effort d'entretien et de réhabilitation des bâtiments publics. Cette mesure constituera en année pleine une ressource supplémentaire de 143 millions d'euros pour les collectivités territoriales, qui augmentera leur capacité d'autofinancement.

Mesures annoncées	Date de l'annonce	Coût estimé pour 2015	Coût estimé pour 2016	Mesures de financement
Revalorisation de la rémunération des enseignants du primaire	1 ^{er} septembre			Au titre du PLF 2016, une enveloppe de 61,7 millions d'euros est prévue sur le P140 (enseignement scolaire du premier degré) afin de financer notamment des mesures de revalorisations statutaires et indemnitaires des enseignants du premier degré. À ce titre une provision catégorielle de 57,3 millions d'euros est destinée à financer des mesures qui, à l'issue des groupes de travail sur l'évolution des missions et des métiers des personnels de l'éducation nationale, ne sont pas encore déterminées ou qui, à ce stade, sont en cours ou pas encore mises en œuvre (en particulier réforme de l'éducation prioritaire, relèvement du taux de l'ISAE versée aux enseignants du premier degré et mise en place du GRAF des professeurs des écoles). En application du principe de parité une partie de ces mesures produira des effets financiers dans l'enseignement scolaire privé du premier degré relevant du programme 139 (<i>Enseignement privé des premier et second degrés</i>). Une partie de l'enveloppe catégorielle qui s'élève à 10,8 millions d'euros est destinée à financer notamment les mesures de revalorisation envisagée en faveur des enseignants du premier degré. Cette mesure a été intégrée à la construction du PLF 2016.

Mesures annoncées	Date de l'annonce	Coût estimé pour 2015	Coût estimé pour 2016	Mesures de financement
Plan d'aide en faveur de l'agriculture	3 septembre		100 millions d'euros pour l'État et 50 millions d'euros pour les administrations de sécurité sociale	Dans le contexte de la crise agricole et suite aux manifestations des mois de juillet et septembre 2015, le Gouvernement a présenté un plan d'intervention le 22 juillet 2015 qu'il a complété le 3 septembre 2015. Ces mesures comprennent : – Un volet « État » : la prise en charge des intérêts d'emprunt par le Fonds d'allègement des charges dans la limite de 100 millions d'euros ; la restructuration des emprunts bancaires des agriculteurs (dispositif « année blanche ») pour un coût estimé à 20 millions d'euros ; le dispositif de garantie par Bpifrance des nouveaux emprunts plafonnés à 500 millions d'euros financé par l'abondement progressif d'un fonds dans la limite de 90 millions d'euros ; le report de la baisse de 6 millions d'euros de la taxe des chambres d'agriculture, l'augmentation de 10 millions d'euros des aides à la promotion et de 30 millions d'euros des aides à la modernisation des exploitations agricoles. – Un volet social (impact « ASSO ») : la prise en charge de cotisations sociales agriculteurs (MSA) à hauteur de 50 millions d'euros, l'alignement de la cotisation minimum maladie MSA sur celle du RSI pour un coût de 65 millions d'euros en année pleine, le report de cotisations sociales. L'impact sur le PLF 2016 se limite à ce stade à une augmentation de 30 millions d'euros des autorisations d'engagement de l'enveloppe de modernisation des exploitations, du fait de la pluri-annualité des paiements du dispositif, et au maintien au niveau de 2015 du plafond des taxes affectées aux chambres d'agriculture. Les autres mesures sont financées grâce à des redéploiements au sein du budget de l'État.
Baisse d'impôt pour les ménages aux revenus modestes	7 septembre		2 milliards d'euros	Financée dans le cadre du programme d'économies de 50 milliards d'euros.
Total		1 507	6 085	

Source : Gouvernement.

FICHE N° 9

LES REVUES DE DÉPENSES CONDUITES EN 2015

L'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ a introduit une nouvelle 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 ainsi que les principaux constats et les propositions résultant de ces revues. Elle précise, le cas échéant, les mesures envisagées pour la mise en œuvre de ces propositions, ainsi que les objectifs d'économies attendues pour chacune d'elles.

Pour rappel, l'objet de ces revues est d'identifier des sources d'économies potentielles portant sur l'ensemble des dépenses et des 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.

Pour l'exercice 2015, les thématiques proposées par le Gouvernement recouvraient :

- les dépenses de l'assurance maladie au titre des dispositifs médicaux ;
- le patrimoine immobilier des caisses de sécurité sociale ;
- les dépenses en faveur de l'hébergement d'urgence ⁽²⁾ ;
- les aides personnelles au logement ;
- la réduction du coût des normes appliquées aux collectivités territoriales ;
- la situation financière des universités ;
- les aides à l'innovation (hors crédit d'impôt en faveur de la recherche) ;

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014.

(2) Cette revue est reportée à l'année 2016.

- les grandes écoles publiques d’ingénieur ;
- la rationalisation de la formation initiale des fonctionnaires dans les trois versants de la fonction publique ⁽¹⁾ ;
- les frais de justice ;
- l’organisation des élections ;
- la maîtrise des frais d’affranchissement de la direction générale des finances publiques ;
- l’audit et le plan stratégique de l’Assemblée permanente des chambres d’agriculture (DGFîP) ;
- les dispositifs sectoriels d’exonération de cotisations sociales.

Selon le bilan qu’en dresse le Gouvernement, les douze revues réalisées cette année (notamment les aides personnelles au logement, la situation financière des universités, l’organisation des élections, ou les dispositifs sectoriels d’exonération de cotisations sociales) ont formulé près de 230 propositions et ont permis de documenter près de 600 millions d’euros d’économies intégrées aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, appelées à monter en charge à hauteur de un milliard d’euros en 2017.

Ces revues de dépenses ont été progressivement transmises aux commissions des finances de l’Assemblée nationale et du Sénat. L’annexe budgétaire au projet de loi de finances, prévue par la loi de programmation mais non encore transmise au Parlement à l’heure de la rédaction du présent rapport général, devrait détailler ces revues et préciser également les thèmes retenus pour la vague 2016.

(1) Idem.

FICHE N° 10

L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT EN 2016

L'article 9 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 maintient l'objectif de stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur toute la période de la programmation ⁽¹⁾.

Cet objectif traduit l'un des engagements du Président de la République pour le quinquennat. Il s'inscrit également dans le plan d'économies de 50 milliards d'euros engagé pour la période 2015-2017, au titre duquel l'État et ses opérateurs sont mis à contribution à hauteur de 19 milliards d'euros.

La stabilisation des effectifs repose sur la compensation de l'augmentation des effectifs dans les secteurs jugés prioritaires (éducation, sécurité, justice et emploi) par la réduction des effectifs dans les autres secteurs.

I. LA POURSUITE DES CRÉATIONS DE POSTES DANS LES SECTEURS PRIORITAIRES

Le projet de loi de finances pour 2016 poursuit les objectifs de créations de postes dans certains secteurs considérés comme prioritaires depuis 2012. Sont notamment prévues 60 000 créations de postes dans l'enseignement et 5 000 créations de postes dans les secteurs de la justice et de la sécurité.

En plus d'inscrire les créations de postes prévues par la loi actualisant la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 ⁽²⁾ (qui prévoit la création de 2 300 postes supplémentaires pour la défense au lieu d'en supprimer 7 400 comme, soit un gain net de 9 700), 13 561 postes sont créés dans les secteurs prioritaires suivants :

- le ministère de l'Intérieur pour 732 postes ;
- le ministère de la justice pour 943 postes et les juridictions administratives pour 35 postes ;
- l'enseignement pour 11 851 postes répartis entre le ministère de l'éducation nationale (+ 8 561), l'enseignement agricole (+ 140), les universités (+ 1 000) et les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) (+ 2 150).

(1) Cet objectif a été inscrit pour la première fois à l'article 7 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

(2) Lo n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

CRÉATIONS D'EMPLOIS DANS LES SECTEURS PRIORITAIRES 2012-2016

(en unités)

Secteur prioritaire	LFR du 16 août 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	Créations PLAT 2015	PLF 2016
Créations dans l'éducation nationale	6 728	8 781	8 804	9 421	—	10 711
<i>dont État</i>	4 228	8 781	8 804	9 421	—	8 561
<i>dont établissements publics locaux d'enseignement (EPL)</i>	2 500	—	—	—	—	2 150
Créations dans l'enseignement agricole	50	230	180	140	—	140
<i>dont État</i>	50	200	150	140	—	140
<i>dont EPL</i>	—	30	30	—	—	—
Créations dans les universités	—	1 000	1 000	1 000	—	1 000
Total « priorité enseignement »	6 778	10 011	9 984	10 561	0	11 851
Police et gendarmerie	—	480	405	405	538	732
Justice	—	520	590	635	668	978
<i>dont ministère de la justice</i>	—	480	555	600	668	943
<i>dont juridictions administratives</i>	—	40	35	35	0	35
Finances (Douanes et TracFin)	—	—	—	—	40	40
Total « priorité sécurité et justice »	0	1 000	995	1 040	1 246	1 750
Solde annuel	6 778	11 011	10 979	11 601	1 246	13 601
dont État (hors universités et EPL)	4 278	9 981	9 949	10 601	1 246	10 451
Cumul	—	17 789	28 768	40 369	41 615	55 216
dont État (hors universités et EPL)	—	14 259	24 208	34 809	36 055	46 506

LFR : Loi de finances rectificative.

LFI : Loi de finances initiale.

PLAT : Plan de lutte anti-terrorisme.

PLF : Projet de loi de finances.

Source : projet de loi de finances pour 2016.

Ces créations de postes correspondent à 12 751 équivalents temps plein (ETP) ⁽¹⁾ supplémentaires.

(1) Rappelons que l'équivalent temps plein (ETP) est l'unité de compte dans laquelle sont exprimés les effectifs et la quotité de travail (ainsi, un travailleur à mi-temps pendant 6 mois de l'année équivaut à 0,5 ETP), tandis que l'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est l'unité de compte dans laquelle sont exprimés les effectifs, la quotité de travail et leur période d'activité sur l'année (dans cet exemple, cela correspond donc à $0,5 \times (6/12) = 0,25$ ETPT).

Au total, 55 216 postes auront été créés dans les secteurs prioritaires depuis 2012, répartis à hauteur de :

- 49 185 ETP pour l’enseignement ;
- 3 391 ETP pour la justice ;
- 2 560 ETP pour la sécurité ;
- 80 ETP pour les finances.

Ces créations de postes sont partiellement compensées par des suppressions de postes dans les secteurs non prioritaires (– 4 549 ETP).

II. LES SUPPRESSIONS DE POSTES PRÉVUES EN COMPENSATION

Hors secteurs prioritaires, les réductions des effectifs se poursuivent. Les 4 549 ETP supprimés dans les secteurs non prioritaires du budget général représentent ainsi un taux d’effort moyen de 1,2 %.

Les suppressions de postes proposées portent principalement sur :

- le ministère des finances et des comptes publics pour 2 568 postes ;
- les ministères de l’écologie et du logement qui partagent le même réseau de services déconcentrés (– 1 032 ETP, dont 100 au titre du budget annexe de l’aviation civile) ;
- le ministère de l’Intérieur pour 304 ETP, hors service de police et gendarmerie nationale.

SCHÉMA D’EMPLOI (SE) DE L’ÉTAT

(en unités)

Ministère	SE LFI 2013 (ETP)	SE LFI 2014 (ETP)	SE LFI 2015 (ETP)	SE 2015 révisé (dont PLAT et LPM actualisée) (ETP)	SE PLF 2016 (ETP)	Plafond d’emplois PLF 2016 (ETPT)
Affaires étrangères	– 184	– 196	– 220	– 220	– 115	14 020
Affaires sociales et santé	– 186	– 223	– 150	– 150	– 150	10 206
Agriculture, agroalimentaire et forêt	– 80	– 81	– 25	– 25	– 20	30 543
<i>Enseignement agricole (y. C. Supérieur)</i>	<i>200</i>	<i>150</i>	<i>140</i>	<i>140</i>	<i>140</i>	<i>17 891</i>
<i>Hors enseignement agricole</i>	<i>– 280</i>	<i>– 231</i>	<i>– 165</i>	<i>– 165</i>	<i>– 160</i>	<i>12 652</i>
Culture et communication	– 15	– 83	15	15	– 30	11 041
Défense	– 7 234	– 7 881	– 7 500	0	2 300	271 510
<i>Dont révision de la loi de programmation</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>7 500</i>	<i>9 697</i>	<i>–</i>

Écologie, développement durable et énergie	– 614	– 522	– 515	– 515	– 671	30 722
Économie, industrie et numérique	– 49	– 24	– 55	– 55	– 20	6 465
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	8 781	8 804	9 421	9 421	8 561	995 243
Finances et comptes publics	– 2 313	– 2 542	– 2 491	– 2 451	– 2 548	136 114
Intérieur	– 134	– 289	116	654	428	279 522
<i>Sécurité (police + gendarmerie)</i>	<i>480</i>	<i>405</i>	<i>405</i>	<i>881</i>	<i>732</i>	<i>243 520</i>
<i>Hors mission Sécurité</i>	<i>– 614</i>	<i>– 694</i>	<i>– 289</i>	<i>– 227</i>	<i>– 304</i>	<i>36 002</i>
Justice	480	555	600	1 268	943	80 280
Logement, égalité des territoires et ruralité	– 662	– 697	– 319	– 319	– 261	12 500
Outre-mer	0	0	2	2	0	5 309
Services du premier ministre	34	142	94	94	79	11 590
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	– 141	– 137	– 150	– 150	– 192	9 703
Total budget général	– 2 317	– 3 174	– 1 177	7 569	8 304	1 904 768
Contrôle et exploitation aériens	– 100	– 100	– 100	– 100	– 100	10 726
Publications officielles et information administrative	1	– 6	– 1	– 1	– 2	785
Total budgets annexes	– 99	– 106	– 101	– 101	– 102	11 511
Total général	– 2 416	– 3 280	– 1 278	7 468	8 202	1 916 279
Total général hors révision de la loi de programmation	–	–	– 1 278	– 32	– 1 495	–

LPM : Loi de programmation militaire.

PLAT : Plan de lutte anti-terrorisme.

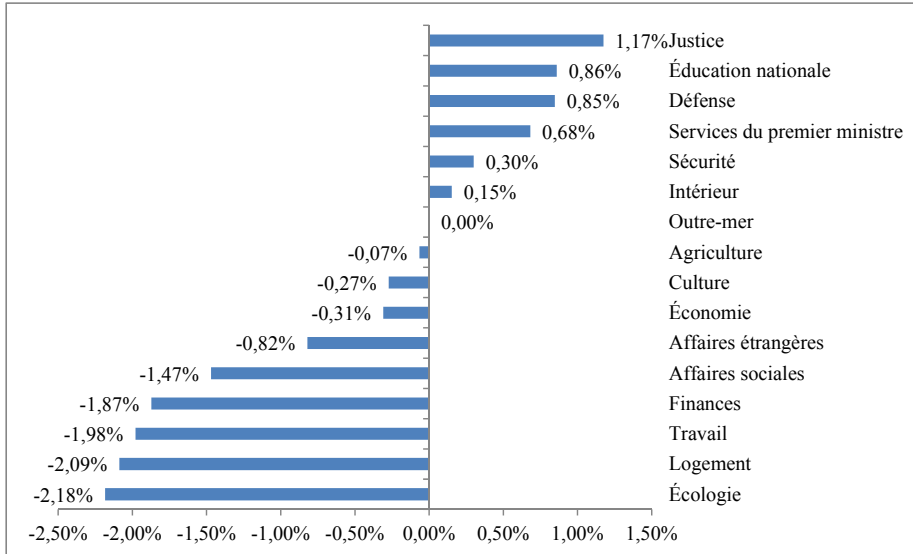
Source : projet de loi de finances pour 2016.

Le solde net des créations et suppressions d'ETP portant sur le budget général de l'État s'élève à + 8 202 ETP en 2016 au lieu de – 1 278 ETP en 2015 si l'on retient les créations d'emplois exceptionnelles accordées à la défense dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation.

Si l'on exclut ces créations, le schéma d'emploi de l'État traduit la poursuite des efforts engagés par les secteurs non prioritaires avec une baisse de 1 495 ETP 2016, ce qui correspond à un taux d'effort de réduction des effectifs de 0,4 % pour l'ensemble des ministères et de 1,2 % sur les ministères non prioritaires.

TAUX D'EFFORT DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS PAR MINISTÈRE EN 2016

(en %)



Source : calcul de la commission des finances.

III. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EST SOUMISE À L'APPROBATION DU PARLEMENT DANS LE CADRE DU VOTE SUR LES PLAFONDS D'AUTORISATION D'EMPLOIS

Le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État soumis à approbation parlementaire s'établit pour le projet de de finances pour 2016 à 1 916 279 ETPT (article 28 du présent projet de loi de finances). Il résulte des mesures de créations de postes précédemment évoquées ainsi que d'autres facteurs de périmètre, de correction, *etc.* À titre d'exemple, le recrutement d'apprentis au sein des ministères représente 6 060 ETPT de plus qu'en 2015 et reflète la politique en faveur de l'apprentissage mise en œuvre par le Gouvernement.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS (PAE) DU PLF 2014 AU PLF 2015

(en ETPT)

Budget	Plafonds d'emplois 2015	Plafonds d'emplois 2016	Écart
Budget général	1 889 490	1 904 768	13 139
Budget total (y. c. les budgets annexes)	1 901 099	1 916 279	13 041

Source : projet de loi de finances pour 2016.

Le plafond de 2016 est inférieur de 13 041 ETPT à celui fixé dans la loi de finances initiale pour 2015 et de 15 651 ETPT à périmètre constant (c'est-à-dire hors mesures de transfert, de périmètre et de corrections techniques), comme l'explicite le tableau ci-après.

LES AJUSTEMENTS DU PLAFOND D'EMPLOIS DES MINISTÈRES EN 2015

(y compris budgets annexes ; en ETPT)

Plafond des autorisations d'emploi 2014	1 901 099
Solde des créations et suppressions d'emplois	+ 4 716
Correction technique du plafond	+ 1 048
Transferts et décentralisation	- 1 189
Mesures de périmètre	- 330
Effets de la révision de la loi de programmation militaire	+ 4 875
Recrutement d'apprentis dans les ministères	+ 6 060
Plafond des autorisations d'emploi 2015	1 916 279

Source : projet de loi de finances pour 2016.

FICHE N° 11 LA DETTE PUBLIQUE

Les objectifs d'évolution de la dette publique fixés à l'article 3 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ prévoient que le ratio de dette publique au PIB ne doit pas dépasser 95,2 % en 2014 et 97,1 % en 2015 pour permettre la baisse progressive de ce ratio à compter de 2017.

Le tableau suivant rappelle ces objectifs.

TRAJECTOIRE DE LA DETTE PUBLIQUE ADOPTÉE EN LPFP 2014-2019

(en % du PIB)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dette des administrations publiques	95,2	97,1	97,7	97	95,1	92,4

Source : article 3 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

En exécution, le ratio de la dette publique au PIB s'établit à 95 % pour 2014, soit à un niveau légèrement inférieur aux prévisions de la LPFP mais également aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2014 (95,1 %). En 2015, la dette publique atteindrait 95,6 % du PIB.

PRÉVISIONS ACTUALISÉES D'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en % du PIB)

Année	2014	2015	2016
Ratio d'endettement au sens du traité de Maastricht	95,6	96,3	96,5

Source : Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016.

En valeur absolue, la dette atteint 2 038 milliards d'euros, soit un montant supérieur de 84,4 milliards d'euros par rapport à 2013.

Si ces montants restent importants, le tableau suivant permet toutefois de constater que l'augmentation annuelle de la dette en valeur absolue se stabilise depuis 2012 et qu'elle ralentit progressivement en pourcentage de PIB. Ces tendances, si elles se poursuivent, devraient garantir le respect des objectifs fixés par la LPFP.

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

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE EN VALEUR DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

Trimestre	2008 T4	2009 T4	2010 T4	2011 T4	2012 T4	2013 T4	2014 T4
Ensemble des administrations publiques	1 358,2	1 531,6	1 632,5	1 754,4	1 869,2	1 953,4	2 037,8
Augmentation annuelle de la dette publique	+ 105,2	+ 173,4	+ 100,9	+ 121,9	+ 114,8	+ 84,2	+ 84,4

Source : INSEE.

À la date de la rédaction du présent rapport, les données les plus actualisées de l'INSEE confirment cette tendance : entre le deuxième trimestre de 2014 et celui de 2015 l'évolution de la dette est de 77,8 milliards d'euros (soit 2 105,4 milliards d'euros au lieu de 2 027,6 milliards d'euros).

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE DEPUIS 2008

(en % du PIB)

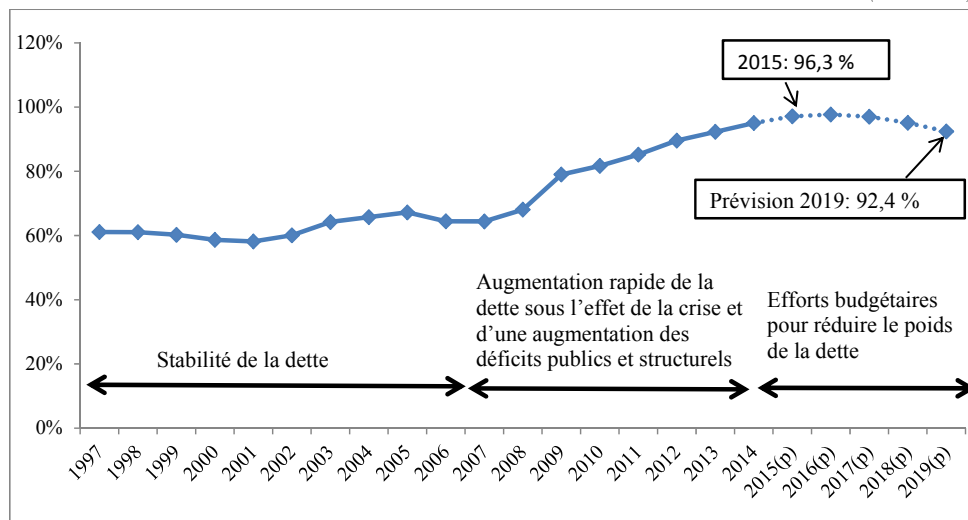
Trimestre	2008 T4	2009 T4	2010 T4	2011 T4	2012 T4	2013 T4	2014 T4
Ensemble des administrations publiques	68,1	79	81,7	85,2	89,6	92,3	95
Augmentation annuelle de la dette publique (en points de PIB)	+ 10,9	+ 2,7	+ 3,5	+ 4,4	+ 2,7	+ 2,7	+ 2,1

Source : INSEE.

Ce ralentissement de l'évolution de la dette publique doit également être mis en regard avec son accroissement rapide au cours de la précédente législature, lié pour partie à la crise financière de 2008 et à la crise des dettes souveraines de 2009 mais également à l'absence de réformes permettant de maîtriser l'évolution des déficits public et structurel.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en % du PIB)



Source : INSEE, base 2010.

L'augmentation de la dette publique constatée en 2014 traduit celle de la dette des différentes administrations publiques :

- la dette de l'État, qui représente 79 % de la dette publique, augmente de 5 % (soit une augmentation relativement faible au regard des dernières années et stable par rapport à 2013). Celle des organismes divers d'administration centrale (ODAC), qui représente, quant à elle, 1 % de la dette publique, se maintient au même niveau ;

- la dette des administrations de sécurité sociale, qui représente 11 % de la dette publique, augmente de 2 % (soit une légère hausse après une stabilisation en 2013) ;

- la dette des administrations publiques locales, qui représente 9 % de la dette publique, augmente quant à elle de 3 % (soit à un rythme légèrement inférieur à celui constaté au cours des années précédentes).

La décélération prévisionnelle de la dette en 2015 et 2016 (la dette ne progressant respectivement de 0,7 % et 0,2 % au lieu de 3,3 % en 2014) reposerait, quant à elle, sur :

- l'augmentation de la dette des administrations centrales (+ 0,7 point de PIB) du fait d'un besoin de financement de l'État toujours important en 2015 (pour financer un déficit de 3,4 % ⁽¹⁾) alors que la contribution des administrations locales serait négative (– 0,2 %) ;

(1) Pour un solde public de 3,8 %.

– une moindre augmentation du besoin de financement de l’État en 2016 (avec une prévision de déficit de 3,3 % ⁽¹⁾) et une décélération de l’endettement des autres administrations publiques.

PRÉVISION D’ÉVOLUTION DU RATIO D’ENDETTEMENT PAR SOUS-SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

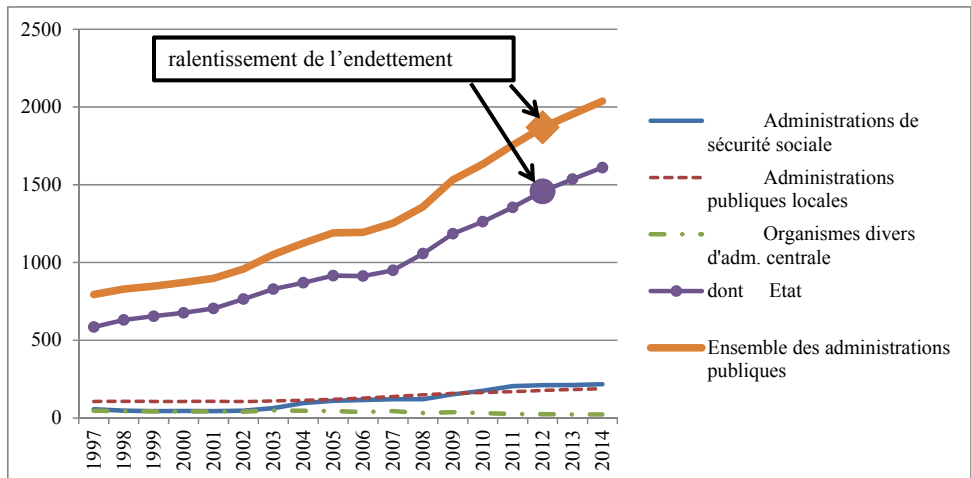
(en point de PIB)

Administration	2014	2015	2016
Ratio d’endettement au sens de Maastricht	95,6	96,3	96,5
dont contribution des administrations publiques centrales	76,6	77,5	78,3
dont contributions des administrations publiques locales	8,8	8,7	8,5
dont contribution des administrations sociales	10,2	10,1	9,8

Source : Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE PAR SOUS-SECTEURS D’ADMINISTRATION PUBLIQUE

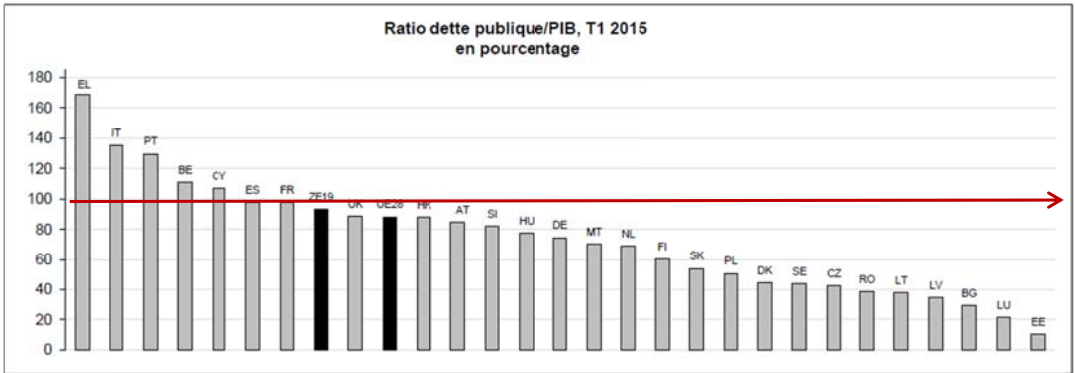
(en milliards d’euros)



Source : INSEE.

Ce niveau de dette publique place la France parmi les États européens les plus endettés. Ce constat est toutefois à relativiser dans un contexte de ratio moyen de dette publique au PIB qui demeure élevé dans la zone euro (92,9 %) et dans l’Union européenne (86,2 %). Ces deux moyennes sont en effet bien supérieures au seuil de 60 % fixé par le pacte de stabilité et de croissance et illustrent les efforts à réaliser par la plupart des États pour assainir la situation financière d’ensemble de l’Europe.

(1) Pour un solde public équivalent.

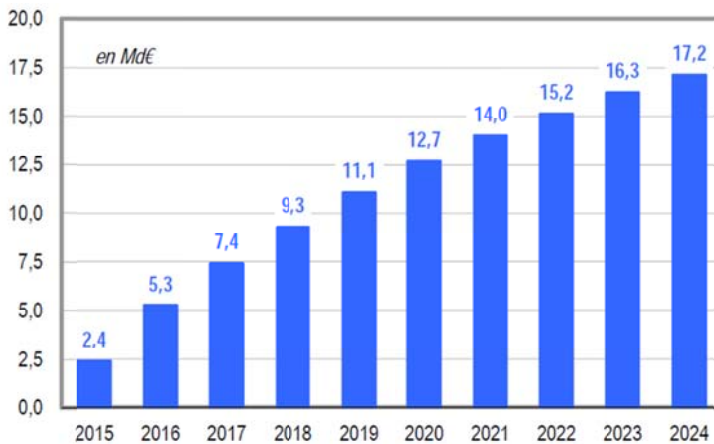


Source : Eurostat, juillet 2015.

Une remontée des taux d'intérêt aurait des effets très importants sur le déficit public.

Une hausse de 100 points de base sur l'ensemble des courbes de taux (c'est-à-dire de manière uniforme sur l'ensemble des obligations d'État quelle que soit leur maturité) augmenterait la charge de la dette de 2,4 milliards d'euros en 2015 et de 7,4 milliards d'euros en 2017, ce qui aurait pour effet d'annuler une grande partie des efforts réalisés sur la dépense pour tenir notre trajectoire de déficit public.

IMPACT D'UN CHOC DE TAUX DE 1 % SUR LA CHARGE MAASTRICHTIENNE DES OAT, BTAN ET BTF



Source : projet annuel de performances de la mission Engagements financiers de l'État pour 2015.

Des développements complémentaires sur la dette de l'État sont présentés dans le rapport spécial *Engagements financiers de l'État* annexé au présent rapport général (M. Victorin Lurel, rapporteur spécial).

FICHE N° 12

LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

I. LES PRINCIPES ENCADRANT CES RELATIONS

Deux principes permettent d'assurer l'équilibre des relations financières entre l'État et la sécurité sociale :

- un principe de compensation par l'État des mesures affectant les recettes ou les charges de la sécurité sociale ;

- un principe de neutralité visant à garantir le versement des compensations dans des délais raisonnables.

A. LE PRINCIPE DE COMPENSATION

L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale (CSS) prévoit que donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant la durée de leur application :

- 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 n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale ;

- tout transfert de charges opéré entre l'État et les régimes concernés.

Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) approuve le montant de la compensation proposée par l'État.

Des exceptions à ce principe sont toutefois possibles, à la condition d'être adoptées dans une LFSS ⁽¹⁾. Depuis 2005, dix-neuf mesures non compensées ont ainsi fait l'objet d'une disposition expresse de non-compensation en LFSS.

B. LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ

Le versement d'une compensation doit également permettre d'assurer la neutralité en trésorerie des relations entre l'État et la sécurité sociale.

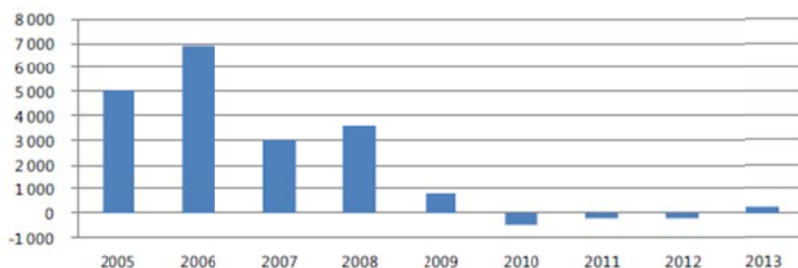
(1) Article L. O.111-3 du code de la sécurité sociale issu de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

L'article L. 139-2 du CSS prévoit à ce titre que les compensations dues par l'État doivent être versées dans les limites d'une périodicité de dix jours ⁽¹⁾.

La différence entre le montant définitif de la dépense ou de la perte de recettes pour la sécurité sociale et le montant des versements de l'État au titre de la compensation est retracée dans l'état semestriel des sommes restant dues par l'État transmis par le Gouvernement au Parlement avant la fin du mois de janvier de l'exercice suivant ⁽²⁾.

Les montants de dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale ont toutefois sensiblement diminué au cours des dernières années au regard des montants constatés entre 2005 et 2009.

Graphique : Dette nette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale au 31 décembre depuis 2005 (en M€)



Source : annexe 6 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Dans son rapport sur l'exécution budgétaire de 2014, la Cour des comptes constate toutefois une augmentation de la dette de l'État envers la sécurité sociale de 249 millions d'euros fin 2013 à 368 millions d'euros fin 2014.

ÉVOLUTION DE LA DETTE DE L'ÉTAT ENVERS LA SÉCURITÉ SOCIALE ENTRE 2012 ET 2017

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
244	249	368	n.c	n.c	n.c

Source : Cour des comptes, Résultats et gestion budgétaire de l'État, exercices 2012 et 2014.

(1) Il y a neutralité financière quand les dépenses (ou pertes de cotisations) opérées par le régime général pour le compte de l'État et leur remboursement par ce dernier ont lieu dans un délai le plus court possible pour le même montant.

(2) Cet état semestriel n'a toutefois pas été transmis à l'Assemblée nationale depuis 2010. Une information de même nature, mais plus synthétique, est toutefois publiée dans les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

II. PRÉSENTATION DES MESURES DE COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS

A. LES MESURES COMPENSÉES

ÉVOLUTION DU MONTANT DES MESURES D'EXONÉRATION COMPENSÉES PAR L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE DE 2012 À 2017

(en milliards d'euros)

Mesures	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Allègements généraux de cotisations sociales	22,3	20,3	20,9	21,7	21,7	n.c
Exonérations ciblées (sectorielles, géographiques...)	2,6	3,8	3,7	3,6	3,5	n.c
Pacte de responsabilité et de solidarité ⁽¹⁾	—	—	—	6,3	11,4	16
Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ⁽²⁾	—	—	—	—	0,19	0,13
Total	25	24,2	24,6	31,6	36,9	n.c

(1) Ces mesures sont principalement compensées par des transferts de dépenses à l'État. Elles ne se traduisent pas par un versement de recettes supplémentaires à la sécurité sociale. Toutefois, leur prise en compte dans ce tableau permet d'apprécier l'évolution des compensations au sens large de l'État à la sécurité sociale sur la période 2015-2017.

(2) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Source : comptes de la sécurité sociale, septembre 2014 et septembre 2015.

Les mesures de compensation prises au titre de la deuxième année de mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité sont présentées à l'article 21 du présent projet de loi de finances ⁽¹⁾.

B. LES MESURES NON COMPENSÉES

ÉVOLUTION DU MONTANT DES MESURES D'EXONÉRATION NON COMPENSÉES PAR L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE DE 2012 À 2017

(en milliards d'euros)

Mesures	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Exonérations ciblées compensées	2,6	3,8	3,7	3,6	3,5	n.c
Exonérations ciblées non compensées	2,8	3,2	3,7	3,8	3,6	n.c
Total	5,4	7,1	7,4	7,3	7,1	n.c

Source : comptes de la sécurité sociale, septembre 2014 et septembre 2015.

(1) Se reporter au commentaire de cet article présenté au tome II du présent rapport général.

C. PRÉSENTATION DES EXONÉRATIONS CIBLÉES

MONTANT DES PRINCIPALES MESURES D'EXONÉRATION CIBLÉES ENTRE 2013 ET 2016

(en millions d'euros)

Mesures	2013	2014	%	2015 (p)	%	2016 (p)	%
MESURES CIBLÉES SUR CERTAINS PUBLICS	2 386	2 658	11,4	2 610	- 1,8	2 381	- 8,8
Dont mesures compensées	1 045	942	- 9,9	972	3,2	944	- 2,9
Contrat d'apprentissage	873	835	- 4,3	912	9,1	911	0,0
Contrat de professionnalisation et contrats de formation agricole	17	11	- 35,3	17	++	19	11,3
Structures d'aide sociale (CHRS / Emmaüs)	11	11	3,2	12	14	13	1,9
Auto-entrepreneur / Régime micro social simplifié	144	84	-	30	-	0	-
Volontariat pour l'insertion	1	0	-	0	- 12	0	-
Dont mesures non compensées	1 341	1 716	28,0	1 638	- 4,6	1 437	- 12,2
Stagiaires en milieu professionnel	99	101	2,0	99	- 2,3	101	2,4
Apprentissage Loi de 1979 - Vieillesse non compensée	0	99	-	95	- 3,5	96	0,7
Contrat d'accompagnement dans l'emploi /Contrat unique (dont ACI hors CDDI)	698	755	-	701	- 7,1	645	- 8,1
Emplois d'avenir	119	336	-	421	25,3	347	- 17,5
Contrat de sécurisation professionnelle	89	86	- 3,9	87	0,9	88	1,5
Aide aux chômeurs créateurs repreneurs d'entreprise (dont cumul Auto-entrepreneur-ACCRES)	252	257	1,9	235	- 8,6	160	- 31,8
travailleurs indépendants (réduction de cotisations maladie)	84	82	- 2,0	0	-	0	-
MESURES CIBLÉES SUR CERTAINS SECTEURS ÉCONOMIQUES	3 174	3 309	4,2	3 363	1,6	3 411	1,4
Dont mesures compensées	1 272	1 353	6,3	1 250	- 7,6	1 262	0,9
Déductions sur les heures supplémentaires (entreprises de moins 20 salariés)	561	489	- 12,8	497	1,6	500	0,7
Déduction forfaitaire service à la personne (0,75 euro par heure)	133	169	26,6	151	5,6	151	0,4
Déduction forfaitaire service à la personne (1,50 euro par heure)	0	0	-	27	-	27	-
Contrat vendanges	8	27	-	0	-	0	-
Exonération travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi	384	450	17,1	354	- 21,3	365	3,0
Jeunes entreprises innovantes	112	147	31,0	154	4,3	147	- 4,3
Jeunes entreprises universitaires	3	1	--	2	++	3	++
Exonération en faveur des marins salariés	44	43	- 1,3	43	0,2	44	1,0
Exonération de cotisations AF pour les entreprises maritimes	9	9	- 1,0	6	- 34,8	6	0,3
Porteurs de presse	18	18	- 2,3	16	- 9,1	18	10,3
Correspondants locaux de presse	0	0	++	0,1	- 16,7	0,1	- 14,3
Dont mesures non compensées	1 902	1 956	2,8	2 113	8	2 149	1,7
Associations intermédiaires	81	81	0,2	81	0,4	81	- 0,4
Exonération Ateliers chantiers d'insertion (ACI) CDDI	0	44	-	165	-	164	- 0,8
Aide à domicile employée par un particulier fragile	882	876	- 0,8	882	0,7	888	0,8
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une pers. fragile	862	879	2,0	908	3,3	940	3,5
Exonération en faveur de jeunes chefs d'exploitations agricoles	43	41	- 3,2	40	- 2,5	39	- 2,5
Arbitres sportifs	35	35	2,5	36	1,8	37	2,0
MESURES CIBLÉES SUR CERTAINS SECTEURS GÉOGRAPHIQUES	1 512	1 443	- 4,6	1 334	- 7,6	1 333	- 0,1

Mesures	2013	2014	%	2015 (p)	%	2016 (p)	%
Dont mesures compensées	1 512	1 421	- 6,0	1 334	- 6,1	1 333	- 0,1
Création d'emplois en zones de revitalisation rurale (ZRR)	16	22	36,2	16	- 28,5	19	19,7
Organismes d'intérêt général et associations en ZRR	155	119	- 23,4	109	- 7,7	101	- 8,0
Création d'emplois en zones de redynamisation urbaine (ZRU)	1	1	- 34,8	0	-	0	-
Création d'emplois en Zones franches urbaines (ZFU)	118	94	- 20,5	64	- 32,4	33	-
Bassins d'emploi à redynamiser (BER)	17	21	24,6	21	0,3	23	9,7
Contrat d'accès à l'emploi en outre-mer	22	22	1,0	24	7,9	24	1,8
Entreprises en outre-mer	1 174	975	- 5,0	939	- 3,7	971	3,4
Travailleurs indépendants implantés en outre-mer		140		135	- 4,1	137	1,9
Déduction forfaitaire service à la personne (3,50 euros par heure)	0	15	-	20	28,4	20	0,5
Zones de restructuration de la défense (ZRD)	9	11	28,4	6	-	5	- 18,4
Dont mesures non compensées	0	22	-	0	-	0	-
Contrat d'insertion par l'activité dans les DOM	0	22	-	0	-	0	-
MESURES CIBLÉES COMPENSÉES	3 830	3 715	- 3,0	3 556	- 4,3	3 538	- 0,5
MESURES CIBLÉES NON COMPENSÉES	3 243	3 694	13,9	3 750	1,5	3 586	- 4,4
Total DES EXONÉRATIONS CIBLÉES	7 073	7 410	4,8	7 307	- 1,4	7 124	- 2,5

Source : comptes de la sécurité sociale, septembre 2015.

FICHE N° 13

LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2016 prévoit la participation des collectivités territoriales à la mise en œuvre du plan d'économies de 50 milliards d'euros sur lequel repose le redressement des finances publiques à l'horizon de 2017.

Dans le cadre de ce plan, les collectivités territoriales devront réaliser 11 milliards d'euros d'économies sur trois ans, soit 22 % de l'effort total en dépenses sur le triennal.

Au titre de 2016, l'économie que devront réaliser les collectivités territoriales doit atteindre 3,5 milliards d'euros. Cet effort sera poursuivi en 2017.

Pour rappel, cette mesure s'ajoute à celles adoptées lors de l'examen des précédentes lois de finances, soit :

- le gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en loi de finances initiale pour 2013 ;
- la baisse de 1,5 milliard d'euros des dotations des collectivités territoriales adoptées en loi de finances initiale pour 2014 dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité établi entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013.

Toutefois, selon les prévisions du *Rapport économique, social et financier* (RESF) annexé au présent projet de loi de finances, les ressources totales des collectivités territoriales progresseraient, malgré cette baisse, à un rythme supérieur à l'inflation de 2015 à 2017.

I. UNE ÉCONOMIE SUR L'ÉVOLUTION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

L'économie de 3,5 milliards d'euros prévue en 2016 portera uniquement sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont le montant est fixé à l'article 10 du présent projet de loi de finances à 33,1 milliards d'euros pour l'année prochaine.

Cette économie est répartie entre les collectivités au prorata de leurs recettes totales, selon les mêmes modalités que celles retenues pour répartir la baisse de 1,5 milliard d'euros de la DGF adoptée dans la loi de finances pour 2015, ce qui représente :

- une réduction de 2 071 millions d'euros des concours de l'État à destination du bloc communal (56 %) ;
- une réduction de 1 148 millions d'euros des concours de l'État aux départements (32 %) ;
- et une réduction de 451 millions d'euros des concours aux régions (12 %).

La portée de cet effort ainsi que les mesures visant à accompagner sa mise en œuvre par le renforcement substantiel de la péréquation verticale (+ 317 millions d'euros en 2016) et de la péréquation horizontale (+ 220 millions d'euros en 2016) sont détaillées dans le commentaire de l'article 9 du présent projet de loi.

II. LA FIXATION D'UN OBJECTIF D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE

Cette mesure d'économie est complétée par l'introduction dans la loi de programmation des finances publiques pour la période 2014 à 2017 ⁽¹⁾ d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), strictement indicatif comme l'impose le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution. Cet objectif, appliqué aux dépenses des sections de fonctionnement et d'investissement des collectivités, se décline sur la période 2015-2017 de la façon suivante :

TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE LOCALE EN VALEUR PROPOSÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2014-2019

2014	2015	2016	2017
1,2 %	0,5 %	1,9 %	2,0 %

Cet objectif indicatif a été respecté en 2014. Cette stabilisation s'explique principalement par une dépense de fonctionnement moins dynamique qu'anticipé et d'un recul de l'investissement plus marqué que prévu. La prévision repose sur une anticipation de la hausse des dépenses d'investissement du bloc communal en 2016 (+ 0,9 %), en raison du cycle électoral et des mesures de soutien prises par le Gouvernement. En 2014, les dépenses d'investissement des collectivités ont diminué de 6,5 %.

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

L'article 30 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 précitée prévoit qu'à compter de 2016, le Gouvernement présente une déclinaison de l'ODEDEL pour chaque catégorie de collectivité.

DÉCLINAISON DE L'ODEDEL

Catégorie de collectivité	2016
Collectivités locales et leurs groupements	1,2 %
<i>Dont dépenses de fonctionnement</i>	1,6 %
Bloc communal	1,0 %
<i>Dont dépenses de fonctionnement</i>	1,1 %
EPCI à fiscalité propre	0,6 %
<i>Dont dépenses de fonctionnement</i>	0,7 %
Communes	1,2 %
<i>Dont dépenses de fonctionnement</i>	1,3 %
Départements	1,9 %
<i>Dont dépenses de fonctionnement</i>	2,7 %
Régions	0,4 %
<i>Dont dépenses de fonctionnement</i>	0,6 %

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

FICHE N° 14

LES DISPOSITIONS FISCALES ET FINANCIÈRES DE LA LOI NOTRe

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit de très nombreuses mesures de nature fiscale et financières, dont l'impact budgétaire devra faire l'objet d'un suivi particulier.

LISTE DES DISPOSITIONS DE NATURE FISCALE ET FINANCIÈRE FIGURANT DANS LA LOI NOTRe

1. Dispositions générales de nature fiscale

Article 57 : Modification des modalités d'établissement de la dotation de solidarité communautaire au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant conclu un contrat de ville :

– d'une part, les EPCI issus d'une fusion d'EPCI présentant un écart de richesse d'au moins 40 % des potentiels financiers agrégés par habitant, sont tenus d'instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC) ;

– d'autre part, les EPCI ayant conclu un contrat de ville et n'ayant pas élaboré de pacte financier et fiscal de solidarité, sont tenus d'instituer un montant minimum de DSC.

Article 80 : Assouplissement des conditions de majorité pour l'unification des taux de taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres.

2. Dispositions générales de nature financière

Article 3 : Participation des régions au capital des sociétés de capital-investissement et des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologie.

Article 62 : dispositions en matière de sociétés d'économie mixte d'aménagement à opération unique.

Article 73 : modalités de perception des recettes issues du forfait de post stationnement.

Article 85 : modification des conditions de la contribution aux charges d'état civil et à l'exercice de la police des funérailles.

Article 97 : faculté offerte aux communes membres d'un EPCI de transférer la contribution au budget du service départemental d'incendie et de secours.

Article 99 : possibilité pour les collectivités territoriales de garantir tout ou partie des emprunts contractés afin de financer la construction d'immeubles à usage d'habitation au profit des fonctionnaires de la police et de la gendarmerie nationales, des services départementaux d'incendie et de secours ou des services pénitentiaires, ainsi que les locaux accessoires à ces immeubles.

Article 102 : ouverture de la possibilité de versement de fonds de concours entre un syndicat mixte et un de ses membres pour le financement des installations hauts débit.

Articles 106 à 113 : dispositions relatives à la transparence et à la responsabilité financières des collectivités territoriales

Article 132 : simplification de la procédure de liquidation dont la dissolution est prononcée.

Article 133 : modalités de compensation des transferts de compétences ; dispositions transitoires applicables en matière budgétaire aux régions créées en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

3. Dispositions comportant des mesures de nature fiscale et financière

Article 7 : délégation de l'État à la région du financement d'actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'une entreprise, compensé dans les conditions fixées à l'article 133.

Article 15 : transfert des départements au bénéfice des régions des services de transport scolaire et des services non urbains, réguliers ou à la demande, compensé dans les conditions fixées à l'article 133.

Article 18 : mesures de coordination en matière de versement destiné au transport et mesures d'adaptation applicable à la métropole de Lyon.

Article 19 : faculté de la région à participer au financement des voies et axes routiers constituant des itinéraires d'intérêt régional.

Article 21 : modalités de compensation des transferts des aéroports ne présentant pas un caractère d'intérêt national ou international et non nécessaires à l'exercice par l'État de ses missions.

Article 22 : transfert des ports départementaux aux collectivités et groupements dans le ressort géographique desquelles sont situées ces infrastructures.

Article 27 : faculté des collectivités territoriales et de leurs groupements de contribuer, dans le cadre des schémas de développement universitaire et scientifique et en cohérence avec les contrats pluriannuels d'établissement, au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherche ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires.

Article 28 : organisation financière des centres de ressources d'expertise et de performance sportive.

Article 30 : dispositions fiscales et financières applicables à la collectivité de Corse créée à compter du 1^{er} janvier 2018 ; habilitation du gouvernement à préciser par ordonnance les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse.

Article 55 : pacte de gouvernance, financier et fiscal de la métropole d'Aix-Marseille Provence.

Article 59 : schéma de financement de la métropole du Grand Paris, de ses communes membres et des établissements publics de territoire ; habilitation du gouvernement à préciser par ordonnance règles budgétaires, financières, fiscales et comptables ainsi que les règles relatives aux concours financiers de l'État applicables à la métropole du Grand Paris ;

Article 63 : élargissement de la faculté existante d'instituer des contributions fiscalisées aux syndicats mixtes au sein desquels la métropole de Lyon est substituée à des communes ou à des EPCI.

Article 65 : mesures de coordination en matière d'éligibilité à la dotation d'intercommunalité majorée.

Source : direction générale des collectivités locales.

L'article 39 du présent projet de loi de finances, fera l'objet d'un commentaire détaillé de la Rapporteuse générale en seconde partie (tome III du présent rapport général).

Visant à accompagner les transferts de compétences des départements vers les régions résultant notamment de l'article 15 de la loi NOTRe du 7 août 2015 précitée, il comporte trois volets :

- adaptation de la fiscalité à la nouvelle carte régionale : maintien des exonérations et abattements facultatifs de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) applicables avant le regroupement des régions, gel de la modulation des fractions régionales de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dispositions transitoires pour les taxes sur les permis de conduire et les certificats d'immatriculation ;

- augmentation de la fraction de la CVAE revenant aux régions ; la fraction attribuée aux régions augmenterait de 25 à 50 %, tandis que celle affectée aux départements diminuerait de 48,5 à 23,5 % ;

- création d'un mécanisme de compensation des transferts de compétences entre départements et régions : la compensation est égale à la différence entre le montant de 25 % du produit de CVAE perçu par le département en 2016 et le coût net des charges transférées. Ce montant est fixé par délibérations concordantes du conseil régional et du conseil départemental, ou à défaut, par le préfet.

Cet article n'a pas d'impact budgétaire pour l'État.

FICHE N° 15 LA CRÉATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

La loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi ⁽¹⁾ a créé une nouvelle prestation, la prime d'activité, destinée à remplacer le revenu de solidarité active dans son volet « activité » (RSA activité) et la prime pour l'emploi (PPE), et ce à compter du 1^{er} janvier 2016.

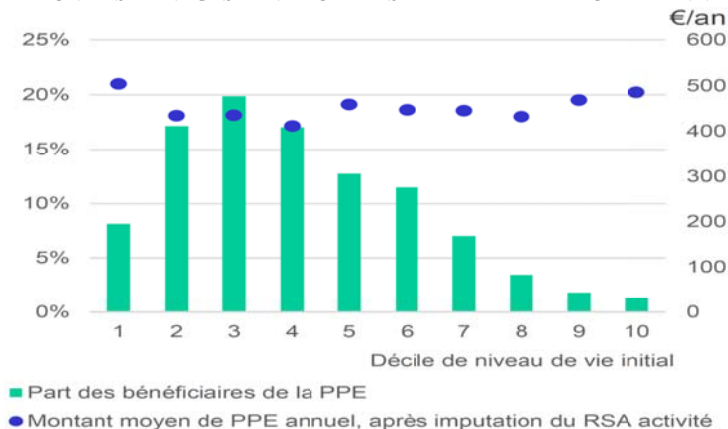
1. Des dispositifs d'incitation à l'activité et de soutien du pouvoir d'achat peu efficaces et mal ciblés

Différents diagnostics circonscrits ont été réalisés sur les faiblesses et atouts de la PPE et du RSA activité, qui peuvent être synthétisés comme suit :

– Pour la PPE : dispersion de la dépense fiscale, faible redistributivité, (montant moyen de 400 euros par an, soit 33 euros par mois, pour 5,5 millions de bénéficiaires en 2014), versement décalé en année N + 2, faibles effets à la reprise d'activité ; en revanche, taux de recours très élevé (95 à 97 %), bénéfice ouvert aux jeunes de moins de vingt-cinq ans et incitation à la bi-activité.

– Pour le RSA activité : faiblesse du taux de recours (estimé à 32 %), faible incitation à la bi-activité et exclusion des jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans ; toutefois, bonne redistributivité (montant moyen de 170 euros par mois, pour 830 000 bénéficiaires en décembre 2014) et bon ciblage.

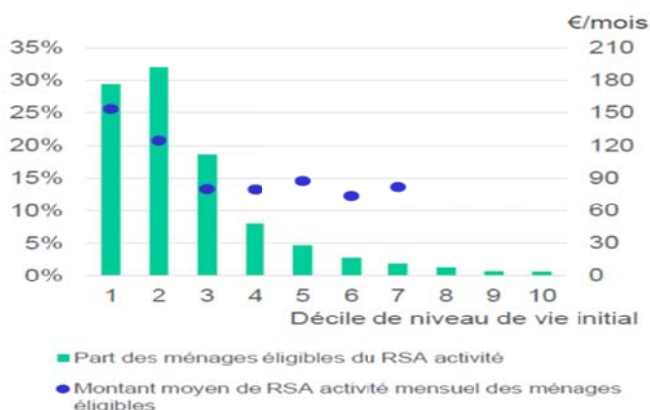
VENTILATION DES MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES DE LA PPE PAR DÉCILE DE NIVEAU DE VIE



Source : modèle de microsimulation Saphir 2015 – direction générale du Trésor.

(1) Articles 57 à 61 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

VENTILATION DES MÉNAGES ÉLIGIBLES AU RSA ACTIVITÉ PAR DÉCILE DE NIVEAU DE VIE



Source : modèle de microsimulation Saphir 2015 – direction générale du Trésor.

2. L'instauration d'une nouvelle prestation, versée à compter du 1^{er} janvier 2016

Afin de tirer les conséquences des critiques des dispositifs existants et de leur mauvaise articulation ⁽¹⁾, la PPE a été supprimée à compter de l'imposition des revenus de 2015, soit pour l'impôt acquitté en 2016 ⁽²⁾, tandis que la prime d'activité vient remplacer le RSA activité à compter du 1^{er} janvier 2016.

La prime d'activité reprend pour partie le mode de calcul du RSA activité, à savoir celui d'une prestation familialisée, qui prend en compte l'ensemble des ressources du foyer ⁽³⁾. Néanmoins, elle est aussi individualisée, avec un dispositif de bonus calculé en fonction des revenus d'activité de chacun des membres du foyer.

Prime d'activité du foyer

=

[montant forfaitaire ⁽⁴⁾ + 62 % des revenus d'activité du foyer + bonus individuels]

—

[revenus d'activité + autres ressources du foyer]

(1) Initialement, il était prévu que la création du RSA activité s'accompagne de la suppression de la PPE.

(2) Article 28 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

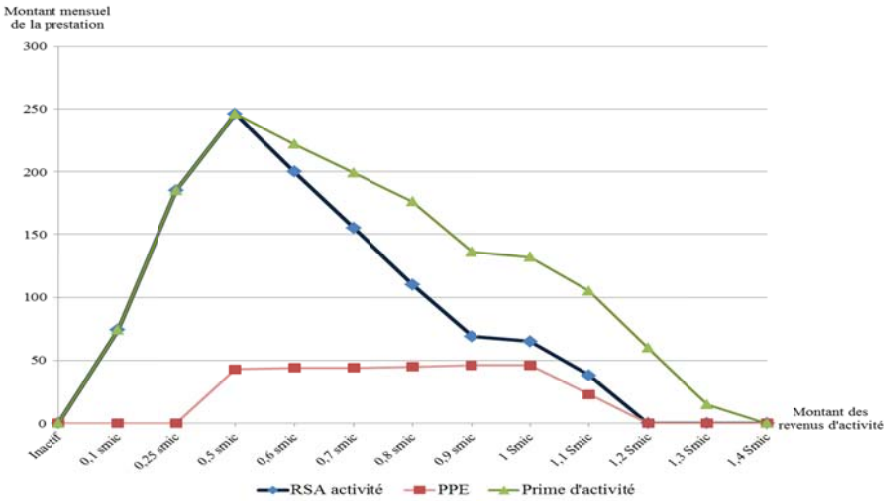
(3) La « base ressources » ayant été quelque peu simplifiée par rapport à celle du RSA.

(4) Le montant forfaitaire devrait correspondre au montant du RSA « socle » versé au ménage en fonction de sa composition, soit, en 2015, 513,88 euros pour une personne seule, 770,82 euros pour un couple et 1 079,15 euros pour un couple avec deux enfants.

Le bonus, dont l’instauration vise à inciter à la bi-activité au sein des ménages, serait versé à compter de revenus d’activité individuels de 0,5 SMIC ; il croîtrait entre 0,5 et 0,8 SMIC, pour atteindre 67 euros par mois, et resterait constant pour décroître ensuite jusqu’au point de sortie de la prestation. L’objectif est de cibler le bonus sur des niveaux de revenus compris entre 0,8 et 1,2 SMIC, pour lesquels les taux marginaux d’imposition résultant du système socio-fiscal français sont particulièrement élevés.

La prime d’activité est toujours plus favorable que le RSA activité, compte tenu de cette bonification, laquelle repousse le point de sortie à des niveaux de revenus plus élevés. Le montant moyen de la prime est estimé à 160 euros par mois.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA PRIME D’ACTIVITÉ, DU RSA ACTIVITÉ ET DE LA PPE EN FONCTION DU NIVEAU DE SALAIRE MENSUEL POUR UN CÉLIBATAIRE



Source : commission des affaires sociales.

La nouvelle prestation s’avère plus ciblée que la PPE, avec un point de sortie plus bas pour les couples.

POINT DE SORTIE DU RSA ACTIVITÉ, DE LA PPE ET DE LA PRIME D’ACTIVITÉ

Situation familiale	RSA activité	PPE (sans imputation du RSA)	Prime d'activité
Personne seule	1,15 SMIC	1,25 SMIC	1,3 SMIC
Célibataire parent isolé	1,75 SMIC	1,5 SMIC	1,9 SMIC
Couple bi-actif sans enfant (dont un membre est rémunéré au SMIC)	1,75 SMIC	2,45 SMIC	2,05 SMIC
Couple bi-actif avec deux enfants (dont un membre est rémunéré au SMIC)	2,1 SMIC	3 SMIC	2,4 SMIC

Source : étude d’impact du projet de loi relatif au dialogue social et à l’emploi et ministère des affaires sociales.

Ce recentrage de la prestation devrait se traduire par une plus forte concentration de ses bénéficiaires dans les plus bas déciles par rapport à la PPE.

RÉPARTITION PAR DÉCILE DE NIVEAU DE VIE DES ALLOCATAIRES DU RSA « ACTIVITÉ », DE LA PPE ET DE LA PRIME D'ACTIVITÉ, PAR DÉCILE DE NIVEAU DE VIE

(en %)

Dispositif	D1	D2	D3	Cumul pour les trois premiers déciles	D4	Cumul pour les quatre premiers déciles	D5	Cumul pour les cinq premiers déciles	D6	D7	D8 à D10
RSA activité	29	32	18	79	8	87	4	91	3	2	4
PPE (sans imputation de RSA)	8	17	20	45	17	62	13	75	12	7	6
Prime d'activité	21	25	19	65	16	81	7	88	4	3	5

Modèle de microsimulation Saphir 2015, ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : direction générale du Trésor.

Par ailleurs, les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans sont éligibles à la prime, alors qu'ils ne l'étaient pas au RSA activité, cette extension concernant 1,2 million de jeunes actifs.

Enfin, afin d'assurer un taux de recours plus élevé que celui du RSA activité, plusieurs évolutions sont prévues : dématérialisation des démarches, y compris de la demande initiale, simplification des formalités, notamment de la déclaration trimestrielle de ressources, application d'un principe de « droits figés » trimestriels ⁽¹⁾... L'étude d'impact du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi posait comme hypothèse que le taux de recours à la prime d'activité serait de 50 % au lieu d'environ 32 % aujourd'hui pour le RSA activité.

Les objectifs de la réforme sont donc de renforcer l'incitation à l'activité, par le biais des bonus, et de conserver un même niveau de soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes ⁽²⁾, tout en recentrant le bénéfice de la prestation par rapport à la PPE.

3. Le financement de la réforme

L'enveloppe budgétaire allouée à la prime d'activité en 2016 doit correspondre aux moyens dévolus à la fois à la PPE et au RSA activité en 2014.

Les effets du gel de la PPE entre 2014 et 2016 sont neutralisés, sans quoi l'enveloppe globale serait de seulement 3,8 milliards. Il convient d'observer toutefois que la hausse du coût budgétaire du RSA activité en 2015 devrait neutraliser la baisse de la dépense fiscale au titre de la PPE cette même année.

(1) Par ailleurs, tous les allocataires actuels du RSA activité basculeront automatiquement dans le dispositif de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2016.

(2) Le mode de calcul de la prime d'activité garantissant que le montant perçu sera en tout état de cause égal à celui du RSA activité.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PPE ET AU RSA ACTIVITÉ

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Dépense fiscale au titre de la PPE	4,48	3,94	3,61	3,1	2,9	2,46	2,2	2,1
Coût budgétaire du RSA « activité »	—	0,53	1,18	1,34	1,43	1,7	1,8	1,95
Total PPE + RSA	4,48	4,47	4,79	4,44	4,33	4,16	4	4,05

* montants prévisionnels.

Source : projets et rapports annuels de performances.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PRÉVUS POUR LE FINANCEMENT DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

(en milliards d'euros)

Loi de finances	Loi de finances pour 2016	Loi de finances pour 2017 (prévisions)	Loi de finances pour 2018 (prévisions)
Enveloppe budgétaire	3,95	4,2	4,3

Source : étude d'impact, du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi et projet annuel de performances de la mission Solidarité (projet de loi de finances pour 2016).

Cette enveloppe budgétaire correspond à l'hypothèse d'un taux de recours à la prestation de 50 %. Pour autant, si celui-ci devait s'avérer plus faible, les besoins financiers seraient moindres et à l'inverse, si le taux de recours dépassait les prévisions, les moyens budgétaires alloués devraient être revus à la hausse.

4. L'impact attendu de la réforme

Selon les données fournies par l'étude d'impact du projet de loi précitée, 4 millions de ménages seraient éligibles à la prime d'activité ⁽¹⁾. Sur la base d'un taux de recours de 50 %, environ 2 millions d'entre eux en bénéficieraient.

4,5 millions de ménages seraient concernés par la réforme, dont les 2 millions de bénéficiaires et les 2,5 millions de ménages qui ne percevront plus la PPE en 2016 et ne seront pas éligibles à la prime.

Sur ces 4,5 millions de ménages, et après prise en compte de l'impact de la réforme du bas de barème intervenue en loi de finances pour 2015 ⁽²⁾, la réforme ferait 1,245 million de gagnants, 824 000 perdants, et serait neutre pour 2,44 millions de ménages ⁽³⁾. Les tableaux ci-dessous illustrent le recentrage de la prestation, avec des gagnants relevant en majorité des premiers déciles de niveau de vie.

(1) Ces 4 millions de ménages recouvrent 5,6 millions d'actifs, et correspondent à 11 millions de personnes (parents et enfants).

(2) Cette réforme concerne une partie des actuels bénéficiaires de la PPE, dont les revenus les placent à des niveaux proches des seuils d'imposition.

(3) Sont considérés comme gagnants ou perdants à la réforme les ménages dont le gain ou la perte excèdent 1 % du montant de leur revenu ; lorsque le gain ou la perte sont inférieures à ce seuil, l'impact est considéré comme « neutre » pour les ménages.

**MÉNAGES GAGNANTS ET PERDANTS APRÈS RÉFORME DU BAS DE BARÈME
(PAR DÉCILE DE NIVEAU DE VIE)**

(en milliers)

Ménages	Total	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7 à D10
Gagnants	1 245	274	324	237	125	125	112	62
Perdants	824	74	157	165	165	107	58	91
Neutres	2 444	293	391	415	367	293	269	415

Source : ministère des affaires sociales.

**MÉNAGES GAGNANTS ET PERDANTS AVANT RÉFORME DU BAS DE BARÈME
(PAR DÉCILE DE NIVEAU DE VIE)**

(en milliers)

Ménages	Total	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7 à D10
Gagnants	969	270	324	201	65	40	27	42
Perdants	1 197	76	164	241	246	200	145	124
Neutres	2 347	304	376	382	337	287	262	398

Source : étude d'impact, du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi.

Les ménages gagnants correspondent notamment aux jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans, désormais éligibles à la nouvelle prestation, aux allocataires du RSA activité dont la prime d'activité sera plus élevée grâce aux bonifications, ainsi qu'aux ménages qui, non éligibles au RSA activité, pourront recevoir la prime d'activité du fait de son point de sortie plus haut. Figurent aussi parmi les gagnants les ménages qui percevront la prime d'activité alors qu'ils ne recouraient pas au RSA activité, grâce à l'augmentation attendue du taux de recours de la nouvelle prestation.

Les perdants à la réforme sont pour l'essentiel des ménages recevant la PPE alors qu'ils relevaient de déciles de niveau de vie relativement élevés et qui ne seront pas éligibles à la prime d'activité – notamment des couples de concubins qui bénéficiaient de la PPE alors que leurs ressources, au niveau du ménage et non du foyer fiscal, étaient élevées. Il convient également de noter que les étudiants qui travaillent, et qui pouvaient bénéficier de la PPE, ne seront éligibles à la prime d'activité que lorsque leurs revenus professionnels excéderont 0,78 SMIC.

Le gain moyen, pour les ménages gagnants à la réforme, s'établirait à 99 euros par mois, tandis que la perte moyenne serait de 53 euros mensuels.

MONTANT MENSUEL MOYEN DE GAIN OU DE PERTE PAR DÉCILE DE NIVEAU DE VIE

(en euros 2016)

Décile	Total	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7 à D10
Gain	99	116	87	79	97	104	118	127
Perte	– 53	– 50	– 53	– 49	– 53	– 55	– 55	– 62

Modèle de microsimulation Inès ; ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : ministère des affaires sociales.

FICHE N° 16

L'EFFORT FISCAL POUR L'ÉCOLOGIE

L'effort financier en faveur de l'écologie ne doit pas être vu à l'aune du seul budget du ministère de l'écologie.

La fiscalité écologique, qu'elle ait pour but de dissuader un comportement ou de financer des actions à vocation écologique, joue un rôle crucial dans une politique environnementale. À propos de la contribution carbone, le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs rappelé que « *le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs* » ⁽¹⁾. Il en va de même des dépenses fiscales qui ont pour but d'encourager un comportement vertueux sur le plan environnemental.

Le tableau qui suit illustre le fait que l'effort financier en faveur de l'écologie a considérablement progressé depuis 2012 (+ 7,8 milliards d'euros). L'augmentation de la fiscalité écologique doit avoir des effets concrets sur l'environnement soit par les incitations aux changements de comportements, soit par le financement de politiques environnementales. De même, la progression des dépenses fiscales à vocation environnementale compense les économies réalisées sur le ministère de l'écologie.

EFFORT FISCAL ET BUDGÉTAIRE DE LA NATION POUR L'ÉCOLOGIE

(en milliards d'euros)

Mesures	2012	2013	2014	2015	2016
Ensemble des impôts à finalité écologique	56,8	58,8	60,0	63,5	65,5
Effort budgétaire de l'État pour l'écologie	12,5	10,8	10,9	11,3	11,6
dont dépenses fiscales	3,0	2,5	3,5	4	4,4
dont crédits de la mission Écologie	9,5	8,3	7,4	7,3	7,2
Total	69,3	69,6	70,9	74,8	77,1

Source : commission des finances.

I. LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE PROGRESSE

La notion d'impôt à finalité écologique est délicate à cerner.

Il est néanmoins possible de faire entrer dans cette catégorie l'ensemble des impôts qui ont pour but de décourager un comportement qui n'est pas vertueux sur le plan environnemental.

Ainsi, la taxe intérieure sur les produits de consommation énergétique (TICPE) – qui est le plus important des impôts écologiques avec un rendement

(1) Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.

global estimé à 28,2 milliards pour 2016 – joue un rôle désincitatif majeur en taxant les carburants polluants. À elle seule, la TICPE représente 43 % de la fiscalité écologique retenue dans cette étude.

AFFECTATION DE TICPE SELON LES DIFFÉRENTS BÉNÉFICIAIRES

(en millions d'euros)

Bénéficiaires	2013 (exécution)	2014 (exécution)	2015 (prévision)	2016 (prévision)
État	13 759	13 225	13 905	15 595
Régions	3 850	4 276	4 768	4 823
Régions part Grenelle	517	587	527	527
Départements	6 522	6 536	6 546	6 548
AFITF	—	—	1 139	715
Total	24 648	24 624	26 885	28 208

AFITF : Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Source : Évaluation des voies et moyens, tome 1.

Entre également dans la catégorie des impôts écologiques désincitatifs, la taxe spéciale sur la consommation de carburants (applicable en outre-mer), la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), la taxe sur les véhicules de société, la redevance pour pollution de l'eau, la taxe sur les certificats d'immatriculation de véhicules, *etc.*

D'autres impôts ont été institués dans le but de financer une action qui peut être qualifiée d'écologique. Ainsi, le versement transport permet le développement des transports en commun, la taxe sur les installations nucléaires finance les organismes chargés de la sûreté du secteur, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères finance la collecte des déchets, la contribution au service public de l'électricité (CSPE) subventionne, pour une grande partie, la production d'énergie renouvelable, *etc.*

L'étude a été réalisée sur un périmètre de vingt-quatre impôts qui répondent à ces critères et dont le rendement annuel a dépassé les 200 millions d'euros. Sept d'entre eux représentent à eux-seuls près de 85 % du rendement de l'ensemble en 2016.

RENDEMENT DE 2012 À 2016 DES PRINCIPAUX IMPÔTS À FINALITÉ ÉCOLOGIQUE

(en milliards d'euros)

Prélèvement	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe intérieure sur les produits de consommation énergétique (TICPE)	24,9	24,6	24,6	26,9	28,2
Contribution au service public de l'électricité (CSPE)	3,7	5,2	5,6	7,1	8,3
Versement transport	6,9	7,0	7,2	7,3	7,3
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	6,1	6,3	6,3	6,5	6,8
Taxe locale sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	2,0	2,3	2,2	2,2	2,3
Taxe sur les certificats d'immatriculation de véhicule (CIV)	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Autres	11,1	11,3	12,1	11,4	10,5
Total	56,8	58,8	60,1	63,5	65,5

Source : commission des finances.

Le périmètre des impôts écologiques retenus dans cette étude ainsi que leurs rendements par année depuis 2012 sont récapitulés dans le tableau qui suit.

LISTE DES IMPÔTS À FINALITÉ ÉCOLOGIQUE

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)	24 942	24 648	24 599	26 880	28 213
Taxe spéciale de consommation sur les carburants	467	460	484	486	493
Taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN)	264	264	300	585	ND
Taxes locales sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	2 026	2 271	2 234	2 236	2 270
Contribution au service public de l'électricité (CSPE)	3 733	5 156	5 627	7 119	8 265
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	491	499	449	449	449
Redevances pour pollution de l'eau et pour modernisation des réseaux de collecte	1 761	1 740	2 175	2 055	2 100
Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau	356	341			
Taxe sur les véhicules de société (TVS)	983	876	827	782	739
Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (CIV) et taxe pour la gestion des CIV	2 117	2 085	2 077	2 116	2 140
Taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (CIV) (malus)	230	277	335	242	ND
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, de stockage et les surfaces de stationnement annexées en Ile-de-France	168	168	670	683	700
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	535	538	571	561	566
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	185	185	204	210	210
Contribution sur les contrats d'assurance automobile	1 023	1 049	1 081	1 113	949
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	6 088	6 258	6 253	6 460	6 751
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères	630	660	700	ND	ND
Taxe d'aéroport	914	899	921	958	1 004
Contribution tarifaire d'acheminement (CTA)	1 157	1 394	1 467	1 493	1 529
Imposition forfaitaire annuelle (IFA) sur les pylônes	223	232	212	214	217
Versement transport	6 851	7 027	7 218	7 291	7 302
Taxe d'aménagement	874	1 058	1 021	1 021	1 021
Taxe départementale des espaces naturels sensibles (ENS)	202	136	0	0	0
Taxe sur les installations nucléaires de base	579	579	576	577	591

Source : commission des finances.

II. LES DÉPENSES FISCALES À FINALITÉ ÉCOLOGIQUE PROGRESSENT ÉGALEMENT

Sept dépenses fiscales ont été retenues dans le périmètre de cette étude. Là encore, on observe une tendance à la hausse de l'effort budgétaire consacré à l'écologie, à travers les dépenses fiscales, depuis 2012.

Les dépenses fiscales relatives aux travaux de rénovation occupent une place prépondérante dans l'ensemble des dépenses fiscales à finalité écologique. Il faut également souligner la montée en puissance rapide du crédit d'impôt pour la transition énergétique.

SEPT PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES À FINALITÉ ÉCOLOGIQUE

Dépenses fiscales	(en millions d'euros)				
	2012	2013	2014	2015	2016
TVA à 5,5 % ou 10 % pour les travaux de rénovation, transformation, aménagement ou entretien des logements sociaux	1 150	1 110	1 620	1 630	1 630
TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique et travaux induits menés dans les habitations de plus de deux ans	0	0	730	1 120	1 120
Exonération partielle de TICPE pour les biocarburants	290	280	145	120	40
Tarif réduit de TICPE pour le GPL et les gaz utilisés comme carburant	286	253	91	77	65
Crédit d'impôt pour la transition énergétique (et ex-CIDD)	1 110	673	619	900	1 400
Exonération des intérêts des livrets de développement durable	165	227	260	195	150
Total	3 001	2 543	3 465	4 042	4 405

Source : commission des finances.

III. LES AVANTAGES FISCAUX « ANTI-ÉCOLOGIQUES » DIMINUENT

Le différentiel de taxation en faveur du gazole et les réductions de TICPE allouées à certains secteurs d'activités constituent un ensemble d'avantages fiscaux d'environ 10,8 milliards d'euros en 2015. Ceux-ci sont néanmoins en diminution puisqu'ils étaient de 11,3 milliards d'euros en 2012. Là encore, une tendance favorable aux politiques écologiques se dessine.

Ces évaluations sont parfois difficiles à retrouver car tous ces avantages fiscaux ne sont pas comptabilisés en dépenses fiscales. Tel est le cas par exemple du différentiel de taxation en faveur du gazole ou encore de l'exonération de kérosène pour les aéronefs qui ne sont pas publiés mais dont une estimation a été fournie à la Rapporteuse générale.

LES PRINCIPAUX AVANTAGES FISCAUX ANTI-ÉCOLOGIQUES

Avantages fiscaux	(en milliards d'euros)			
	2012	2013	2014	2015
Tarif de TICPE inférieur pour le gazole à celui de l'essence SP 95	5,6	5,6	5,7	5,0
Exonération de TICPE sur le kérosène des aéronefs	2,7	2,7	2,7	2,7
Tarif réduit de TICPE sur le gazole pour certaines activités économiques (gazole non routier)	1,7	1,8	1,7	1,8
Remboursement partiel de TICPE au profit des transporteurs routiers, agriculteurs et taxis	0,5	0,5	0,5	0,5
Exclusion des départements d'outre-mer du champ de la TICPE	0,8	0,7	0,8	0,8
Total	11,3	11,3	11,4	10,8

Source : commission des finances.

Le tableau qui précède montre notamment une réduction de l'écart de taxation entre le diesel et l'essence de 0,6 milliard entre 2012 et 2015.

IV. LA RÉDUCTION DE L'ÉCART DE TAXATION ENTRE L'ESSENCE ET LE DIESEL

Une partie de l'augmentation des recettes fiscales liée à l'effort écologique de notre pays depuis 2012 a reposé sur la « contribution climat énergie », décidée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2014 ⁽¹⁾. Celle-ci n'a pas pris la forme d'une taxe séparée, mais a conduit, sur la période 2014-2016, à majorer le tarif des taxes intérieures de consommation (TIC), notamment pour les carburants.

Pour ces derniers, une hausse supplémentaire de deux centimes par litre a été décidée pour le seul gazole dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015. Cette majoration des taxes frappant le gazole, qui reste en France nettement moins taxé que l'essence pour des raisons historiques, a permis d'amorcer une réduction de l'écart de taxation entre ces deux grandes catégories de carburants. Ainsi, alors que l'écart de taxation était resté constant jusqu'en 2014, il s'est réduit de 2,26 centimes par litre en 2015, et devrait encore se réduire d'au moins 0,28 centime en 2016 (dans ce dernier cas, du seul fait de la hausse du prix de la tonne de carbone pris en compte dans les tarifs déjà fixés pour l'année 2016).

TARIFS DE LA TICPE SUR LES PRINCIPAUX CARBURANTS DE 2012 À 2016

(tarifs en centimes d'euro par litre de carburant)

Type de carburant	2012 et 2013	2014 (fixé LFI 2014)	2015 (fixé LFI 2014)	2016 (fixé LFI 2014)	Évolution 2014-2016
Essence SP 95 (ordinaire)	60,69	60,69	62,41	64,12	+ 5,7 %
Essence SP 95 « E 10 » (contenant 10 % d'éthanol)	60,69	60,69	62,41	64,12	+ 5,7 %
Essence SP 98	63,96	63,96	65,68	67,39	+ 5,4 %
Gazole	42,84	42,84	46,82	48,81	+ 13,9 %
Écart de tarif de TICPE entre essence SP 95 et gazole	17,85	17,85	15,59 (écart en baisse de 2,26 centimes /2014)	15,31 (écart en baisse de 0,28 centime / 2015)	- 14,2 % (écart en baisse de 2,54 centimes sur la période 2014-2016)
Date indicative résorption écart de taxation SP95/gazole (si rythme de l'année maintenu)	Pas de résorption	Pas de résorption	2022	2071	(sans objet)

Source : commission des finances.

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Si, toutefois, par une modification des tarifs prévus pour l'année 2016 pour l'essence et le gazole, le rythme auquel l'écart de taxation entre essence et gazole s'est réduit en 2015 était reconduit en 2016, l'alignement de taxation entre ces deux types de carburants, pour la TICPE, pourrait être atteint en 2022. Ces changements peuvent être obtenus par différents types d'ajustements, qu'il s'agisse d'une hausse accrue du tarif appliqué au gazole ou d'une moindre hausse de celui qui est appliqué à l'essence.

Dans tous les cas, il est effectivement souhaitable de réduire progressivement les écarts de taxation entre le gazole et l'essence, qui ne sont pas justifiés d'un point de vue sanitaire. Toutefois, cet effort doit être concilié avec la nécessité de poursuivre la hausse du prix de la tonne de carbone au-delà de l'année 2016, conformément aux objectifs fixés par l'article 1^{er} de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 ⁽¹⁾. Par ailleurs, il convient de trouver des mécanismes adaptés pour que son effet global ne diminue pas le pouvoir d'achat des ménages ; à cet égard, la forte baisse des prix du pétrole constatée depuis l'été 2014 devrait permettre d'atténuer, voire de compenser entièrement, les évolutions de taxation à court ou moyen terme.

(1) L'article 1^{er} de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit que le Gouvernement se fixe pour objectif « d'atteindre une valeur de la tonne carbone de 56 euros en 2020 et de 100 euros en 2030 ».

FICHE N° 17

LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2016 DANS SON CONTEXTE EUROPÉEN

Le présent projet de loi de finances pour 2016 doit être replacé dans son contexte européen.

Aux termes d'un semestre européen constructif, la France est parvenue à faire prévaloir son point de vue sur la trajectoire d'ajustement structurel, ce qui lui a permis d'obtenir une suspension de la procédure de déficit excessif. La Commission européenne examinera à nouveau au mois de novembre 2015 la situation des finances publiques de la France à la lumière du présent projet de loi de finances.

Procédure de déficit excessif

Le traité de Maastricht du 7 février 1992 a prohibé les déficits excessifs évalués suivant deux critères : le déficit public et la dette publique qui ne doivent pas dépasser respectivement 3 % et 60 % du produit intérieur brut (PIB). 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.

La procédure de déficit excessif relève du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance (PSC) du 7 juillet 1997, lequel est régi par différents règlements européens.

Les différentes étapes de la procédure de déficit excessif sont les suivantes :

- rapport de la Commission européenne dès lors qu'un État membre ne satisfait pas aux critères précités ;
- avis de la Commission européenne sur l'existence d'un déficit excessif (le déficit excessif peut, en effet, être toléré s'il est proche de 3 % du PIB, d'une part, et s'il diminue de manière substantielle et constante ou s'il est exceptionnel et temporaire, d'autre part ; de même, la dette excessive peut être tolérée si elle diminue suffisamment tout en s'approchant des 60 % du PIB à un rythme satisfaisant) ;
- décision du Conseil de l'Union européenne sur l'existence d'un déficit excessif ;
- en cas de déficit excessif, recommandations du Conseil de l'Union européenne à l'État membre, sur la base de l'avis de la Commission européenne ; l'État membre concerné doit alors prendre une « *action suivie d'effets* » ;
- rapport de l'État membre sur l'action engagée ;
- après un nouvel avis de la Commission, mise en demeure éventuelle de l'État membre par le Conseil de l'Union européenne de prendre des mesures dans un délai déterminé ;
- sanctions éventuelles par le Conseil de l'Union européenne.

I. LE SEMESTRE EUROPÉEN A PERMIS UN DIALOGUE CONSTRUCTIF ENTRE LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET LA FRANCE

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⁾.

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 ; 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).

A. DÉROULEMENT GÉNÉRAL DU SEMESTRE EUROPÉEN

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

(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.

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.

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.

B. DÉROULEMENT DU SEMESTRE EUROPÉEN 2015

Le 28 novembre 2014, la Commission européenne a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du semestre européen 2015 de coordination des politiques économiques ⁽¹⁾.

Dans son rapport publié le 26 février 2015 ⁽²⁾, la Commission a considéré que la France était dans une situation de déséquilibres excessifs nécessitant l'adoption de mesures décisives et une surveillance particulière. Parallèlement, le 27 février 2015, la Commission a recommandé l'adoption d'une nouvelle recommandation du Conseil de l'Union européenne à la France, invitant celle-ci à corriger son déficit excessif pour 2017 au plus tard ⁽³⁾.

(1) Commission européenne, communication du 28 novembre 2014 :

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015_fr.pdf.

(2) Commission européenne, rapport 2015 pour la France concernant un bilan approfondi sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, 26 février 2015 :

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_france_fr.pdf.

(3) Commission européenne, recommandation de recommandation du Conseil visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, 27 février 2015 :

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/FR/1-2015-115-FR-F1-1.PDF>.

C'est ainsi que, 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).

Le 15 avril 2015, la France a présenté son programme national de réforme et son programme de stabilité pour 2015 qui trace les grandes lignes des finances publiques pour les années 2015-2018. Le programme de stabilité repose sur une hypothèse de croissance du PIB de 1 % pour l'année 2015, puis de 1,5 % pour les années 2016 et 2017, et 1,75 % pour 2018. La France prévoit, en outre, d'atteindre en 2018 son objectif à moyen terme (OMT) d'équilibre structurel (alors que la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit, quant à elle, un OMT de – 0,4 % du PIB).

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 est inférieur à la recommandation du Conseil de l'Union européenne. Les cibles de déficit public sont 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

Année	(en pourcentage du PIB)		
	2015	2016	2017
Recommandation du Conseil de l'UE 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 est 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

Année	(en pourcentage du PIB)		
	2015	2016	2017
Recommandation du Conseil de l'UE du 10 mars 2015	0,5	0,8	0,9
Programme de stabilité du 30 avril 2015	0,5	0,5	0,5

Source : commission des finances.

Par conséquent, dans sa recommandation du 13 mai 2015 ⁽¹⁾, la Commission européenne a constaté que, si le gouvernement français prévoit de respecter les objectifs de déficits nominaux fixés par le Conseil de l'Union européenne, l'effort budgétaire prévu pour 2016 et 2017 est inférieur au niveau recommandé en termes d'ajustements structurels.

II. AU TERME DU SEMESTRE EUROPÉEN, LA FRANCE A FAIT PRÉVALOIR SA STRATÉGIE BUDGÉTAIRE

Ainsi qu'elle a eu l'occasion de le développer dans son rapport d'information sur le programme de stabilité pour 2015-2018 ⁽²⁾, **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.

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

Le Gouvernement a, dès lors, eu raison de retenir une trajectoire d'ajustement structurel moins exigeante que celle recommandée par le Conseil et de préserver ainsi la croissance. Ce choix permet, au final, 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 pacte de stabilité et de croissance.

(1) Commission européenne, recommandation de recommandation au Conseil 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, 13 mai 2015 : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_france_fr.pdf.

(2) 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>.

Volet préventif du pacte de stabilité et de croissance

Contrairement au volet correctif relatif à la procédure pour déficit excessif, le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance ne se réfère pas au déficit effectif mais fixe une règle en termes de déficit structurel.

Le volet préventif impose, ainsi, de poursuivre un objectif de moyen terme (OMT) défini en termes de solde structurel. Cet objectif doit être compris entre – 1 point de PIB et l'excédent. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) prévoit, quant à lui, que cet objectif doit être compris entre – 0,5 point de PIB et l'excédent.

Le volet préventif impose également aux États membres de faire converger leur solde structurel vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB par an.

Dans son programme de stabilité transmis le 15 avril 2015, la France s'est fixé un OMT d'équilibre structurel en 2018 avec une trajectoire d'ajustement structurel de 0,5 % de PIB par an entre 2015 et 2018. Les principes de cette trajectoire sont conformes aux dispositions du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.

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 jusqu'à la prochaine évaluation prévue en novembre ⁽¹⁾.

Procédure de déficit excessif concernant 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.

Ainsi, à ce jour, le Conseil a toujours prolongé le délai de correction du déficit excessif dans la mesure où il a pu constater que la France avait engagé une action suivie d'effets. La procédure de déficit excessif ne s'est donc jamais poursuivie jusqu'à l'étape suivante qui consisterait en une mise en demeure du Conseil adressée à la France de prendre une action suivie d'effets.

(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 : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/FR/1-2015-326-FR-F1-1.PDF>.

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.

Le présent projet de loi de finances pour 2016 s'inscrit parfaitement dans cette stratégie budgétaire en prévoyant un déficit nominal à 3,3 % et un ajustement structurel limité à 0,5 % du PIB.

III. LE PROJET DE LOI DE FINANCES DOIT DÉSORMAIS ÊTRE EXAMINÉ SELON LES PROCÉDURES PRÉVUES PAR LE « TWO-PACK »

A. RAPPEL DES PRINCIPES DU « TWO-PACK »

On désigne sous l'appellation « *two-pack* » 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 a organisé une surveillance renforcée des États membres qui sollicitent une aide multilatérale.

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

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 » qui décrit les mesures et les réformes structurelles engagées pour assurer une correction durable des déficits excessifs.

La Commission 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 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 euro.

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

B. LA FRANCE DANS LE « TWO-PACK »

1. L'examen du plan budgétaire de la France pour 2016 ne devrait pas donner lieu à une reprise de la procédure pour déficit excessif

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 2016.

2. L'avis indépendant du Haut Conseil des finances publiques confirme la fiabilité de la prévision de croissance du Gouvernement

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.

Par avis n° HCFP-2015-03 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2016, le Haut Conseil a examiné les prévisions de croissance du PIB retenues par le Gouvernement, à savoir 1 % pour 2015 et 1,5 % pour 2016. Le Haut Conseil a relevé que l'environnement économique était désormais plus incertain. Toutefois, selon le Haut Conseil, la prévision de croissance pour 2015 « *devrait se réaliser* » au vu de l'acquis de croissance, au premier semestre 2015, qui s'élève d'ores et déjà, à 0,9 %. Et la prévision de croissance pour 2016 reste « *atteignable* ».

Cet avis confirme donc la fiabilité des prévisions de croissance sur lesquelles repose le plan budgétaire que le Gouvernement va transmettre à la Commission européenne.

La crédibilité des engagements de la France, qui lui a permis de faire prévaloir son point de vue dans le dialogue avec les institutions européennes, s'en

trouve dès lors renforcée. Même si le dialogue avec la Commission européenne se poursuit, celui-ci se déroule désormais dans un climat qui s'est nettement amélioré ces derniers mois, **ce dont la Rapporteure générale se félicite**.

En particulier, selon les déclarations du ministre des finances et des comptes publics devant notre commission ⁽¹⁾, le fait que le déficit public se réduise selon un rythme plus rapide que prévu *« nous place dans une position différente vis-à-vis de la Commission européenne. Il se trouve en effet que, respectant les engagements votés par le Parlement, nous respectons également ceux que nous avons pris devant le Conseil européen. Bien entendu, le dialogue avec la Commission se poursuit ; celle-ci sera extrêmement attentive au contenu de nos documents budgétaires. Mais souvenons-nous des circonstances dans lesquelles a été présenté le projet de budget l'année dernière. Il n'est plus question, aujourd'hui, de savoir si nous allons être sanctionnés ou non. La situation est désormais normale ; nous agissons de manière responsable et nous entretenons une relation de confiance avec les institutions européennes. C'est d'ailleurs ce qui nous a permis de parler d'une voix forte lorsqu'il a fallu peser dans certaines discussions, en particulier sur la Grèce »*.

(1) Voir compte-rendu du 30 septembre 2015

AUDITION DE 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 2016.

Au cours de sa première séance du 30 septembre 2015, 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 2016.

M. le président Gilles Carrez. Nous avons le plaisir de recevoir le président du Haut Conseil des finances publiques, instance dont la mission est de donner un avis sur les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent l'élaboration du projet de loi de finances (PLF) et de conduire une analyse de la trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire. En avril dernier, M. Migaud nous a déjà présenté l'avis du Haut Conseil sur le programme de stabilité 2015-2018 ; fin mai, nous l'avons entendu sur l'évolution du solde structurel des administrations publiques, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement de 2014, puis, avant l'été, en tant que Premier président de la Cour des comptes, préalablement au débat d'orientation des finances publiques.

Nous le recevons aujourd'hui afin d'entendre, pour la troisième année, l'avis du Haut Conseil sur le projet de loi de finances. Je salue à cet égard nos collègues de la commission des affaires sociales : les recettes retracées dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale sont très intriquées, ce qui nous conduira peut-être un jour – la question se pose depuis de nombreuses années déjà – à envisager un débat conjoint sur la première partie de ces deux textes.

Je précise également que le Haut Conseil vient d'être renouvelé par moitié pour la première fois. Les mandats de M. Raoul Briet et de Mme Martine Latare, magistrats de la Cour des comptes, arrivaient à expiration et vous avez choisi, monsieur le président, de les reconduire. Le président du Sénat, qui avait, en 2013, désigné M. Michel Aglietta, a désigné Mme Valérie Plagnol. J'avais également désigné en 2013 une personnalité, Mme Marguerite Bérard-Andrieu, dont un tirage au sort a limité le mandat à trente mois au lieu de cinq ans ; il me revenait de nommer cette fois-ci un homme et j'ai choisi M. Christian Noyer, que nous avons auditionné la semaine dernière, étant entendu qu'il n'a pas participé aux délibérations du Haut Conseil sur le projet de loi de finances pour 2016.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. Je vous remercie d'avoir bien voulu m'inviter devant votre commission pour vous présenter l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016.

C'est en effet la troisième fois, monsieur le président, que le Haut Conseil est appelé, en application de l'article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012, à se prononcer sur les prévisions macroéconomiques à partir desquelles sont bâtis les textes financiers et sur la cohérence de ces derniers avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Permettez-moi de commencer par revenir sur le contexte macroéconomique actuel, qui est plus incertain que lorsque le Haut Conseil s'est prononcé sur le programme de stabilité 2015-2018. Certes, les facteurs favorables à un rebond de croissance, que nous avons alors répertoriés, demeurent : la demande interne bénéficie de la chute du prix du pétrole, les exportations profitent de la baisse de l'euro et de la croissance des principales économies partenaires, les conditions de financement des agents économiques s'améliorent grâce à la politique d'achat d'actifs de la Banque centrale européenne (BCE) et, enfin, les tensions financières liées à la crise grecque se sont apaisées. De ce fait, les enquêtes de conjoncture ont poursuivi leur amélioration au cours de l'été. L'indicateur de l'INSEE sur le climat des affaires, par exemple, a atteint en août et en septembre son meilleur niveau depuis quatre ans.

Néanmoins, des incertitudes persistent quant à la vigueur de la reprise, car de nouveaux risques sont apparus. Le commerce international, tout d'abord, a subi un net ralentissement dû aux difficultés rencontrées par la Chine et par les autres économies émergentes, qui a pénalisé les exportations européennes. D'autre part, les marchés financiers ont connu pendant l'été une forte volatilité qui a pesé sur la confiance des investisseurs.

C'est afin de tenir compte de ces facteurs que les prévisions de croissance de la zone euro pour 2016 ont été révisées à la baisse de 0,2 % par la BCE et par l'OCDE. De même, des incertitudes persistent concernant les moteurs susceptibles de transformer le rebond de l'économie française en reprise durable et sur le rythme du redémarrage de l'investissement. En effet, l'amélioration des enquêtes de conjoncture est en décalage par rapport aux données statistiques, moins favorables.

Malgré ces incertitudes, le Haut Conseil considère que l'hypothèse que fait le Gouvernement d'une croissance de 1 % en 2015 devrait se réaliser, et que celle qu'il fait d'une croissance de 1,5 % en 2016 est atteignable. À la fin du premier semestre 2015, l'acquis de croissance est estimé à 0,9 % ; la probabilité d'atteindre une croissance de 1 % d'ici la fin de l'année est donc forte. En effet, l'activité s'est accélérée au premier semestre et les enquêtes de conjoncture suggèrent que cette dynamique se poursuivra au second semestre.

En revanche, l'accroissement des incertitudes depuis l'été conduit le Haut Conseil à ne plus juger « *prudente* » l'hypothèse d'une croissance de 1,5 % en 2016, comme il l'avait fait en avril dernier, même s'il l'estime tout de même atteignable. Plusieurs conditions sont en effet réunies en ce sens. La consommation devrait être soutenue du fait des gains de pouvoir d'achat liés à la baisse du prix du pétrole. Après avoir connu une forte baisse de 15 % entre 2012 et 2015, l'investissement en logement des ménages devrait progressivement reprendre

– mais, en réalité, un simple arrêt de cette baisse serait favorable à la croissance. En outre, l'investissement des entreprises pourrait bénéficier du redressement progressif de leurs marges, de l'amélioration de leurs conditions de financement et de l'augmentation de la demande finale, même si l'accélération prévue par le Gouvernement semble rapide au vu des capacités de production encore inemployées.

Cependant, le scénario prévu par le Gouvernement comporte selon le Haut Conseil un motif de fragilité : la prévision pour 2016 d'une croissance de 5,2 % du commerce mondial est élevée, compte tenu de la situation actuelle des économies émergentes. Depuis plusieurs exercices, le Gouvernement surestime la croissance prévisionnelle du commerce international et, du même coup, la demande mondiale faite à la France. Il se pourrait que ce soit de nouveau le cas en 2016, dans la mesure où la prévision du Gouvernement repose sur l'hypothèse assez optimiste du redémarrage des importations dans les pays émergents.

Rappelons en outre qu'en juillet dernier, le Fonds monétaire international (FMI) estimait à 4,4 % la croissance du commerce mondial en 2016. Le Haut Conseil a également recensé d'autres aléas : les conséquences des tensions géopolitiques, la forte volatilité persistante des marchés financiers ou encore les effets d'une éventuelle normalisation de la politique monétaire des États-Unis.

D'autres variables macroéconomiques sont tout aussi importantes que la croissance pour les finances publiques. En 2016, la hausse des prix pourrait être inférieure à l'hypothèse de 1 % retenue par le Gouvernement, en raison de facteurs désinflationnistes comme les effets retardés de la baisse du prix du pétrole et l'incidence des allègements d'impôts et de cotisations en faveur des entreprises. Une inflation moindre que celle qu'attend le Gouvernement serait favorable au pouvoir d'achat des ménages mais rendrait plus difficile la réduction du déficit public.

Le Gouvernement prévoit que la masse salariale progressera de 2,8 % en 2016, mais il se pourrait qu'elle soit moindre dans un contexte de chômage élevé et après deux années de faible inflation, dont les effets retardés pourraient avoir été sous-estimés. Or, si la progression de la masse salariale était moins rapide que prévu, elle pèserait sur les recettes de cotisations sociales et de contribution sociale généralisée (CSG).

J'en viens à la cohérence des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale avec les orientations pluriannuelles de solde structurel contenues dans la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014. Le Haut Conseil ne se contente pas d'apprécier la cohérence apparente des chiffres entre le projet de loi de finances et la loi de programmation ; il examine aussi leur cohérence interne et se prononce sur la crédibilité des prévisions de solde structurel contenues dans la dernière loi de programmation, qui se fondent notamment sur des hypothèses de croissance potentielle. Il se trouve que trois mois après l'adoption de ladite loi de programmation, le Gouvernement a, à l'occasion du programme de stabilité 2015-2018, révisé à la hausse – de 1,3 % à 1,5 % – son hypothèse de croissance potentielle pour 2016. Le solde structurel pour 2016 ainsi révisé est de -1,2 % du PIB et l'ajustement structurel correspond à 0,5 point de PIB, ce qui permet à la France de se conformer aux engagements qu'elle a pris devant les autorités européennes. Si l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la loi de programmation avait été conservée, le déficit structurel pour 2016, de -1,3 % du PIB, serait légèrement supérieur et l'ajustement structurel, de 0,4 point de PIB, légèrement inférieur. Autrement dit, pour un même niveau de déficit nominal, une hypothèse de croissance potentielle plus élevée a pour corollaire une estimation moindre du déficit structurel.

Le Haut Conseil a donc comparé les objectifs que le Gouvernement a présentés pour 2016 dans la loi de programmation de décembre 2014 d'une part et dans le projet de loi de finances pour 2016 d'autre part. Même si les écarts sont faibles, le Haut Conseil réitère la réserve de principe qu'il avait déjà formulée dans son avis du mois d'avril dernier sur le programme de stabilité : la révision des hypothèses de croissance potentielle hors du cadre de la loi de programmation – à laquelle le Gouvernement a naturellement le droit de procéder – ne permet pas de suivre convenablement l'évolution de la composante structurelle du déficit et nuit à la lisibilité de la politique budgétaire.

Autre point de méthode : les mesures ponctuelles et temporaires entrent dans le calcul du solde structurel. Or, le Gouvernement n'a pas – comme le Haut Conseil juge qu'il aurait dû le faire – inclus dans le champ de ces mesures le produit de la cession des licences de quatrième génération (4G), soit 2,5 milliards d'euros. Il s'agit pourtant d'une recette non reconductible, qui a pour effet d'améliorer le solde structurel de 0,1 point de PIB en 2015 et d'accroître d'autant l'ajustement structurel en 2014 et 2015, effet qui sera compensé par un

ajustement plus faible entre 2015 et 2016. Il y a là un véritable enjeu de pilotage des finances publiques car, en période de reprise, la notion de déficit structurel conserve tout son intérêt et ne doit pas être soumise à des changements incessants. En effet, la France n'a pas su tirer parti des périodes de croissance passées pour assainir durablement ses finances publiques. Pour éviter qu'une telle situation se reproduise, les indicateurs de solde structurel et d'ajustement structurel doivent être suivis avec autant d'attention en période de reprise et en période de ralentissement conjoncturel. Pour ce faire, il faut garantir la stabilité des instruments de mesure.

Ces points de méthode étant rappelés, j'en viens aux conclusions du Haut Conseil sur le scénario des finances publiques. Que l'on retienne l'une ou l'autre de ces hypothèses de croissance potentielle, le Haut Conseil constate que la trajectoire de solde structurel est en avance sur les objectifs de la loi de programmation. En effet, le Gouvernement a, à l'occasion du programme de stabilité d'avril 2015, modifié la trajectoire de solde structurel présentée dans la loi de programmation – dont l'ambition était particulièrement modeste. Cette modification vise à tenir compte du fait qu'en 2014, le déficit était moins important que prévu – 4 % contre 4,4 % – et, en réponse à la recommandation du Conseil de l'Union européenne, à renforcer l'objectif d'ajustement structurel pour 2015 et 2016. L'objectif d'ajustement structurel pour 2015 contenu dans le programme de stabilité est donc maintenu dans le PLF pour 2016 et, à 0,4 point de PIB, il demeure inchangé par rapport à la loi de programmation. Pour 2016, en revanche, il est supérieur de 0,1 point de PIB – 0,4 contre 0,3 point – dans le projet de loi de finances par rapport à la loi de programmation, car le PLF prévoit un ralentissement plus prononcé de la progression en volume de la dépense publique – 0,3 contre 0,5 point de PIB. Au total, avec les hypothèses de croissance retenues dans la loi de programmation, le déficit structurel visé dans le projet de loi de finances pour 2016 est inférieur de 0,5 point à celui qui était prévu en décembre 2014, principalement grâce à l'effet de base produit par la diminution plus importante que prévu du déficit de 2014.

Dernier point : la crédibilité des objectifs de solde structurel présentés pour 2015 et 2016. En 2015, l'objectif d'amélioration du solde structurel devrait être atteint, sous réserve que l'on poursuive une gestion stricte des dépenses. Les informations dont nous disposons en cours d'année laissent penser que les recettes sont en ligne avec les prévisions actualisées du projet de loi de finances. En revanche, le respect des plafonds de dépenses de l'État n'est pas acquis, compte tenu des dépenses supplémentaires décidées en cours d'année.

En 2016, les finances publiques devraient bénéficier de la reprise modérée de la croissance mais des risques significatifs pèsent sur la réalisation de l'objectif de dépenses en volume – objectif particulièrement ambitieux au regard de la trajectoire passée. Les recettes devraient bénéficier de l'accélération modérée de la croissance ; quant à l'objectif de dépenses affiché par le Gouvernement, il est ambitieux, puisqu'elles ne devraient croître que de 0,3 % en volume. Ce ralentissement du rythme de croissance de la dépense vise à financer les baisses d'impôts et de cotisations sociales ainsi que les dépenses nouvelles, tout en favorisant la réduction du déficit. Or, de nombreuses dépenses nouvelles ont été annoncées alors que les économies nécessaires à leur financement n'ont été ni communiquées au Haut Conseil ni dûment documentées dans le projet de loi de finances. Elles seront sûrement communiquées à la commission des finances au cours de l'examen du texte.

Pour ce qui concerne les dépenses sociales, il est incertain que le taux de croissance de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de 1,75 % puisse être respecté, car cela suppose la mobilisation d'outils de régulation renforcés et des évolutions

structurelles concernant notamment la dépense hospitalière et la maîtrise médicalisée des dépenses de soins de ville.

D'autre part, le Haut Conseil, je le répète, considère que l'hypothèse d'inflation que fait le Gouvernement pour 2016 est un peu élevée. Une inflation plus basse que prévu se traduirait pour le solde nominal par une diminution des recettes attendues et aurait également un impact sur le solde structurel, car les mesures de gel et de sous-indexation ne produiraient pas tous leurs effets sur le ralentissement de la croissance de la dépense en volume, ce qui obligerait à prendre des mesures d'économie supplémentaires. La rigidité à court terme des cibles de dépenses fixées en valeur fait peser un risque à la baisse sur le solde structurel en 2016.

M. le président Gilles Carrez. La loi de programmation pluriannuelle, qui décline le programme de stabilité, est fondée sur les notions d'évolution du solde structurel et d'effort structurel. Compte tenu du niveau actuel de déficit, qui est supérieur à 3 %, l'effort annuel – autrement dit, la réduction de solde structurel – doit être de 0,5 point au moins. Or, la loi de programmation ne prévoit pour 2016 qu'un effort de 0,4 point.

Dès lors, il faut prendre des mesures correctrices : c'est précisément tout l'intérêt de la loi de programmation et du programme de stabilité que de permettre de procéder à des ajustements dès lors que l'effort structurel est insuffisant. Pourtant, comme l'indique le Haut Conseil, le Gouvernement s'y prend autrement, en relevant son hypothèse de croissance potentielle. Or, toute augmentation de cette hypothèse a pour effet d'abaisser le niveau de solde structurel et, du même coup, d'augmenter l'effort structurel – qui, en l'espèce, dépasse 0,5 point de PIB pour, comme par hasard, remplir toutes les conditions imposées. J'y vois une forme de détournement de la loi de programmation : qu'en pense le Haut Conseil, qui manie toutes ces notions avec la plus grande dextérité ?

Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale. Le Haut Conseil indique que selon les informations dont il dispose sur l'exécution, les recettes seraient « en ligne » avec les prévisions contenues dans la loi de finances initiale, ce qui n'était pas le cas l'année dernière puisque l'écart était de 10 milliards. Le constat est donc rassurant, car il était primordial de résoudre cette difficulté pour atteindre les objectifs fixés.

D'autre part, le Haut Conseil souligne les efforts consentis en matière de maîtrise de la dépense publique en rappelant des chiffres qui intéresseront tant notre commission que l'ensemble de l'Assemblée : le volume de la dépense a progressé en moyenne de 0,8 % par an entre 2010 et 2014 contre 2,2 % entre 2004 et 2008. C'est la preuve des efforts déployés depuis deux ans.

S'agissant de l'effort structurel de 0,5 point, je crois comprendre qu'il est notamment dû pour 0,1 point à la modification de l'hypothèse de croissance potentielle et pour 0,1 point au mode de comptabilisation du produit de la vente des licences 4G. Ce point peut-il être précisé ?

M. Migaud a insisté sur l'investissement des ménages en indiquant que si sa diminution s'interrompait, il en résulterait 0,2 à 0,3 point de croissance, ce qui est très significatif. Le confirmez-vous et pensez-vous que les mesures prises en faveur du logement sont suffisantes pour y parvenir ?

M. Dominique Lefebvre. Nous avons déjà eu plusieurs débats depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure de gouvernance des finances publiques, dont tout montre aujourd'hui qu'elle est utile – à condition que chacun s'y réfère. Le Haut Conseil, je le

rappelle, a pour mission d'évaluer la crédibilité des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles sont fondés les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, et de constater si ces projets sont cohérents avec les orientations fixées dans la loi de programmation des finances publiques. Or, l'avis qui nous est présenté aujourd'hui indique en toute clarté que les hypothèses macroéconomiques sont cohérentes, même s'il précise – c'est son rôle – qu'elles pourraient être affectées par l'évolution de la situation économique internationale dans tel et tel domaine précis. Surtout, le Haut Conseil nous confirme que les trajectoires adoptées sont respectées.

M. le président Carrez déplore le fait que l'effort structurel pour 2016, qui sera compris entre 0,3 et 0,5 point de PIB, est inférieur au niveau demandé par la Commission européenne – 0,8 point – et à celui que fixent les traités, soit 0,5 point. Il devrait néanmoins ajouter ceci : le Haut Conseil nous indique surtout que nous sommes en avance sur la trajectoire de redressement du solde structurel que nous avons votée, et que le niveau de solde est inconnu depuis le début des années 2000 et, à coup sûr, sous le précédent quinquennat. La lecture attentive de l'avis objectif du Haut Conseil éviterait peut-être à l'opposition de raconter n'importe quoi... En effet, il nous y est indiqué que les engagements pris pour 2015 sont en passe d'être tenus ; quant aux engagements pris pour 2016, il nous est précisé qu'ils sont soumis à des aléas, mais c'est le cas chaque année depuis trois ans. Autrement dit, sous réserve d'une gestion rigoureuse, je ne vois pas pourquoi ils ne seraient pas tenus à leur tour.

M. Hervé Mariton. Je ne fais pas de cet avis la même lecture que Mme la Rapporteuse générale : j'y lis que de nombreuses nouvelles dépenses ont été annoncées *« sans que les économies prévues pour les financer aient été portées dans leur intégralité à la connaissance du Haut Conseil ni dûment documentées »*. D'autre part, *« le respect d'un taux de croissance de l'ONDAM ramené à 1,75 % apparaît incertain »*.

Les travaux du Haut Conseil sont soumis à de fortes contraintes de calendrier, mais il dispose aussi de capacités d'anticipation. Quelles sont donc les questions qu'il pose à l'exécutif et les retours qu'il obtient pour constater l'insuffisance des documents présentés sur de tels enjeux ? Le Haut Conseil a en effet pour mission de constater, mais il peut aussi interroger et compléter son information. Pourquoi ne dispose-t-il pas aujourd'hui de davantage d'informations ?

J'adresse ma deuxième question au président du Haut Conseil mais aussi au Premier président de la Cour des comptes, sans l'attirer sur un terrain partisan qui n'est pas le sien : 2016 est une année pré-électorale dont l'exécution budgétaire ne sera intégralement examinée par l'Assemblée qu'après les échéances électorales de 2017. L'exécution du budget 2016 est donc particulièrement sensible. Considérez-vous que le Parlement, la Cour des comptes et le Haut Conseil – lorsqu'il lui appartiendra de renouveler le présent exercice l'an prochain – disposeront d'éléments suffisants sur cette exécution ?

Le Haut Conseil a constaté un ajustement quelque peu excessif de l'hypothèse de croissance potentielle dès son avis sur le programme de stabilité, mais la question aurait aussi sa place dans le présent avis : quelle justification – éventuellement scientifique – vous donne-t-on de l'évolution de la croissance potentielle, et quelle appréciation scientifique en faites-vous ?

M. Charles de Courson. Ma première question au président Migaud est toujours la même : je calcule chaque année l'écart qui sépare le solde effectif du solde structurel, et je constate qu'il ne fait que se creuser depuis cinq ans. Une fois corrigé de 0,1 point en 2016, il augmente encore pour atteindre 2,2 points ! Je me tue depuis cinq ans à expliquer pour

quelle raison : les taux de croissance potentielle retenus sont trop élevés. Cet écart devrait pourtant s'inverser en haut de cycle – étant entendu qu'un cycle dure cinq à six ans. C'est donc bien l'hypothèse de croissance potentielle qui est trop haute. Qu'en pense le Haut Conseil ?

Ensuite, le Haut Conseil évoque le traitement de la recette liée à la vente des licences 4G. Cette recette pourtant exceptionnelle a été considérée comme une recette courante. Or, elle représente 0,1 point d'ajustement structurel, lequel atteint donc en 2016 0,5 point et non 0,4, à quoi il faut encore ajouter au moins 0,1 point lié à la surestimation des prix – l'hypothèse d'une inflation de 1 % me semblant comme au Haut Conseil déraisonnable, car les prix sont faibles, l'appareil de production est loin d'être saturé et la concurrence est vive. Convenez qu'un écart de 0,2 point n'est pas négligeable...

Enfin, la balance commerciale, quelque peu oubliée depuis l'avènement de la zone euro, est pourtant l'un des indicateurs de perte de compétitivité d'un pays. Or, l'augmentation des importations demeure plus rapide que celle des exportations, y compris dans les prévisions du Gouvernement. Comment le Haut Conseil interprète-t-il cette perte de compétitivité, qui plombe la croissance française sur le plan international, puisqu'elle lui coûte 0,1 à 0,2 point de croissance chaque année ?

M. Éric Alauzet. Comme l'indique le Haut Conseil, la réduction du déficit public est conforme à la trajectoire prévue, et même légèrement en avance. C'est une première depuis plusieurs années – en dépit du contexte de baisse des impôts, et donc des recettes – qui est le résultat non seulement du respect des objectifs de baisse de la dépense publique, mais aussi du caractère moins fantaisiste qu'auparavant des annonces de croissance. Le problème n'est-il donc pas plutôt lié au solde conjoncturel ? La question du solde structurel concentre l'attention mais s'apparente à un arbre cachant la forêt. Rien n'indique en effet que la croissance va rebondir davantage ; au contraire, nombreux sont les experts qui estiment qu'elle demeurera plafonnée autour de 1 % à moyen et à long terme. Le Haut Conseil ne pense-t-il donc pas qu'il faut désormais s'interroger sur la pertinence de ce débat figé entre solde structurel et solde conjoncturel ? Je le dis d'autant plus que l'on ne tire pas toujours pleinement parti du retour de la croissance – je pense à l'évasion fiscale et à d'autres types de fuite. Ne faut-il donc pas revoir la doctrine ?

M. Joël Giraud. Dans son avis relatif au projet de loi de finances pour 2015, le Haut Conseil notait que *« l'évolution de l'emploi exerce des effets à la fois sur le dynamisme de l'activité économique et l'équilibre des comptes publics. Des hypothèses trop favorables peuvent conduire, d'une part, à une surestimation de la masse salariale et, partant, des recettes de cotisations sociales et de CSG et, d'autre part, à une sous-estimation des dépenses d'assurance-chômage »*. Il indiquait également que le Gouvernement anticipait des créations d'emploi particulièrement vigoureuses dans les secteurs non marchand et marchand. Dans le premier, le Gouvernement attendait en effet une montée en charge beaucoup plus rapide des emplois aidés ; dans le second, il a surestimé le regain de compétitivité dû à la pleine entrée en vigueur du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Or, dans son dernier rapport, le comité de suivi du CICE indique que 25,4 milliards d'euros ont déjà été dépensés au titre de ce dispositif depuis le 1^{er} janvier 2013, dont 15,8 milliards avaient effectivement été décaissés par Bercy au 31 juillet dernier. Il indique que ces sommes, colossales pour les finances publiques, ont été principalement fléchées vers les salaires, pour partie à cause de la baisse du taux de marge des sociétés non financières. Dans un précédent avis, le Haut Conseil notait que même si le CICE était, *stricto sensu*, une baisse de charges, celle-ci aurait un impact moindre dans le contexte actuel de marges dégradées. Or, dans le présent avis, il rappelle que l'accroissement des incertitudes

depuis l'été ne permet plus de considérer l'hypothèse de croissance de 1,5 % en 2016 comme « *prudente* ».

Dès lors, quel niveau de CICE le Haut Conseil estime-t-il qu'il faudra décaisser avant que ce dispositif produise un impact massif sur l'emploi, pour ne plus se limiter à éviter des licenciements et des faillites dans le secteur privé ? S'agit-il d'ailleurs d'une simple question de niveau de crédit d'impôt et d'allègement des cotisations, ou bien faut-il revoir le ciblage du dispositif, ainsi que le caractère éventuellement contraignant des contreparties imposées aux grandes entreprises non délocalisables, y compris les sociétés anonymes à capitaux publics comme La Poste ?

Concernant l'accroissement des risques financiers, qui menace la solidité de la reprise économique, le Haut Conseil estime que « *plusieurs indicateurs suggèrent que les marchés financiers peuvent désormais être à nouveau confrontés à des risques de caractère systémique* » et ajoute que « *ces facteurs sont difficiles à quantifier et ne sont que très peu intégrés dans les prévisions macroéconomiques qui servent de cadrage aux programmations pluriannuelles de finances publiques* ». Qu'en est-il dans le projet de loi de finances et, de manière générale, que préconise le Haut Conseil pour intégrer ces facteurs davantage ?

Mme Karine Berger. Le Haut Conseil fait état d'un très net ralentissement du commerce mondial au premier semestre 2015 et suggère qu'il pourrait s'agir d'une évolution structurelle. Au cours des huit années précédant la crise de 2008, la croissance moyenne du commerce mondial oscillait entre 6 % et 7 %, et tous les économistes considéraient alors qu'après le retour à une situation normale, elle atteindrait de nouveau ce niveau. Que veut donc dire le Haut Conseil en posant la question du non-retour à la normale du commerce mondial ? S'agit-il d'une analyse statistique ou d'une analyse de la croissance dans les pays émergents, qui a un impact fondamental sur l'évolution du cycle économique mondial, y compris celui de la zone euro, et sur les taux d'intérêt ?

D'autre part, je comprends que le Haut Conseil remette en cause la décision prise par le Gouvernement de considérer que le produit de la vente des licences 4G relève du solde structurel. La Commission européenne a-t-elle oui ou non donné au Haut Conseil des directives applicables au calcul du solde structurel ? Je ne le crois pas ; quoi qu'il en soit, la Commission européenne refuse d'admettre qu'il n'existe qu'une seule et unique méthode de calcul du solde structurel. Or, les méthodes de calcul macroéconomiques conduisent bel et bien à tenir compte de la recette liée à la vente des licences 4G dans le solde structurel. Dès lors, le Haut Conseil peut-il nous indiquer sur le fondement de quel document de la Commission européenne il remet en cause ce mode de calcul ?

M. Patrick Ollier. Le Gouvernement prévoit que l'investissement augmentera de 2,3 % en 2016. Dans son analyse sur ce point, le Haut Conseil a-t-il tenu compte de la baisse de 11 milliards des dotations aux collectivités locales entre 2015 et 2017 ? L'impact de cette baisse sera très puissant et se fera sentir dès 2016 dans les collectivités, qui réalisent 72 % de l'investissement public en France. Le taux de croissance de l'investissement – très flatteur – que prévoit le Gouvernement en souffrira certainement...

M. Alain Rodet. S'agissant du ralentissement du commerce mondial, la mode est au *China bashing* : on brandit ça et là la menace chinoise. Soyons prudents : il y a une vingtaine d'années, les économistes occidentaux se sont largement trompés sur la Chine. On dit aujourd'hui que le taux de croissance de ce pays n'est pas de 7 % mais plutôt de 2 %. Le pilotage de l'économie chinoise est très centralisé et loin d'être rudimentaire ; tempérons donc les exagérations du risque que ferait peser la Chine sur le commerce mondial.

M. Olivier Carré. Si les prévisions sont tenues, chers collègues, c'est parce qu'elles sont révisées chaque année ! L'évolution du solde structurel doit être la moins importante possible par rapport aux effets conjoncturels de cycle, qui étaient estimés de manière intuitive. Il va de soi qu'à revenir chaque année sur ce calcul, on ajuste facilement le solde. De fait, la tendance ne progresse pas beaucoup. En 2012, je le rappelle, le déficit prévu en 2016 était de 1,5 % et le budget pour 2017 devait être équilibré. Aujourd'hui, nous nous réjouissons que le Gouvernement puisse tenir son nouvel engagement, soit un déficit de 3 % en 2017 !

S'agissant des recettes, le Haut Conseil indique qu'elles sont pour une fois conformes aux prévisions. Aujourd'hui, l'impôt sur le revenu rentre plus que prévu, et pour cause : il augmente fortement – de 7 % en exécution – alors qu'il était prévu qu'il diminue. La question se pose donc de savoir quels seront les contribuables qui devront payer davantage.

Enfin, concernant les dépenses, le Haut Conseil signale que bien des choses restent à écrire – en particulier sur les annonces de dépenses supplémentaires dont on ne sait guère comment elles seront financées en 2016. Il s'agit là d'un point important car, en période électorale, la tentation de gérer les politiques publiques en augmentant la dépense l'emporte souvent sur la volonté d'entreprendre des réformes de fond. Quels sont donc les éléments qui, selon le Haut Conseil, devraient appeler le Gouvernement à faire preuve d'une plus grande vigilance, et ceux sur lesquels nous pouvons agir davantage ?

M. Alain Fauré. Quel est le point de vue du Haut Conseil sur la question des taux d'intérêt, qui n'a pas été évoquée alors qu'elle a une incidence sur la dépense publique ?

Mme Véronique Louwagie. La reprise de l'investissement des entreprises, dont le Gouvernement estime qu'il devrait croître de 3,7 % en 2016, est selon le Haut Conseil un motif de fragilité. Il considère en outre que l'accélération de l'investissement prévue par le Gouvernement semble rapide. À cet égard, je rappelle que la déduction exceptionnelle de 40 % sur l'investissement qu'a décidée le Gouvernement pour la période allant du 15 avril dernier au 15 avril prochain est sans doute l'une des mesures qui contribue à cette accélération.

Chacun connaît le retard de l'investissement en France, qu'il s'agisse de l'investissement public et privé en recherche et développement, qui n'a quasiment pas progressé depuis 2000, ou encore du taux d'investissement des PME ayant un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros, qui est de 12,1 % en France contre 16 % en Allemagne. Peut-on donc quantifier l'impact de cette mesure exceptionnelle et limitée dans le temps sur l'investissement, et contribue-t-elle à l'accélération prévue ? D'autre part, cette mesure ponctuelle ne risque-t-elle pas de se traduire par une moindre accélération dès la fin 2016 ?

M. Pascal Terrasse. Le Haut Conseil doute de la capacité du Gouvernement à maîtriser l'ONDAM en 2015. Pourtant, la sécurité sociale emprunte aujourd'hui à des taux relativement faibles. Qu'en pensez-vous ? D'autre part, le Haut Conseil estime, en dépit du ralentissement à 1,75 % de la progression de l'ONDAM en 2016, qu'il faudra mettre au point des outils supplémentaires de régulation. Pouvez-vous nous en dire davantage ? Les responsables politiques que nous sommes sont naturellement sensibles à la notion de soutenabilité de l'impôt mais, dans le même temps, ce Gouvernement fait des choix politiques en matière de cohésion sociale. Les coûts supportés par les bénéficiaires de la sécurité sociale ont augmenté ces dernières années. Or, il semblerait que le reste à charge pour les assurés ait diminué en 2015.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. En réponse à ces observations et à ces questions – dont bon nombre sont adressées au Gouvernement davantage qu’au Haut Conseil –, je commencerai par la révision de la croissance potentielle. Le Haut Conseil n’a pas changé d’avis depuis celui qu’il a formulé sur le programme de stabilité : il regrette les modifications effectuées tout en observant que le Gouvernement a parfaitement le droit d’y procéder. Notre analyse se fondant sur la loi de programmation, nous sommes donc tenus de rectifier les chiffres car, je vous le confirme, toutes les hypothèses de croissance potentielle n’ont évidemment pas les mêmes conséquences sur le solde et l’ajustement structurels. Le Haut Conseil avait considéré que l’hypothèse retenue dans la loi de programmation d’une croissance potentielle de 1,3 % était « *acceptable* ». Il s’interroge sur la décision de la relever à 1,5 %, dont il a peine à comprendre les raisons – d’autant plus que l’écart de production, lui, ne se réduit pas. Le débat sur l’évolution de l’hypothèse de croissance potentielle peut être infini ; les économistes eux-mêmes sont partagés, même si bon nombre d’entre eux estiment que l’hypothèse d’un taux de 1,5 % semble élevée.

Fidèle à sa doctrine, le Haut Conseil continue de considérer que la mesure relative aux licences 4G est ponctuelle et temporaire – comme c’est sans doute aussi le cas de la Commission européenne. Son effet sur l’ajustement structurel de -0,1 point de PIB en 2015 sera compensé par un effet de 0,1 point en 2016 ; il sera donc quasiment neutre. Par principe, néanmoins, nous estimons que cette recette exceptionnelle devrait être traitée comme telle dans le projet de loi de finances.

Je confirme que les recettes sont globalement en ligne avec les prévisions, à deux réserves près : le CICE coûte plus cher que prévu et la TVA rapportera un peu moins. Toutefois, les cotisations sociales rentrent mieux, ce qui explique que les recettes devraient être globalement conformes aux prévisions.

S’agissant de l’impôt sur le revenu, l’amélioration des rentrées actuellement constatées est vraisemblablement due à une modification du calendrier des traitements et des recouvrements de l’administration fiscale. Au total, l’exécution pour 2015 devrait être en ligne avec la nouvelle prévision, qui est elle-même en baisse par rapport à la loi de finances initiale.

En matière de logement, la simple stabilisation du niveau d’investissement favorisera la croissance. La prévision de croissance du Gouvernement en tient déjà compte, ce qui explique que le taux de 1,5 % est à notre sens atteignable.

Je confirme également l’avance que nous avons par rapport à la loi de programmation des finances publiques dont l’ambition, toutefois, était modeste. Nous avons d’ailleurs remarqué que cette loi n’était pas tout à fait conforme aux engagements européens ; après avoir échangé avec le Gouvernement, la Commission européenne a finalement validé le programme de stabilité, mais elle devrait réexaminer la trajectoire française en novembre prochain.

Les hypothèses du Gouvernement tiennent compte de la diminution de l’investissement local, qui avait ralenti de 9,6 % en 2014 et qui devraient ralentir de 8,5 % en 2015. Pour 2016, le Gouvernement estime ce ralentissement à 0,2 %, soit une quasi-stabilisation.

M. Patrick Ollier. C’est intenable !

M. Charles de Courson. Et irréaliste !

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Ce chiffre nous semble en effet élevé par rapport aux informations dont nous disposons.

À ce stade, nous ne possédons pas toutes les informations nous permettant d'évaluer comment le Gouvernement entend respecter ses objectifs de dépenses. Pour 2015, plusieurs questions demeurent ; pour 2016, le ministre a lui-même annoncé qu'il complèterait devant l'Assemblée les informations dont elle dispose concernant la maîtrise de la dépense. C'est pourquoi le Haut Conseil rappelle que le scénario de finances publiques peut se réaliser, à la condition que les objectifs de dépenses soient tenus. Or, des dépenses supplémentaires ont été annoncées sans que les contreparties soient forcément prévues en termes de ralentissement global de la dépense publique.

Il appartiendra à la Cour des comptes de constater que la progression de 1,75 % de l'ONDAM s'est concrétisée. Pour qu'elle le soit, il faudra prolonger certaines mesures prises afin de maîtriser les dépenses de l'assurance maladie. Le Haut Conseil a en effet observé qu'en 2015, le déficit de l'assurance maladie sera supérieur à son niveau de l'année précédente. Le problème persiste donc, et la Cour des comptes ne remplirait pas sa mission si elle sous-estimait la constance de ce déficit – même si nul ne s'étonnera qu'elle use dans son expression de plus de retenue que le Gouvernement. Elle suivra cette question lors de l'exécution des budgets pour 2015 et pour 2016.

Je rappelle à M. Mariton que c'est à la Cour des comptes qu'il revient de rédiger un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Le Haut Conseil, quant à lui, fera en juin 2016 un rapport du même ordre dans lequel il intégrera comme chaque année des données relatives à l'exécution du budget pour le début 2016. D'autre part, il continuera de s'exprimer en début d'année sur l'exécution du budget de l'année précédente ; que l'année en question soit électorale ou pas n'a pas d'incidence de ce point de vue.

S'agissant de notre information, il va de soi que nous interrogeons la direction du budget, la direction générale du Trésor et celle de la sécurité sociale, et des réponses nous y sont apportées mais, par définition, nous ne pouvons évaluer précisément le contenu des mesures d'économie sur lesquelles le ministre entend vous informer au cours de la discussion parlementaire. Vu les délais qui s'imposent à lui, le Haut Conseil ne dispose pas toujours de l'ensemble des éléments lui permettant d'apprécier pleinement la dépense.

Nombreux sont les économistes qui incitent à la prudence concernant les hypothèses sur le commerce mondial. J'entends les arguments de Mme Berger au sujet du retour à la situation qui prévalait avant la crise mais, à ce stade, les chiffres n'en font pas état. Comme toutes les institutions compétentes, dont le FMI, le Gouvernement ne cesse de réviser à la baisse les prévisions relatives au commerce mondial.

Quant au redémarrage rapide des importations, il est loin d'être atypique en phase de reprise, car les exportations sont souvent riches en importations. Cependant, la persistance d'un solde commercial dégradé est le signe que la compétitivité de l'économie française pose problème.

Les économistes sont partagés quant à l'éventuelle surestimation – ou sous-estimation – du ralentissement de l'économie chinoise, même si la plupart d'entre eux considèrent néanmoins que le ralentissement des économies émergentes est réel et que ses conséquences peuvent déjà s'observer. Cela explique pourquoi l'OCDE, le FMI et la BCE ont révisé à la baisse leurs prévisions de croissance mondiale. L'impact de cette situation sur la France est encore difficile à mesurer avec précision.

M. François Monier, rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques. Avant la crise, la croissance mondiale était de l'ordre de 6 % à 7 %. Or, dans ses projections à moyen terme, le Gouvernement prévoit régulièrement une croissance revenue à 6,5 %. Cependant, le temps passe et il est systématiquement contraint de revoir ses prévisions à la baisse. Si cette prévision ne se vérifie jamais, c'est principalement parce que la croissance tarde à repartir. Une autre hypothèse envisageable est celle d'une évolution structurelle ; c'est celle que fait le Centre d'études prospectives et d'informations internationales, le CEPPI, qui, dans son dernier rapport, suggérait que le commerce mondial serait moindre aujourd'hui alors même que la croissance de l'économie mondiale est revenue à la normale, en raison notamment de la reconfiguration des chaînes de production. L'incidence qu'une telle évolution aurait sur la France et sur l'Europe n'est pas encore claire, et ce ralentissement du commerce mondial toucherait vraisemblablement plus les économies émergentes et moins développées.

Concernant le commerce extérieur français, le scénario gouvernemental indique – fait nouveau – que l'année 2015 est plutôt bonne, les exportations ayant très fortement augmenté au premier semestre. Il faut néanmoins distinguer entre les exportations exceptionnelles – secteur aéronautique, armement – et la tendance de fond qui, elle peut notamment s'expliquer par l'appréciation du dollar. Reste à vérifier si cette amélioration se confirmera en 2016 ou si la France recommencera à perdre des parts de marché comme elle le fait depuis une quinzaine d'années.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. L'évaluation du CICE n'entre pas dans les compétences du Haut Conseil. Les conséquences de ce dispositif et celles du pacte de responsabilité sur le redémarrage de l'économie sont en cours d'examen : leur impact semble se vérifier, même s'il convient d'en mesurer l'ampleur.

Les hypothèses du Gouvernement concernant les taux d'intérêt sont toujours relativement prudentes : pour les taux à dix ans, il prévoit une remontée à 1,4 % d'ici la fin 2015 et à 2,4 % d'ici la fin 2016. Cette prudence permet de dégager quelques marges de manœuvre en exécution.

Quant à la mesure de suramortissement évoquée par Mme Louwagie, son impact sur l'investissement est estimé à 0,5 % en 2016. Le Haut Conseil estime que le Gouvernement anticipe des effets un peu trop forts compte tenu de l'ampleur limitée et de la complexité de la mesure. C'est l'une des raisons pour lesquelles il considère que la prévision gouvernementale d'amélioration de l'investissement est trop rapide.

M. le président Gilles Carrez. Ces débats sont toujours d'un grand intérêt : je tiens à saluer la qualité du travail du Haut Conseil des finances publiques et à remercier son président.

*

* *

**AUDITION DE M. MICHEL SAPIN, MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS, ET DE M. CHRISTIAN ECKERT,
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET,
SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016**

Au cours de sa seconde séance du 30 septembre 2015, la commission a entendu M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, et M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, sur le projet de loi de finances pour 2016.

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, je remercie M. Sapin et M. Eckert de venir présenter devant notre commission le projet de loi de finances (PLF) pour 2016, que le Conseil des ministres vient d'adopter. Nous entamons ainsi le marathon budgétaire, qui s'achèvera au début de l'hiver. À ce propos, je vous informe que la première partie du projet de loi de finances sera examinée par notre commission le mercredi 7 octobre à partir de neuf heures trente et que la date limite de dépôt des amendements, qui a été repoussée le plus tard possible, est fixée au samedi 3 octobre à dix-sept heures – il devient très difficile de travailler dans de telles conditions. Quant à son examen en séance publique, il débutera le mardi 13 octobre, après les questions au Gouvernement.

M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics. Le contexte dans lequel nous vous présentons le projet de loi de finances pour 2016 est très différent de celui qui prévalait ces dernières années. Tout d'abord, la croissance est revenue ; cette année, elle atteindra, conformément aux objectifs que nous nous étions fixés, 1 %, voire davantage, après trois années durant lesquelles elle est restée, en France et dans l'ensemble de la zone euro, proche de 0,3 %. Ensuite, le déficit public est évalué, pour 2015, à 3,8 %, estimation que tous les observateurs jugent parfaitement réaliste. Les objectifs que nous nous étions fixés pour 2015 seront donc atteints, même si nous devons demeurer extrêmement attentifs à l'exécution du budget. En tout état de cause, je veux apaiser vos inquiétudes, monsieur le président : les dépenses, les recettes, et donc le solde, sont conformes à nos prévisions.

Ce constat, qui peut paraître relever du bon sens mais qui a été rarissime au cours des dix dernières années, nous place dans une position différente vis-à-vis de la Commission européenne. Il se trouve en effet que, respectant les engagements votés par le Parlement, nous respectons également ceux que nous avons pris devant le Conseil européen. Bien entendu, le dialogue avec la Commission se poursuit ; celle-ci sera extrêmement attentive au contenu de nos documents budgétaires. Mais souvenons-nous des circonstances dans lesquelles a été présenté le projet de budget l'année dernière. Il n'est plus question, aujourd'hui, de savoir si nous allons être sanctionnés ou non. La situation est désormais normale ; nous agissons de manière responsable et nous entretenons une relation de confiance avec les institutions européennes. C'est d'ailleurs ce qui nous a permis de parler d'une voix forte lorsqu'il a fallu peser dans certaines discussions, en particulier sur la Grèce.

Les principales estimations sur lesquelles nous fondons le projet de budget pour 2016, que je crois solide, peuvent toujours être discutées, mais dans une bien moindre mesure, me semble-t-il, que les années précédentes. Nous avons retenu une hypothèse de croissance de 1,5 %, hypothèse que nous avons tenu à maintenir, indépendamment des évolutions conjoncturelles intervenues au cours de l'année 2015. De fait, si nous avions écouté certains observateurs, nous aurions dû la revoir à la hausse au mois d'avril. En tout état de cause, le fait qu'elle soit qualifiée d'« *atteignable* » par le Haut Conseil des finances

publiques est positif, si l'on veut bien se souvenir des avis rendus par ce dernier sur les trois derniers projets de loi de loi finances. Je rappelle en effet qu'il qualifiait l'hypothèse retenue l'an dernier d'« *optimiste* », estimant ainsi qu'elle risquait de ne pas être atteinte ; nous l'atteignons néanmoins. Dès lors, une hypothèse « atteignable » devrait être atteinte et, je l'espère, dépassée.

Quant à l'inflation, nous avons prévu qu'elle serait de 1 %, après deux années durant lesquelles elle est restée proche de zéro. Cette hypothèse est légèrement inférieure à l'objectif que s'est fixé la Banque centrale européenne (BCE). Cela nous permet de fixer un objectif de déficit de 3,3 % ambitieux mais réaliste, qui correspond à celui de 3,4 % que la Commission souhaite voir respecté.

Par ailleurs, ce budget ne comporte guère de surprises ni d'éléments nouveaux, dans la mesure où il s'agit avant tout de respecter les engagements pris, qu'il s'agisse de la réduction des déficits ou de la diminution des prélèvements obligatoires. Dans ce dernier domaine, nous mettons en œuvre les mesures annoncées dans le cadre d'une nouvelle phase du pacte de responsabilité et de solidarité, laquelle vise, d'une part, à soutenir les capacités d'investissement et d'emploi des entreprises privées et, d'autre part, à faire bénéficier les foyers qui, au cours des six dernières années, sont entrés dans l'impôt sur le revenu ou ont vu celui-ci augmenter d'un retour de leurs efforts.

M. le président Gilles Carrez. Pas tous !

M. le ministre. Non, parce que la justice fiscale commande que, lorsqu'on dispose de revenus très importants, on paie un peu plus que les autres.

M. Hervé Mariton. Il faut donc corriger votre phrase précédente. C'est un mensonge par omission !

M. le ministre. Si l'on doit demander un effort exceptionnel aux ménages, comme nous l'avons fait, les uns et les autres, pour lutter contre les déficits, il paraît juste que ce soit d'abord et avant tout aux plus modestes d'entre eux que l'on rende une partie du fruit de leur effort.

Je rappelle que le montant de l'enveloppe du pacte de responsabilité pour l'année 2016 est de 9 milliards d'euros et que cette enveloppe est destinée à financer diverses mesures en faveur des entreprises, dont les trois principales sont : la fin de la « surtaxe » à l'impôt sur les sociétés pour les plus grandes d'entre elles, la deuxième étape de la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui va concerner 80 000 entreprises, et, enfin, la réduction de cotisations sociales pour les salaires compris entre 1,6 SMIC et 3,5 SMIC pour une somme en année pleine de l'ordre de 4,5 milliards d'euros. J'ajoute que sont comprises dans cette enveloppe de 9 milliards les conséquences des aides décidées au cours de l'année 2015, notamment en faveur des TPE et des PME. Ces aides se traduisent la plupart du temps par des baisses de l'impôt sur les sociétés ou par des diminutions de cotisations. Elles s'élèvent à un milliard d'euros en année pleine en 2016. Nous mettrons en œuvre toutes les mesures telles qu'elles ont été prévues.

S'agissant des ménages, le Parlement a voté, pour 2015, une baisse d'impôt de 3 milliards d'euros qui concerne environ 5 millions de contribuables. Pour 2015 et 2016, les baisses d'impôts s'élèvent donc – et j'insiste sur ce chiffre – à 5 milliards, conformément à l'engagement qu'avait pris le Président de la République dans le cadre du pacte de solidarité. Ainsi deux tiers des 17 millions de ménages imposables verront leur impôt sur le revenu effacé ou diminué.

Nos engagements sont également tenus en matière de dépenses. Ils le sont tout d'abord dans le cadre du financement de nos priorités. Parmi celles-ci figurent, en premier lieu, la sécurité, dans son volet extérieur – la défense – et dans son volet intérieur – police et gendarmerie – ainsi que la justice : les augmentations de crédits destinées à renforcer nos moyens dans la lutte contre le terrorisme figurent dans le projet de budget. Notre deuxième priorité, qui est discutée, est l'éducation : des efforts supplémentaires doivent permettre au service public de l'éducation, y compris les universités, d'être à la hauteur de ce qu'en attendent l'ensemble des Français. Un effort est également consenti en faveur du budget du travail, compte tenu de la situation sur le front de l'emploi. Enfin, le budget de la culture est maintenu.

Nos engagements sont également tenus en matière d'économies. Celles-ci seront même augmentées pour 2016, afin de nous permettre de faire face aux dépenses supplémentaires et à la diminution de 2 milliards d'euros de l'impôt sur le revenu. L'objectif de 50 milliards d'économies sur trois ans, que nous avons annoncé l'année dernière, sera respecté, même si certains éléments ont dû évoluer au cours des derniers mois. Je pense notamment aux mesures supplémentaires que nous avons dû prendre pour compenser celles, notamment le gel de certaines prestations, qu'une inflation nulle a privées d'effet et pour atteindre le niveau d'économies prévu pour 2015 et 2016.

Je rappelle que ces 50 milliards d'euros d'économies sur trois ans sont supportées par l'État à hauteur de 19 milliards, par les collectivités territoriales à hauteur de 10,7 milliards et par la sécurité sociale à hauteur de 20,3 milliards, dont 10 milliards par la santé.

Par ailleurs, je veux citer la mise en œuvre de deux réformes touchant aux modalités de perception de l'impôt. La première concerne le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ; elle est affichée dans le budget pour 2016 et devra se traduire de manière très précise dans le projet de loi de finances pour 2017. Cette question fera l'objet de débats, notamment au sein de votre commission. Ces débats sont nécessaires car, si le principe de la réforme est simple et peut être approuvé sur l'ensemble de ces bancs, sa mise en œuvre suppose que des choix soient faits, qui méritent d'être débattus. Ainsi, un Livre blanc sera élaboré au cours de l'année 2016.

La seconde réforme concerne l'extension de la dématérialisation des déclarations d'impôt, notamment de l'impôt sur le revenu. Cette dématérialisation sera encouragée dans le cadre d'un dispositif incitatif, progressif et souple : nous n'exercerons aucune coercition. Les personnes âgées ou les contribuables qui n'ont pas accès à internet ne seront pas dans l'obligation de remplir leur déclaration en ligne. Cette obligation concernera, en 2016, les foyers dont les revenus sont supérieurs à 40 000 euros ; puis, nous abaisserons progressivement ce seuil, de façon à atteindre des taux de déclaration par internet comparables à ceux d'autres pays européens, la France étant très en retard dans ce domaine. Cette simplification bénéficiera d'abord au contribuable, puisqu'elle lui permet d'apporter des corrections jusqu'au dernier moment et de bénéficier de délais légèrement plus longs. Elle facilitera également le travail de l'administration, de sorte que nous pourrions continuer d'en diminuer les effectifs à un rythme très élevé.

Je laisse maintenant la parole à Christian Eckert, qui est un connaisseur émérite des questions budgétaires.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget. Je voudrais tout d'abord souligner une bonne nouvelle qui est passée inaperçue : l'INSEE a récemment réévalué à la baisse le déficit public de 2014, qui s'établit désormais à 3,9 % du PIB. Pour la première fois depuis 2008, le déficit public est constaté à un niveau inférieur à 4 %.

Ce rapide retour en arrière étant fait, j'en viens au budget que le Gouvernement vous propose pour 2016. Ce budget maintient le cap : le déficit public se réduit comme prévu, et même plus vite que prévu, et les baisses de prélèvements annoncées sont mises en œuvre. Pour financer ces mesures, nous vous proposons un nouvel ensemble d'économies, conformément à ce qui était prévu dans le plan d'économies de 50 milliards d'euros présenté en 2014 et actualisé lors du dernier programme de stabilité. Ces économies concernent non seulement l'État et les collectivités locales, mais aussi la sécurité sociale, dont Marisol Touraine et moi-même avons présenté le projet de loi de financement devant la Commission des comptes de la sécurité sociale le 24 septembre dernier.

Les bons résultats obtenus depuis un an confortent notre politique ; ils la rendent crédible. En 2014, je le répète, le déficit public a été nettement moins élevé que prévu, puisqu'il s'élève à 3,9 %, contre 4,1 % en 2013, et la dépense publique a progressé à un rythme, historiquement bas, de 0,9 % en valeur. J'observe d'ailleurs que le Haut Conseil des finances publiques indique lui-même, dans son avis, que *« ces dernières années, les efforts de maîtrise de la dépense publique ont été sensibles »*.

Pour 2015, la prévision de déficit public, qui était de 4,1 % en loi de finances initiale, a été ramenée, au mois d'avril, à 3,8 %. Je précise que toutes les informations disponibles confortent cette prévision. Par conséquent, ceux qui prétendent que les recettes manqueront par milliards, voire par dizaines de milliards – c'est vous que je vise, monsieur le président –, se trompent ! Je vous donne rendez-vous lors de l'examen du projet de loi de règlement : l'objectif de 3,8 % sera respecté.

Enfin, le déficit de l'État pour 2015 est revu à la baisse : il est réduit de 1,4 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale. Je vous avais du reste signalé cette amélioration lors du débat d'orientation des finances publiques. En effet, les recettes fiscales enregistrent une légère plus-value, de 100 millions d'euros, par rapport au programme de stabilité et les dépenses sont nettement moins élevées que prévu. Il n'y a donc aucune alerte sur le budget de l'État, contrairement à ce que certains ont pu dire tout au long du premier semestre. Au contraire, pour la première fois depuis 2011, le déficit de l'État est inférieur en exécution à la prévision de la loi de finances initiale – je précise qu'à l'époque, il atteignait 90,7 milliards d'euros. Notre politique budgétaire et fiscale est donc stable, prévisible et crédible.

Cette crédibilité repose sur le respect d'un principe : pas de dépense nouvelle sans une économie pour la financer. Ce principe, nous l'avons respecté dans le cadre de la construction du budget et nous le respecterons durant la discussion parlementaire. Il est exigeant, mais il n'entrave pas notre action, loin de là. En effet, au cours des derniers mois, le Gouvernement a dû faire face à de nombreux événements imprévus, souvent tragiques, qui appelaient une réponse de la puissance publique et la mobilisation de ressources nouvelles. À chaque fois, nous avons engagé les dépenses requises et réalisé les économies nécessaires pour les financer.

Je prendrai trois exemples.

Les événements de janvier nous ont conduits à renforcer considérablement les moyens consacrés à la sécurité des Français. Ces dépenses nouvelles ont un impact tant sur l'année 2015 que sur l'année 2016. Pour 2015, nous les avons financées par les annulations de crédits prévues dans le décret d'avance du 9 avril et par des mises en réserve complémentaires de crédits. Pour 2016, ces dépenses, en particulier la hausse de 600 millions d'euros du budget de la défense liée à la révision de la programmation militaire, ont été intégrées à la construction du budget, et elles sont prises en compte dans la baisse de 1,3 milliard d'euros des dépenses de l'État par rapport à la loi de programmation.

Plus récemment, le Gouvernement a dû réagir à deux crises d'importance. Pour répondre à la crise agricole, des dépenses nouvelles seront engagées dès 2015, dans le collectif de fin d'année, pour un montant de l'ordre d'une centaine de millions d'euros ; le Gouvernement vous proposera, dans le même temps, des annulations de crédits sur d'autres ministères pour compenser strictement ces dépenses. En ce qui concerne l'accueil des migrants, une adaptation du projet de loi de finances, strictement gagée, vous sera proposée au cours du débat pour intégrer les décisions les plus récentes, qui ne pouvaient pas être toutes prises en compte dans la construction budgétaire.

Ces exemples illustrent le fait que la discipline budgétaire conduit à se poser systématiquement la question du financement des actions menées. Pour financer ces dépenses nouvelles et réduire le déficit, nous engageons, en 2016, la deuxième tranche du plan d'économies de 50 milliards d'euros. Ce projet de loi de finances comporte ainsi de nouvelles économies.

S'agissant de l'État, les dépenses des ministères et les ressources affectées aux opérateurs baisseront, en valeur – j'y insiste –, par rapport à 2015, d'un milliard d'euros à périmètre constant. Il s'agit d'un effort considérable – je le souligne, car la répartition de l'effort est à juste titre un sujet de débat –, plus marqué que celui des autres collectivités publiques. Ainsi, les dépenses de personnel de l'État resteront maîtrisées, même si notre effort en matière de sécurité nous conduit à revoir à la hausse la trajectoire des effectifs de la défense et du ministère de l'intérieur. La révision de la loi de programmation militaire (LPM), en particulier, entraîne une augmentation nette des effectifs de l'État en 2016. Toutefois, hors révision de la LPM, l'effort est réel, avec une baisse de 1 495 équivalents temps plein.

Par ailleurs, nous poursuivrons l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement des ministères et des opérateurs, grâce à une nouvelle baisse des ressources affectées et à une extension de plus de 50 % du champ de leur plafonnement, ce qui correspond à une quasi-généralisation de cet excellent principe de gouvernance.

Le projet de loi de finances comporte aussi des réformes structurelles qui, soit permettent des économies directes, soit assurent la soutenabilité de l'intervention publique. J'en citerai quelques exemples.

En ce qui concerne la politique du logement, ces réformes consistent, d'une part, dans l'évolution des modalités d'attribution et de calcul des aides personnelles au logement (APL) – évolution qui est inspirée du rapport de votre collègue François Pupponi et qui favorisera une plus grande équité entre les bénéficiaires – et, d'autre part, dans une modification du financement des aides à la pierre, avec la création d'un fonds autonome dont la gouvernance et le financement seront partagés entre l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales.

En outre, la réforme des modalités d'indexation des prestations sociales fait l'objet de deux dispositions, l'une dans le projet de loi de finances, l'autre dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il s'agit d'harmoniser les dates de revalorisation des allocations. À l'exception de celle des pensions de retraite, cette revalorisation interviendra désormais le 1^{er} avril, sur la base de l'inflation des douze derniers mois constatée. Il convient de citer également la réforme du financement de l'aide juridictionnelle et l'affectation d'une nouvelle ressource fiscale destinée à garantir le financement de l'audiovisuel public et son indépendance.

S'agissant des collectivités territoriales, la baisse des dotations sera poursuivie et accompagnée, comme le Premier ministre s'y est engagé, par la création d'un fonds d'aide à l'investissement local doté d'une capacité d'engagement d'un milliard d'euros. Le Gouvernement souhaite ainsi faire en sorte que les économies réalisées par les collectivités locales, indispensables dans le cadre de l'effort de l'ensemble des administrations publiques, ne remettent pas en cause l'investissement local.

Ces évolutions seront accompagnées d'une profonde réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal. Cette réforme, inspirée par le rapport de votre collègue Christine Pires Beaune – un temps accompagnée par feu Jean Germain – sera un moment important du débat parlementaire. Il s'agit de rendre la DGF plus juste et plus transparente, et de résorber progressivement les écarts excessifs et souvent injustifiés entre collectivités, tout en développant la péréquation. La réforme, présentée hier au Comité des finances locales, a fait l'objet de commentaires et de suggestions portant sur l'adéquation ou l'inadéquation d'un certain nombre de critères, tels que la densité de population ou un nouveau mode de calcul de l'effort fiscal. Nous mettrons à profit les semaines qui nous séparent de l'examen de cet article en séance publique pour travailler avec tous ceux qui le souhaitent.

Compte tenu de la baisse des dotations de l'État, l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) est fixé à 1,2 % en 2016 et à 1,6 % pour les dépenses de fonctionnement. Nous anticipons donc un ralentissement de la dépense de fonctionnement, en lien avec l'adaptation progressive des collectivités à l'évolution de leurs dotations.

Au total, l'ensemble des économies proposées permettent non seulement de financer les dépenses nouvelles mais aussi de réaliser un effort complémentaire de 1,3 milliard d'euros par rapport à la loi de programmation de décembre 2014, qui constitue notre référence. Ce budget traduit donc le cadrage présenté lors du débat d'orientation des finances publiques en juillet dernier.

Il comporte également de nouvelles baisses d'impôts en faveur des ménages.

L'impôt sur le revenu baissera ainsi de 2 milliards d'euros supplémentaires, pour atteindre la diminution totale de 5 milliards d'euros annoncée lors de la présentation du pacte de responsabilité et de solidarité, en avril 2014. 8 millions de ménages seront concernés par cette mesure. 5 millions d'entre eux bénéficient déjà cette année d'un allègement de leur impôt, grâce à la suppression de la première tranche du barème ; quant aux 3 millions de foyers qui ne sont pas concernés par cet allègement, ils bénéficieront de la baisse qui sera mise en œuvre l'an prochain.

Pour cela, nous réformons la décote à l'impôt sur le revenu et nous en majorons le montant. Cela permet non seulement de lisser l'entrée dans l'impôt – un euro supplémentaire de revenu se traduira demain par un impôt moins important qu'aujourd'hui – mais aussi d'offrir un gain – compris entre 200 et 300 euros pour un célibataire, entre 300 et 500 euros pour un couple – à un nombre important de contribuables.

Cette réduction de l'impôt sur le revenu ne sera pas la seule baisse d'impôts en 2016. En effet, le projet de loi de financement de la sécurité sociale comporte la deuxième étape du volet « entreprises » du pacte de responsabilité et de solidarité ; le projet de loi de finances met en œuvre les mesures du plan de soutien à l'emploi pour les TPE et les PME ; enfin, la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés disparaît.

Au total, en prenant en compte la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), les baisses d'impôts s'élèvent à 11 milliards d'euros, entièrement financés sur le budget de l'État. J'y insiste car, en 2016 comme en 2015, celui-ci prendra en charge la totalité du coût du pacte de responsabilité et de solidarité et compensera donc entièrement le manque à gagner qui en résulte pour la sécurité sociale, soit plus de 5 milliards d'euros. Je précise, du reste, que cette compensation explique une partie significative de la hausse du budget de l'État. Ceux qui jugent modeste la réduction de son déficit – qui diminuerait tout de même d'un milliard en 2016, pour atteindre 72 milliards d'euros, soit son niveau le plus bas depuis 2008 – ne doivent pas oublier cet élément essentiel dans l'appréciation qu'ils portent sur le projet de loi de finances pour 2016. En tout état de cause, les économies réalisées permettent non seulement de financer les baisses d'impôts mais aussi de réduire le déficit.

Avant de conclure, je voudrais détailler la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Cette réforme, qui sera la plus importante modernisation de cet impôt depuis des décennies, représentera un vrai gain pour les contribuables, en particulier ceux qui traversent des épisodes difficiles et qui voient leur revenu baisser. Elle ne remettra en cause ni la progressivité ni la conjugalisation ni la familialisation de l'impôt.

Comme nous l'avons annoncé, elle sera effective au 1er janvier 2018. Cela peut paraître loin mais, compte tenu de l'ampleur du chantier, le calendrier est très serré. Nous nous engageons à donner un an à l'ensemble des acteurs pour s'adapter aux nouvelles démarches et obligations, qui doivent encore être précisées, car il ne faut prendre personne par surprise. C'est pourquoi nous présenterons au Parlement avant le 1er octobre 2016 les modalités de mise en œuvre de la réforme. Ainsi un large débat public pourra avoir lieu, tout au long de l'année 2016, sur la base des travaux techniques qui ont déjà commencé dans notre administration. Une discussion sera également organisée au Parlement, avant la fin de cette année.

Une première étape est amorcée dès aujourd'hui dans ce projet de loi de finances, avec la généralisation progressive de la télédéclaration et du télépaiement. Elle se fera dans le respect des contraintes de chacun, en particulier de ceux qui n'ont pas internet à leur domicile ou qui ne peuvent pas ou ne savent pas s'en servir, quelle qu'en soit la raison – j'insiste sur ce point.

Notre politique budgétaire est à la fois stable et réactive. Elle est stable parce que les engagements sont tenus en ce qui concerne la baisse du déficit et des impôts ; elle est réactive parce nous pouvons mobiliser rapidement nos ressources pour faire face à l'urgence. Pour qu'elle conserve ces deux qualités, nous devons réaliser les économies que nous vous proposons dans ce budget.

M. le président Gilles Carrez. Merci pour cette présentation qui a l'avantage d'être claire et concise.

Sachez, monsieur le secrétaire d'État, que je n'ai aujourd'hui aucun doute sur le fait qu'en 2015, le déficit s'établira à 3,8 points de PIB et que l'objectif sera ainsi atteint. Une diminution de 0,1 point par rapport à l'année précédente n'a en effet rien d'une performance extraordinaire. Ce serait du reste la plus faible de la zone euro ! À vaincre sans péril, on triomphe sans gloire.

M. le secrétaire d'État. Je vous suggère, monsieur le président, d'attendre le résultat définitif de 2015 !

M. le président Gilles Carrez. Plus sérieusement, les prévisions pour 2016 sont beaucoup plus aléatoires. Je ne mets pas en doute l'hypothèse de croissance, que l'on peut qualifier, à l'instar du Haut Conseil des finances publiques, d'« atteignable ». En revanche, je m'interroge sur le niveau du déficit public, dont vous prévoyez qu'il s'établira à 3,3 % en 2016, ce qui suppose une diminution de 0,5 point de PIB. Mes questions portent donc et sur les recettes et sur les dépenses.

S'agissant des recettes, le montant des baisses de prélèvements qui vont affecter le budget de l'État et celui de la sécurité sociale – 11 milliards d'euros en 2016 – est peut-être considérable sur une année, mais c'est peu au regard de l'augmentation des prélèvements de 50 milliards d'euros intervenue depuis 2012. Cette baisse des prélèvements bénéficie aux ménages à hauteur de 2 milliards et aux entreprises à hauteur de 9 milliards. Mais l'on s'aperçoit que les ménages qui ont supporté l'essentiel des 12 milliards d'euros d'augmentation de l'impôt sur le revenu décidées depuis 2012 – c'est-à-dire les 20 % de ménages qui perçoivent les revenus les plus importants – n'auront droit à aucun allègement. L'impôt sur le revenu devient ainsi extrêmement concentré, puisqu'un millième des ménages – 37 000 sur 37 millions – paie plus de 10 % de l'impôt sur le revenu. Il est donc important que nous disposions d'informations précises sur les risques de délocalisation. C'est pourquoi je réitère mon souhait que nous soit rapidement communiqué le rapport que le Gouvernement devait nous remettre avant la fin septembre sur les départs à l'étranger de résidents fiscaux en 2013.

M. Alain Fauré. N'oubliez pas les retours : 2,6 milliards d'euros !

M. le président Gilles Carrez. Quant aux entreprises, il est vrai qu'elles vont bénéficier d'une baisse de prélèvements de 9 milliards, mais j'appelle votre attention, messieurs les ministres, sur le fait que l'application de la principale mesure du pacte de responsabilité, c'est-à-dire la baisse des cotisations sociales patronales, a été reportée du 1^{er} janvier au 1^{er} avril 2016 parce que vous vous êtes aperçus que, financièrement, cela ne passait pas.

L'essentiel des interrogations concerne cependant les dépenses : serons-nous capables de maîtriser la dépense publique comme vous le proposez ? Face aux baisses de prélèvement, on ne trouve en effet aucune économie identifiée. En outre, beaucoup des dépenses annoncées depuis le début de l'année, notamment dans le domaine de la sécurité ou des effectifs, auront un impact beaucoup plus important en 2016 qu'en 2015. Ainsi, selon le Haut Conseil des finances publiques, *« beaucoup de nouvelles dépenses ont été annoncées pour le budget de l'État sans que les économies pour les financer aient été portées dans leur intégralité à la connaissance du Haut Conseil ni dûment documentées. »*

Par ailleurs, vous avez retenu un taux d'inflation de 1 %. Or, chacun sait que les économies sont calculées par rapport à une tendance, et M. Didier Migaud, président du Haut Conseil, nous a indiqué ce matin qu'un tel taux paraissait élevé. Je ne voudrais pas, messieurs les ministres, que vous soyez contraints, dans quelques mois, de réaliser, comme vous avez dû le faire en 2015, des économies supplémentaires parce que l'inflation aura été moins élevée que prévu.

Surtout, lorsqu'on y regarde de près, on s'aperçoit que les économies, ce sont les autres qui les font : collectivités territoriales, prélèvement en faveur de l'Union européenne, qui baisse de plus d'un milliard, et diminution des taux d'intérêt.

M. le secrétaire d'État. C'est scandaleux !

M. Henri Emmanuelli. Vous passez les bornes !

M. le président Gilles Carrez. Écoutez, monsieur Emmanuelli, nous avons laissé les ministres présenter avec fierté leur budget. Je sais que vous n'aimez ni le débat ni la contradiction, mais souffrez que je m'exprime.

Je poursuis. Il n'existe pas de réformes structurelles identifiées, comme on le voit à propos des allocations logement ou des niches sociales. Si je reconnais que, depuis deux ans, le rythme de l'augmentation de la dépense publique a été réduit, l'objectif de 1,3 % – 1 % en prix et 0,3 % en volume – me paraît très difficile à atteindre.

J'en viens à mes questions. Premièrement, compte tenu des incertitudes objectives qui pèsent sur l'exécution 2016 et du caractère un peu particulier de cette année, je souhaiterais interroger le Gouvernement sur les engagements qu'il pourra prendre vis-à-vis du Parlement, en particulier de notre commission, pour que nous puissions suivre de manière rigoureuse cette exécution, avec l'appui de la Cour des comptes et du Haut Conseil des finances publiques.

Ma seconde question porte sur un point qui n'a pas été évoqué. En 2016, le besoin de financement de l'État sera – et c'est un record – de 200 milliards d'euros ; il va donc falloir trouver 200 milliards d'emprunts nouveaux.

M. le secrétaire d'État. C'est faux. Une dépêche de l'Agence France Trésor fait état de 187 milliards !

M. le président Gilles Carrez. Voyez le tableau qui figure à la page 90 du projet de loi de finances : le besoin de financement est bien de 200 milliards d'euros.

M. le secrétaire d'État. Pardonnez-moi, monsieur le président, mais il est bien indiqué, dans ce tableau, que l'émission de dette s'élève à 187 milliards d'euros ; le reste correspond à des variations de trésorerie.

M. le président Gilles Carrez. Le besoin de financement est bien de 200 milliards, dont 187 milliards en émission de dette à moyen et long termes et 13 milliards sur les fonds de roulement et la trésorerie. Quoi qu'il en soit, je souhaiterais que vous nous indiquiez la manière dont vous envisagez l'évolution des taux d'intérêt, car le besoin de financement, le plus important de la zone euro, est tel que l'on peut s'inquiéter de la vulnérabilité de notre pays.

Mme Valérie Rabault, Rapporteuse générale. Je tiens à remercier à mon tour MM. Sapin et Eckert pour leur présentation. Je rappelle, monsieur le président, que, dans son avis, le Haut Conseil des finances publiques apporte deux précisions : premièrement, pour 2015, les recettes devraient correspondre à celles qui ont été inscrites en loi de finances initiale – ce qui devrait vous rassurer ; deuxièmement, la hausse effrénée des dépenses publiques a subi un arrêt.

M. le président Gilles Carrez. Disons un ralentissement...

Mme la Rapporteuse générale. Un sacré ralentissement alors, car elle a été divisée par trois ! Je regrette que vous n'ayez pas mentionné cet élément, qui reflète les efforts qui ont été réalisés depuis trois ans.

Messieurs les ministres, on pourrait avoir, à la lecture du tableau qui figure à la page 7 du livret intitulé *Chiffres clés du PLF 2016*, l'impression fautive que les dépenses du budget de l'État augmentent de 8 milliards d'euros. Je souhaiterais donc que vous précisiez à nouveau les changements de périmètre qui sont intervenus, notamment les liens avec les administrations de sécurité sociale, puisqu'un certain nombre de mesures du pacte de responsabilité se retrouvent de fait dans le budget de l'État. À ce propos, il me semble – et c'est également une demande du président de notre commission – que nous devrions traiter de manière plus rapprochée projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale. En tout cas, je m'attacherai à présenter, dans mon rapport, une vision globale des choses afin que l'on puisse apprécier l'évolution des dépenses publiques dans leur ensemble.

Enfin, permettez-moi de vous remettre en main propre le tableau de suivi des questions que je vous adresse en vue de la préparation du débat budgétaire. Ainsi, je suis certaine qu'il vous est bien parvenu.

M. Dominique Lefebvre. Un projet de loi de finances se juge à la crédibilité et à la sincérité de son contenu, à ses priorités politiques, ainsi qu'à la trajectoire dans laquelle il s'inscrit. Pour le groupe socialiste, républicain et citoyen, ce projet de budget est crédible et sincère. À ce propos, j'invite le président de notre commission et nos collègues de l'opposition à avoir une lecture équilibrée de l'avis du Haut Conseil des finances publiques. Celui-ci dément en effet leurs affirmations, en indiquant que l'exécution 2015 sera conforme aux engagements et que, sous réserve des dispositions qui doivent être prises pour financer les mesures nouvelles qui ne figurent pas toutes dans ce document, la trajectoire est crédible.

Les priorités politiques sont au nombre de trois : effort en faveur de la sécurité, de la justice, de l'éducation, du travail et de la culture ; respect des engagements pris dans le cadre du pacte de responsabilité afin de favoriser la compétitivité de notre économie ; enfin, restitution aux Français d'une partie du fruit de leurs efforts par des mesures fiscales.

En ce qui concerne la trajectoire, il est vrai, madame la Rapporteuse générale, que, si l'on s'en tenait à la réduction d'un milliard d'euros de son déficit prévisionnel, on pourrait avoir une vision déformée de l'effort consenti par l'État et ses opérateurs. Il convient de prendre en compte, pour ce qui est des dépenses, les changements de périmètre et, pour ce qui est du solde budgétaire, le fait que l'État assume seul le poids de l'ensemble des allègements sociaux et fiscaux. Au demeurant, le Haut Conseil des finances publiques indique que cette trajectoire était inscrite dans la loi de programmation et que le solde structurel est très en deçà de ce que nous avons programmé. L'effort a donc été plus important que prévu et nous ne « surfons » pas sur la conjoncture. Nous pourrions peut-être aller plus vite, chers collègues de l'opposition, mais nous faisons déjà plus que les gouvernements précédents. À ce propos, pouvez-vous nous indiquer la manière dont vous réaliseriez, comme vous l'annoncez, 100 milliards d'euros d'économies tout en prenant des mesures fiscales telles que la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) qui aggraveront les inégalités et diminueront les ressources ?

M. Hervé Mariton. Le groupe Les Républicains est à votre disposition, monsieur Lefebvre, pour vous apporter des éléments de réponse. Je vous invite à lire les analyses dans lesquelles je montre qu'il est possible d'appliquer, au cours d'une législature, un programme courageux d'économies.

Je remercie MM. Sapin et Eckert d'avoir été plus ponctuels que les années précédentes. C'est un point positif de la présentation du projet de loi de finances ; je crains que ce ne soit le seul. Il est du reste intéressant de constater que la Rapporteuse générale et

Dominique Lefebvre assument eux-mêmes un certain nombre de critiques pour éviter qu'elles ne prennent trop d'importance.

Entre 2014 et 2015, le solde s'est amélioré de 12,6 milliards d'euros ; entre 2015 et 2016, il devrait s'améliorer d'un milliard – sans doute est-ce ce que l'on appelle une trajectoire... La dette continue de s'aggraver, passant de 96,3 % du PIB en 2015 à 96,5 % du PIB en 2016. Quant aux dépenses des ministères, elles progressent de 12 milliards. Le Gouvernement assume l'augmentation de 8 304 emplois publics sur le budget général. Certes, cette augmentation s'inscrit en partie dans le cadre de l'évolution de la loi de programmation militaire, et notre groupe soutient cet effort. Mais la cohérence budgétaire eût commandé de faire davantage d'efforts sur les autres ministères. Comme vous êtes incapables de respecter ce principe, il suffit que la situation du pays exige un effort dans un domaine particulier pour que l'on assiste à un dérapage complet des effectifs de l'État.

Par ailleurs, il conviendrait que le Gouvernement réponde aux questions que soulève l'avis du Haut Conseil des finances publiques, lequel comporte quelques appréciations sévères.

Mme la Rapporteuse générale. Il y en a peu !

M. Hervé Mariton. Ainsi, il estime que *« beaucoup de nouvelles dépenses ont été annoncées pour le budget de l'État sans que les économies prévues pour les financer aient été portées dans leur intégralité à la connaissance du Haut Conseil, ni dûment documentées. »* Le Gouvernement considère-t-il qu'il a porté ces éléments à la connaissance de la commission des finances ? Le Haut Conseil indique, par ailleurs, à propos des dépenses sociales, que *« le respect du taux de croissance de l'ONDAM paraît incertain »*. En outre, vous connaissez sa perplexité – c'est le moins que l'on puisse dire – face à la majoration de la croissance potentielle que vous avez décidée dans le cadre du programme de stabilité et qui facilite aujourd'hui votre exercice budgétaire. Le ministre des finances a eu l'honnêteté de reconnaître que les prévisions de croissance avaient évolué, et qu'elles étaient plus favorables il y a quelques mois qu'elles ne le sont actuellement. Quels sont les éléments qui justifient, aujourd'hui, une telle évaluation de la croissance potentielle ?

Monsieur le ministre des finances, vous vous êtes plu à souligner le respect des engagements pris. Or, le président de la commission a rappelé que le Gouvernement avait décidé de reporter de trois mois la baisse des cotisations sociales patronales, de sorte que, contrairement à ce qui avait été annoncé, celle-ci n'interviendra pas au cours de l'exercice 2016. Ensuite, les foyers qui ont supporté l'essentiel des augmentations d'impôts intervenues au début de la législature ne bénéficieront d'aucun allègement dans le cadre du budget 2016. Par ailleurs, contrairement à ce que vous prétendez, la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu n'est aucunement irréversible, ce dont nous nous réjouissons : il n'y a rien sur le sujet dans le projet de loi de finances.

J'en viens maintenant aux dépenses. En ce qui concerne le financement de la transition énergétique, le texte ne comporte aucune mesure ayant trait à la réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Pourtant, si les engagements pris par le Gouvernement, en matière d'énergie éolienne par exemple, devaient être tenus, une augmentation de plusieurs milliards de cette contribution serait dans les tuyaux. Comment conciliez-vous les engagements pris dans le cadre de la loi de transition énergétique et les modalités de leur financement ? Et quel serait le coût de la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim ? Enfin, le Gouvernement s'engage-t-il à fournir à notre commission, avant le vote de l'Assemblée, des simulations précises de la réforme de la DGF ?

M. Charles de Courson. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, la première série de questions du groupe Union des démocrates et indépendants porte sur vos hypothèses macroéconomiques. Tout d'abord, quels sont les éléments qui vous ont incités à relever, pour 2016, la croissance du PIB en volume de 1,3 % à 1,5 % alors que la situation économique internationale se dégradait ? Ensuite, pourquoi avoir retenu une inflation de 1 %, alors qu'elle est actuellement de 0,1 % et que l'inflation sous-jacente demeure extrêmement faible ? Enfin, comment expliquez-vous que l'écart entre le déficit effectif et le déficit structurel, qui ne cesse de se creuser depuis 2011, continue de s'aggraver, puisqu'il serait, selon vos propres prévisions pour 2016, de 2,1 ou 2,2 points ?

Par ailleurs, où sont les 16 milliards d'économies ? De fait, la baisse de 3,5 milliards des dotations aux collectivités territoriales n'est pas une économie au niveau de la dépense publique consolidée. La véritable question est en effet celle de savoir comment ces collectivités vont réagir à une nouvelle diminution de leurs dotations. Or, vous estimez que la croissance des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales sera limitée à 1,6 %. Qu'est-ce qui vous fait croire qu'une partie de la baisse des dotations se traduira par des économies ? En réalité, celles-ci s'élèveront à 1,5 milliard, voire 2 milliards au maximum, et non pas à 3,5 milliards.

Vous prétendez également réaliser 3,4 milliards d'économies sur l'assurance maladie en fixant l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) à 1,75 %. Mais vous retenez comme base de calcul un ONDAM moyen de 3,8 %, alors que son taux n'est plus fixé à ce niveau depuis des années ! Les économies sur l'assurance maladie se chiffreront sans doute plutôt à un milliard, et encore...

Qu'en est-il maintenant des 5,1 milliards d'économies supportées par l'État ? Vous dites effectuer 800 millions d'économies sur la masse salariale alors que, pour la première fois depuis trois ans, vous augmentez les effectifs. Ensuite, vous estimez que le blocage du point d'indice représentera 600 millions d'économies, alors que le gel du point est devenu la norme, puisque vous avez poursuivi la politique du précédent gouvernement, ce dont je vous félicite. Quant aux dépenses catégorielles, elles sont certes moins élevées que dans le passé, mais elles se poursuivent. Or, dans ce domaine, la véritable économie consisterait à les supprimer. Enfin, la hausse de la contribution de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) destinée à financer une partie du logement social est une économie pour le budget de l'État, mais ce n'est pas une économie sur la dépense publique consolidée.

J'en viens maintenant aux recettes. La principale mesure, en la matière, consiste à baisser de 2 milliards d'euros l'impôt sur le revenu. Or, en tenant compte de cette diminution, le produit de cet impôt passerait tout de même, selon vos prévisions, de 69,6 milliards à 72,3 milliards entre 2015 et 2016. Autrement dit, sans cette mesure, il augmenterait spontanément de 4,7 milliards. Parlons donc d'une légère réduction du rythme de son augmentation plutôt que d'une baisse ! Quant au taux de prélèvements obligatoires, il serait de 44,5 % en 2016 contre 44,6 % en 2015, avec une inflation de 1 %. Il n'y a donc aucune baisse des prélèvements obligatoires : il suffit que l'inflation soit de 0,2 % ou de 0,3 % et ils continueront d'augmenter ! Le Gouvernement ne baisse donc pas les impôts, contrairement à ce qu'il prétend.

Je ne vous reproche pas, comme certains de vos amis, de réaliser des économies ; j'estime simplement que vous n'en faites pas suffisamment pour parvenir à redresser les finances publiques.

Mme Eva Sas. Le groupe écologiste estime que le projet de loi de finances comporte plusieurs points positifs, qu'il s'agisse de la baisse de l'impôt sur le revenu, de la mise en œuvre de son prélèvement à la source ou de la prorogation du crédit d'impôt pour la transition énergétique.

J'ai cependant de nombreuses questions à vous poser, messieurs les ministres. Tout d'abord, je souhaiterais obtenir des précisions sur la nature exacte des économies – d'un montant de 185 millions en 2016 et de 274 millions en 2017 – que vous prévoyez de réaliser sur la politique du logement. Ensuite, pouvez-vous nous indiquer les secteurs qui seront affectés par la baisse de 100 millions d'euros du budget de l'écologie et la suppression de 671 emplois ?

Par ailleurs, le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est maintenu à 1,9 milliard d'euros, mais tout le monde s'accorde à le juger insuffisant. Or, le projet de loi de finances prévoit une baisse de la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à l'AFITF. Pourquoi ne pas avoir choisi de l'augmenter, de manière à porter le budget de l'AFITF à 2,5 milliards d'euros, comme Jean-Marc Ayrault l'avait jugé nécessaire ? Il est également prévu, dans le cadre des mesures prises en faveur des TPE et PME, d'exonérer du versement transport les entreprises de neuf à onze salariés. Comment cette exonération sera-t-elle compensée pour les régions ou les intercommunalités qui bénéficient de ce versement ? Pourrions-nous avoir également des précisions sur le nouveau prélèvement, de 90 millions d'euros, sur le fonds de roulement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ?

L'article 47 soulève aussi quelques questions, puisqu'il vise notamment à supprimer, d'une part, l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties sur les terrains Natura 2000 et, d'autre part, l'exonération fiscale dont bénéficient les entreprises mettant à la disposition de leurs salariés une flotte de vélos. Ces deux mesures donnent le sentiment, peut-être à tort, que sont toujours visées les mesures favorables à l'écologie, ce qui est dommage. Je m'étonne également que le prolongement de la trajectoire de la contribution climat-énergie au-delà de 2016 ne figure pas dans le projet de loi de finances.

Enfin, vous annoncez une baisse de 3,7 milliards d'euros des dotations aux collectivités territoriales, ainsi que la création d'un fonds d'un milliard en faveur de leurs investissements. Or, la baisse des dotations votée l'an dernier a déjà eu des conséquences très lourdes en 2015, notamment sur la vie associative. Je souhaiterais donc savoir où vous en êtes des discussions avec les collectivités, car il leur sera extrêmement difficile de consentir un nouvel effort en 2016.

M. Joël Giraud. Le projet de loi de finances pour 2016 confirme les priorités du Gouvernement en faveur de la jeunesse, de la sécurité, de l'emploi et du pouvoir d'achat des ménages grâce au relâchement de la pression fiscale sur les foyers à revenus moyens. Il soulève néanmoins plusieurs problèmes, pour le groupe radical, républicain, démocrate et progressiste.

Tout d'abord, la rationalisation des dépenses des agences de l'État constitue un axe fort de votre programmation triennale, avec la baisse des subventions et la diminution du plafond des taxes affectées. Dans son excellent rapport, notre collègue Monique Rabin préconise de cesser les prélèvements sur les fonds de roulement des chambres de commerce et d'industrie (CCI), qui ont défavorisé les plus petites d'entre elles l'an dernier. Aussi, je vous remercie, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, de ne pas avoir renouvelé l'expérience dans ce projet de loi de finances. En revanche, je regrette, monsieur le secrétaire

d'État, que vous n'avez pu nous accorder le rendez-vous que Jean-Pierre Vigier et moi-même vous avions demandé pour faire le point sur les quelques petites CCI qui sont actives en matière d'innovation et de formation et qui se retrouvent dans une situation de quasi-non-paiement. En outre, la nouvelle baisse de 150 millions du plafond de la taxe affectée aura des conséquences localement fortes, en particulier sur les chambres de commerce que je viens d'évoquer. Les avez-vous mesurées ?

En ce qui concerne la nouvelle baisse de 3,67 milliards d'euros des dotations aux collectivités territoriales, quelles contreparties vous engagez-vous à offrir à ces dernières – je pense à un éventuel transfert des frais de gestion des impôts communaux ?

S'agissant du fonds de soutien à l'investissement du bloc communal, qui serait doté d'un milliard d'euros, réservés pour moitié aux zones rurales, je me félicite que sa création soit intégrée dans le projet de loi de finances pour 2016. Toutefois, la majoration de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) de 200 millions d'euros, annoncée dans le dossier de presse, constitue en réalité un maintien de son niveau de 2015, à 816 millions d'euros. De plus, vous n'annoncez que 150 millions d'euros de crédits de paiement pour l'année prochaine, sur la totalité du fonds d'un milliard. Ma question est simple : la DETR va-t-elle baisser en 2016 et, si oui, de quel montant et selon quels critères ?

En ce qui concerne la biodiversité, vous avez annoncé, comme l'a indiqué Eva Sas, la fin de l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti des terrains situés en zones Natura 2000. Le Gouvernement devrait tout de même faire preuve de cohérence. Je rappelle en effet que la France organise, dans deux mois, la COP21, dont le coût sera exorbitant pour les finances publiques, puisque l'effort réalisé par les entreprises partenaires leur sera redistribué en majorité dans le cadre de leur impôt sur les sociétés. Nous avons passé de nombreux mois à examiner un projet de loi de transition énergétique, nous travaillons depuis près de deux ans sur un projet de loi consacré à la biodiversité, et nous apprenons qu'une exonération efficace et indispensable à la préservation de la biodiversité, dont je rappelle qu'elle pèse à 80 % sur des communes de montagne, est supprimée pour des rentrées fiscales insignifiantes. J'aimerais donc avoir des explications sur ce point.

Je conclus en évoquant le rendement de nos petites taxes sur le système bancaire. Vous avez annoncé, fin février, le relèvement du taux de la taxe sur le risque systémique suite à l'envolée du franc suisse, afin de compenser le manque à gagner pour les collectivités locales et les hôpitaux publics qui ont contracté des emprunts toxiques. Ce relèvement figure bien dans le projet de loi de finances, et c'est heureux. Nous verrons s'il suffit ou s'il faut encore augmenter le taux afin d'éviter d'alourdir les efforts consentis par les collectivités locales et la sécurité sociale. Dans le second cas, nous déposerions des amendements.

Quant au report à janvier 2017 de la mise en place de la taxe européenne sur les transactions financières dans le cadre de la procédure de coopération renforcée, il nous incitera à proposer une hausse modique, pour l'année 2016, du taux de notre petite taxe Tobin nationale, sur le modèle de la *stamp duty* britannique à assiette restreinte. Je précise d'ailleurs que, malgré cette hausse, son taux demeurerait inférieur à celui qui est pratiqué outre-Manche.

M. Gaby Charroux. On peut se féliciter des résultats de la lutte contre les évadés fiscaux. Mais, alors qu'un nouveau dispositif de contrôle des demandeurs d'emploi est mis en place, accompagné d'une forte exposition médiatique, curieuse, voire indécente, la fraude et l'optimisation fiscales, contre lesquelles le combat serait très rémunérateur pour le budget de l'État, sont passées sous silence. À quand une grande réforme fiscale guidée par le souci

d'une plus grande justice qui s'attaquerait à la fraude fiscale massive, celle des grands groupes internationaux ou la fraude à la TVA ?

La baisse des moyens des collectivités territoriales – je ne parle pas seulement des dotations car nous connaissons tous les conséquences de la suppression il y a cinq ans de la taxe professionnelle – occasionne le plus souvent un rééquilibrage du budget de ces collectivités. Les budgets de fonctionnement diminuent afin de dégager de l'autofinancement dans l'espoir de maintenir un investissement minimum. Les conséquences de la baisse des moyens sont évidentes : moins de dépenses d'investissement, moins d'emploi local dans les PME-PMI, en particulier dans le BTP. Comment peut-on espérer retrouver ces emplois, peut-être dans ces entreprises qui bénéficient du CICE sans apporter aucune contrepartie en termes d'embauche ?

M. le ministre. Plusieurs questions ont porté sur les fondements de la construction de ce projet de budget, à savoir la croissance, l'inflation ou les taux d'intérêt.

Monsieur de Courson, je ne comprends pas votre affirmation selon laquelle l'hypothèse de croissance en volume serait passée de 1,3 à 1,5 %. Vous avez voté l'an dernier dans le cadre de la programmation pluriannuelle une hypothèse de 1 % pour 2015 et de 1,5 % pour 2016. Cette hypothèse a été maintenue tout au long de l'année en dépit de nombreux avis convergents anticipant un taux plus élevé. Nous n'avons jamais souhaité réviser à la hausse notre prévision car nous considérons que le meilleur moyen de travailler en sécurité est de s'appuyer sur une hypothèse de croissance dans le bas de la fourchette. Avec 1,5 %, compte tenu de la révision à la baisse de toutes les hypothèses de croissance, nous nous situons désormais dans le milieu de la fourchette et nous sommes conformes au consensus des économistes. Nous attendons les prévisions de la Commission européenne mais je serais étonné qu'elles soient inférieures à 1,5 %.

J'aimerais que nous parvenions à clore ce débat sur la croissance. Quand j'étais dans l'opposition, il m'arrivait de critiquer l'insincérité du budget qui se vérifiait lors de son exécution. Cette fois-ci, nous travaillons sur des hypothèses de croissance que certains qualifient de peu volontaristes. Mais le volontarisme consiste précisément à faire mieux que les hypothèses du projet de budget. Je suis persuadé que nous ferons plus que 1 % cette année et je pense que nous avons les moyens de faire plus l'année prochaine, en dépit d'un contexte international très mouvant. Les inquiétudes, qui se portaient sur la Grèce et auxquelles nous avons apporté de bonnes réponses, se sont orientées vers la Chine. De retour d'un déplacement en Chine, je n'ai pas le sentiment que les entreprises françaises qui y sont implantées s'inquiètent ; la progression du PIB reste considérable ; un pays ne peut pas continuer avec une croissance à deux chiffres. La réorientation de la Chine vers son marché intérieur me semble être plutôt une bonne nouvelle pour l'équilibre économique mondial.

Notre hypothèse de croissance est solide et sereine. Nous pourrions en reparler avec la même sérénité dans quelques mois.

La question de l'inflation, qui préoccupe également le Haut Conseil des finances publiques, nous a déjà obligés à proposer des mesures d'économies supplémentaires pour compenser les conséquences de la faible inflation sur les économies prévues.

J'ajoute que si l'inflation est plus faible que prévu, le pouvoir d'achat des ministères augmente, ce qui nous donne des arguments pour trouver les économies nécessaires pour atteindre nos objectifs.

La BCE mène une politique – je ne suis pas sûr que nombreux soient ceux ici qui la contestent – dont le but est de parvenir à un taux d’inflation avoisinant 2 %. Elle se fixe l’objectif d’un taux de 1 % pour l’année prochaine. Je ne vais pas vous dire que je désapprouve la volonté exprimée par la BCE. Le taux de 1 % qu’affiche le PLF est donc cohérent avec la politique menée par la banque centrale. Sans l’intervention de la banque centrale à mi-année, je ne sais pas où nous serions aujourd’hui. Si la valeur dépréciée de l’euro par rapport au dollar profite à l’économie européenne, si les taux d’intérêt sont aussi faibles, c’est grâce à l’action de la BCE pour atteindre ces objectifs, parmi lesquels une remontée légère de l’inflation.

S’agissant des taux d’intérêt, préoccupation légitime, on nous avait assuré que toutes nos hypothèses étaient caduques puisque les taux étaient en train de remonter. Hier soir, les taux s’établissaient à 0,91 %. Nous sommes en ligne avec notre hypothèse, que nous avions révisée à la baisse, de 1,4 % pour 2015. Je pense que nous serons un peu en dessous et que nous engrangerons donc quelques économies. Pour l’année prochaine, notre prévision est fixée à 2,4 %, soit un point de plus, ce qui me paraît très prudent. Nous n’avons pas cherché à afficher par ce biais-là des économies qui seraient factices.

L’Agence France Trésor vient d’indiquer aux marchés – c’est une bonne manière de procéder – son programme d’emprunt pour l’année prochaine qui s’élève à 187 milliards d’euros. Sur ce montant, 127 milliards correspondent au refinancement de la dette passée, dette contractée il y a sept ans alors que les taux d’intérêt étaient largement supérieurs à ce qu’ils sont aujourd’hui. Nous en tirons une économie réelle et durable – le taux est fixé pour une durée de six à huit ans –, une économie structurelle, pour reprendre le qualificatif cher à certains.

Les hypothèses de taux d’intérêt sont extrêmement sages. J’espère qu’elles nous permettront de constater l’année prochaine des économies réelles sur ce chapitre.

Au sujet des impôts, faites attention à ne pas vous abreuver à une seule source, celle d’un ancien Président de la République dans *Les Échos* ce matin.

Je vous fais part de quelques chiffres. Entre 2011 et 2013, le montant des charges supplémentaires pour les entreprises s’est élevé à 34 milliards d’euros – 16 milliards entre 2011 et 2012 ; 18 milliards entre 2012 et 2013. Grâce au CICE et au pacte de responsabilité, les entreprises bénéficient, par rapport à 2013, de 24 milliards de baisse cumulée en 2015 et de 33 milliards en 2016. Avec cette baisse de 33 milliards en trois ans, nous aurons en quelque sorte effacé les charges nouvelles que vous et nous avons créées. Il était certainement légitime de mettre en œuvre ces mesures afin de lutter contre le déficit. Mais que les choses soient claires : aujourd’hui, nous sommes ceux qui redonnent aux entreprises les marges que nous et vous leur avons ôtées. Je conteste les simplifications qui me paraissent contraires à la vérité.

M. Charles de Courson. Pourquoi le taux des prélèvements obligatoires ne baisse-t-il pas ?

M. le ministre. Le décalage de trois mois de l’application d’une mesure provoque des cris d’orfraie alors même que l’enveloppe est inchangée. Cette réaction semble confirmer la réalité de la baisse des charges dans les comptes des entreprises. Quant aux effets de la mesure, les marges se reconstituent, les investissements redémarrent, nous souhaitons tous désormais que l’emploi redémarre également afin de concrétiser la contribution de l’ensemble des Français au redressement des comptes des entreprises.

Quant aux ménages, je revendique, la majorité revendique, la justice fiscale. Certaines mesures adoptées au cours des dernières années répondent à cet objectif. La création d'une tranche supplémentaire de 45 % en est une illustration. Devrions-nous, parce qu'aujourd'hui nous rendons aux plus modestes des Français, permettre aux plus riches de diminuer leurs efforts ? La réponse est non. La justice consiste à maintenir l'effort pour ceux qui ont les moyens et à le diminuer, voire à l'annuler, pour les gens extrêmement modestes, dont certains sont rentrés dans l'impôt trois ans après les mesures que vous aviez votées.

En matière de dépenses, lorsque nous avons décidé d'engager un milliard d'euros de dépenses nouvelles dans le domaine de la sécurité, nous les avons compensées par des diminutions de crédits dans les autres ministères. Ces diminutions intervenues en 2015, vous les retrouvez nécessairement en 2016.

Quant aux mesures annoncées – l'accueil des réfugiés, 150 millions pour l'aide à la pierre dans le logement social, 100 millions pour les universités –, elles seront introduites dans le budget par amendement. Elles seront comme toujours compensées par des économies réalisées ailleurs. Il n'est pas question de dégrader le solde de la loi de finances en cours de discussion au Parlement – la Constitution ne le permet pas aux parlementaires, le Gouvernement ne se l'autorise pas non plus. C'est ainsi qu'on peut établir la confiance.

Êtes-vous capables de faire les économies que vous prévoyez ? Cette question peut légitimement être posée. Nous sommes bien placés pour savoir qu'il n'est pas simple de faire des économies, ni de les demander aux ministères et encore moins de solliciter de leur part des propositions en la matière. Mais nous avons la capacité de le faire. Nous l'avons démontré en 2014, avec le taux d'évolution des dépenses publiques le plus faible qu'on ait connu depuis des années. Nous le démontrons en 2015 : la dépense est tenue malgré les craintes qui se sont exprimées. Nous le démontrerons en 2016 comme nous avons réussi à le faire en 2014 et 2015.

Je comprends que vous doutiez. C'est souvent l'apanage de l'opposition. *Dubito ergo sum*, cela vous permet d'exister. Ce n'est pas le doute qui nous anime mais la détermination : nous réalisons les économies que nous avons décidées ; si une dépense supplémentaire doit être financée, elle l'est par des économies supplémentaires. Tel est notre état d'esprit, aussi bien dans les propositions que nous vous faisons que dans leur exécution ensuite.

M. le secrétaire d'État. Je commence par répondre à la question importante de Mme la Rapporteuse générale sur le périmètre.

Nous avons corrigé le périmètre pour trois grandes mesures : la rebudgétisation des allocations de logement pour 4,7 milliards d'euros, la suppression de la prime pour l'emploi pour 2,1 milliards et la budgétisation des crédits défense pour 1,6 milliard, parallèlement à la suppression du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État, ce qui représente au total 9,3 milliards d'euros de mesures de périmètre. Le détail figure page 36 du projet de loi de finances.

Les transferts nouveaux entre le budget de l'État et celui de la sécurité sociale s'élèvent à 5,3 milliards d'euros : 3,1 milliards pour les allègements de charges pour trois trimestres entre 1,6 et 3,5 SMIC, un milliard lié à la suppression de la C3S, un milliard de moindre rendement de la caisse des congés payés et 200 millions de mesures relatives aux attributions gratuites d'actions et aux stock-options.

S'agissant des craintes de M. Mariton sur la CSPE, nous devons nous mettre en conformité avec le droit européen car nous risquons d'être condamnés. La loi de finances rectificative comportera des dispositions sur la CSPE et peut-être sur d'autres éléments de la fiscalité environnementale mais nos travaux sur ce point ne sont pas achevés.

L'exonération pour les entreprises mettant à disposition de leurs salariés des flottes de vélos est remplacée par la mise en place de l'indemnité kilométrique fixée à 25 centimes du kilomètre. Cela vaut le coup de pédaler !

Le relèvement du seuil d'exonération du versement transport sera compensé à l'euro près, de manière pérenne. Les autorités organisatrices de transport peuvent être rassurées.

Pour les collectivités territoriales, le fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des emprunts toxiques – qui fait toujours débat – a été doublé suite au décrochage de l'euro par rapport au franc suisse le 15 janvier. Le fonds sera donc doté de 3 milliards d'euros. 700 dossiers nous ont été transmis à ce jour. Les premières propositions sont en train d'être soumises aux collectivités. Je mets un bémol en signalant que nous ne pourrions certainement pas envoyer toutes les notifications en même temps au risque de déstabiliser le marché de niche sur lequel intervient simultanément SFIL. Les opérations seront donc étalées sur quelques mois.

Plus globalement, je souhaite relativiser le débat sur les collectivités territoriales. La DGF représente 17,3 % des recettes des collectivités, contre 61,6 % en moyenne pour les recettes fiscales. Certes, nous diminuons de façon significative les dotations qui représentent un peu moins d'un quart de leurs ressources. Mais qu'en est-il des autres ressources ?

Les ressources fiscales des collectivités ont augmenté de 2,5 % en 2012, de 2,1 % en 2013 et de 2,6 % en 2014. Il s'agit d'un constat, non d'un reproche. Vous savez, peut-être mieux que moi, que cette augmentation est liée à plusieurs facteurs : la réévaluation des bases d'imposition, l'évolution physique de celles-ci, l'évolution de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour d'autres collectivités, cette dernière n'étant pas imputable à ce gouvernement.

Les recettes de fonctionnement ont augmenté de 1,9 % en 2013 alors que les dotations étaient gelées et de 1,4 % en 2014 alors que les dotations étaient en baisse de 1,4 %. Pour 2015, nous ne connaissons évidemment pas les chiffres définitifs mais tout semble indiquer que cette tendance est confirmée.

M. Hervé Mariton. Que cherchez-vous à démontrer ?

M. le secrétaire d'État. La baisse des dotations est une réalité mais l'augmentation des recettes fiscales spontanée – je ne parle pas là d'augmentation de taux de fiscalité – est supérieure en volume à la baisse des dotations.

Les recettes globales des collectivités sont encore en progression, à tout le moins stables. Ce sera probablement encore le cas en 2015, selon des chiffres de juin. Nous aurons l'occasion de poursuivre ce débat qui s'annonce nourri.

La DETR avait été augmentée l'année dernière à titre exceptionnel de 200 millions d'euros au bénéfice de l'investissement local. Nous reconduisons cette mesure qui n'avait pas vocation à l'être. Il n'y aura donc aucune baisse de la DETR entre 2015 et 2016.

Quant aux 150 millions d'euros inscrits en crédits de paiement sur le milliard annoncé pour le soutien à l'investissement des collectivités locales, nous nous sommes inspirés du modèle de gestion qui prévaut pour la DETR : environ 15 % des crédits inscrits en autorisations d'engagement sont effectivement décaissés. Nous avons repris ce modèle, ni plus, ni moins.

Le projet de loi de finances comporte plusieurs mesures pour lutter contre la fraude et l'optimisation : un article porte sur l'utilisation de logiciels ou de systèmes de caisse frauduleux, un autre sur les obligations déclaratives en matière de prix de transfert. Michel Sapin et moi-même aurons l'occasion demain d'approfondir ce sujet et d'évoquer l'action de la France auprès du G20 et de l'OCDE.

Mme Sas, la réponse à votre préoccupation constante en matière d'écologie a été préparée. Je rappelle qu'un fonds de financement de la transition énergétique doté de 1,5 milliard d'euros a été mis en place. Les crédits d'impôt sont nombreux – il serait peut-être bon d'étudier les crédits d'impôt et les dépenses fiscales que nous décidons, je m'attendais à une interpellation de M. de Courson qui est un spécialiste du sujet. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) aura coûté au budget de l'État 900 millions d'euros en 2015 alors que l'étude d'impact prévoyait 800 millions d'euros tout en espérant que ce montant ne serait pas atteint. Pour 2016, nous estimons le coût du CITE à 1,4 milliard.

En outre, la CSPE, qui finance principalement les tarifs de rachat pour les énergies renouvelables, passe de 4,1 milliards d'euros en 2015 à 4,8 milliards en 2016.

J'admets une petite baisse des crédits budgétaires liés à l'environnement mais elle doit être mise en regard des autres efforts financiers en faveur de la transition énergétique, dont attestent les chiffres que je viens de citer.

Vous avez fait part de votre inquiétude sur la baisse de la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques affectée à l'AFITF. Je rappelle qu'en 2015, au travers du budget de l'AFITF, nous avons dû éponger l'affaire Écomouv'. Pour 2016, les crédits opérationnels liés aux investissements de l'AFITF qui s'élèvent entre 1,8 et 1,9 milliard sont maintenus – ils n'augmentent pas, j'en conviens.

Je suis conscient que nous devons fournir des simulations pour nourrir le débat sur la réforme de la DGF. J'espère que les intéressés ne se contenteront pas de regarder leur nombril au travers des simulations mais mon expérience me fait dire qu'ils le feront... Nous ne sommes pas encore en mesure de transmettre des simulations parfaitement fiables car la question du budget des métropoles de Paris et d'Aix-Marseille n'est pas encore réglée. M. le président et Mme la Rapporteuse générale ont déjà libre accès aux travaux qui se déroulent place Beauvau. Nous serons assez ouverts à des propositions d'évolution sur ce sujet.

Je tiens à terminer sur la notion de tendanciel. J'entends ce qui est dit sur la croissance potentielle qui pour moi est un mystère – je caricature un peu, bien entendu.

M. le président Gilles Carrez. Je suis pleinement d'accord et je suis rassuré car le secrétaire d'État est agrégé de mathématiques.

M. le secrétaire d'État. Je n'admets pas vos propos sur l'ONDAM, monsieur de Courson. Vous prétendez que l'évolution tendancielle de l'ONDAM est fixée au hasard. Or, le nombre de Français augmente de 200 000 par an ; ces personnes naissent, se soignent,

vont à l'hôpital ; les gens vivent de plus en plus longtemps ; certains soins sont de plus en plus coûteux – chacun a en mémoire l'épisode du traitement de l'hépatite C et on me dit que d'autres épisodes similaires se préparent ; on évoque des traitements contre le cancer ou le diabète, très coûteux et qui fonctionnent, il faut s'en réjouir, dont on ne peut pas priver d'éventuels bénéficiaires.

Fixer l'ONDAM à 1,75 %, c'est faire des économies parce que la hausse naturelle liée à l'augmentation de la population, au vieillissement et à l'évolution des soins est évaluée par tous les spécialistes entre 3,6 et 3,8 %. Nous devons en avoir conscience, c'est l'une des difficultés de notre temps : elle n'est pas seulement financière, elle demande un choix de modèle de budgétisation des dépenses d'assurance maladie. Vous ne pouvez pas stigmatiser la hausse de certaines dépenses d'assurance maladie et ne pas reconnaître que 1,75 % d'ONDAM représente un effort d'économies.

Mme Christine Pires Beaune. Je vous remercie, messieurs les ministres, pour votre présentation très pédagogique. La stratégie de vérité sur les chiffres que vous avez adoptée l'année dernière paie : lorsque les hypothèses sont prudentes et sincères, les résultats sont conformes aux attentes voire un peu supérieurs, si j'en crois le chiffre révisé du déficit pour 2014. Vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'État, pour la première fois depuis 2008, le déficit public est inférieur à 4 %. Nous devrions tous nous en réjouir.

S'agissant de la réforme de la DGF, vous avez le courage de l'inscrire dans le PLF. Je crois comme vous, à la différence de certaines associations d'élus, pour ne pas dire toutes...

M. le président Gilles Carrez. La quasi-unanimité des élus...

Mme Christine Pires Beaune. ... qui plaident pour un texte spécifique, que toutes les mesures financières doivent être examinées dans le cadre de la loi de finances. Jean Germain et moi-même avons remis un rapport sur le sujet qui démontre que deux communes placées dans la même situation ne sont pas aujourd'hui assurées de recevoir les mêmes dotations.

Pour répondre à Hervé Mariton, une bonne réforme de la DGF selon moi serait une réforme qui permettrait de réduire les écarts injustifiés dans toutes les strates.

Au sein du Comité des finances locales, plusieurs participants ont souhaité travailler sur la CVAE consolidée des groupes. Je vous remercie d'avoir laissé la porte ouverte afin que nous puissions nous y atteler en vue de l'examen de la seconde partie du PLF.

M. Olivier Carré. La courbe du déficit structurel a cette particularité d'épouser la conjoncture sur les longues périodes. Il serait souhaitable de réfléchir sur la notion de croissance structurelle.

Le coût de la prime pour l'emploi (PPE) était estimé à 2,45 milliards d'euros l'année dernière. Vous réinjectez 2,1 milliards dans le revenu de solidarité active (RSA). Qu'est-il advenu des 350 millions restants ?

Je m'étonne d'une révision à la hausse de l'impôt sur le revenu alors qu'une baisse était prévue. Mais la baisse attendue de l'ISF m'interpelle plus encore. On constate aujourd'hui une stagnation, voire une légère érosion entre les prévisions pour 2015 – 5,588 milliards dans la loi de finances initiale – et celles pour 2016 – 5,552 milliards. Pourquoi les recettes de l'ISF stagnent-elles ? Cette évolution n'est pas cohérente avec votre

discours sur le succès du rapatriement des actifs des exilés fiscaux. Quel sera en 2016 le montant du bouclier fiscal restauré ?

Je note une baisse assez sensible du remboursement par l'Union européenne du recouvrement des taxes. S'agit-il d'une mesure technique ou momentanée ? Cette question vaut 260 millions d'euros.

La hausse importante du produit des amendes infligées par l'Autorité de la concurrence que vous escomptez est-elle liée aux circonstances ou aux nouveaux pouvoirs de l'institution ? Ce sont 200 millions de recettes qui tombent opportunément dans le budget. Je note également une hausse du produit des autres amendes et sanctions.

S'agissant de la DGF, la compensation par l'État d'un certain nombre d'exonérations fiscales passe de 1,8 à 1,6 milliard d'euros, soit une baisse de l'ordre de 10 à 12 %. Quels sont les éléments qui ont poussé l'État à revoir à la baisse cette compensation alors même qu'on peut craindre une hausse du nombre des bénéficiaires de ces exonérations qui ne font pas partie des publics favorisés ?

Disposez-vous d'une évaluation de la moins-value potentielle liée à l'achat par l'État d'actions supplémentaires de Renault dont le cours a depuis baissé ?

M. Marc Goua. Page 164 du projet de loi de finances est réaffirmé l'engagement du Premier ministre de ne pas fragiliser davantage les collectivités locales qui sont déjà en difficulté. Malheureusement, celui-ci ne se retrouve pas dans les mesures présentées.

Je regrette la diminution de 5 % des crédits de paiement de la politique de la ville. Je note toutefois avec satisfaction l'extension du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et le maintien de la dotation exceptionnelle pour la DETR.

Je remarque que la dotation de solidarité urbaine (DSU) occupe cinq lignes dans le document et la dotation de solidarité rurale (DSR), deux pages. J'ai le sentiment que la ville a été un peu oubliée dans la réforme de la DGF. Enfin, je ne retrouve plus la dotation de développement urbain (DDU), devenue dotation politique de la ville (DPV). A-t-elle été supprimée ?

Je regrette que le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ne soit doté que d'un milliard d'euros alors qu'il devait monter en puissance pour atteindre 1,2 milliard.

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire attend un rapport sur un éventuel renforcement de ses moyens. Qu'en est-il ?

Mme Karine Berger. Votre présentation confirme que la réduction du déficit se poursuit, à son rythme. Nous pouvons tous partager la conviction que le respect des traités européens est un élément très important de notre politique.

Pouvez-vous nous communiquer des chiffres sur l'évolution de l'investissement public en 2015 et pour 2016 ? En d'autres termes, quel est le rôle de l'ensemble des administrations publiques dans la construction de notre avenir ?

À l'attention d'Hervé Mariton qui déplorait l'augmentation des effectifs de l'État, j'indique que, sans la hausse des effectifs de la défense, les effectifs globaux seraient en baisse. Est-ce à dire qu'il s'oppose, au nom de l'opposition, au renforcement des personnels de défense alors que la France est engagée sur de nombreux fronts ?

Malgré la modestie du budget concerné, le renforcement du crédit d'impôt cinéma pose problème à mes yeux. Le plafonnement de l'ensemble des crédits d'impôt pour une œuvre cinématographique est porté, dans un geste ambitieux, de 4 à 30 millions d'euros. Or, le budget moyen d'une production il y a deux ans s'établissait approximativement à 6 millions d'euros pour 200 films produits. Pouvez-vous nous donner le nom des deux ou trois films susceptibles de bénéficier du relèvement du plafond ? Je m'empresserai d'investir dans la société de production concernée.

M. Pierre-Alain Muet. La situation économique interne est très bonne : on observe un rétablissement spectaculaire de l'indice de confiance des ménages, qui retrouve son niveau d'avant 2007. Il en va de même des marges des entreprises, notamment dans les six derniers mois, qui retrouvent leur niveau d'avant la crise. Le CICE, la baisse des prix du pétrole et la dépréciation de l'euro forment un ensemble de facteurs favorables mais les indices témoignent d'un potentiel de reprise interne assez important. Les facteurs d'incertitude sont plutôt internationaux. On nous dit que la demande mondiale adressée à la France diminue : on peut s'en inquiéter mais je ne sais pas si le chiffre est très fiable à très court terme.

Avec un rétablissement des marges des entreprises et des excédents de capacité dans la plupart d'entre elles, tout allègement en faveur des ménages est favorable à la croissance de l'investissement puisque celui-ci est essentiellement gouverné par la reprise de la demande dès lors que les taux d'intérêt sont bas et les marges reconstituées. Il faut donc peut-être aller plus loin dans le rééquilibrage entre les entreprises et les ménages.

Je crois comprendre que les mesures relatives à l'impôt sur le revenu des ménages corrigent des mesures prises l'année dernière afin de lisser l'entrée dans l'impôt – en supprimant une tranche d'impôt sur le revenu, on a compliqué l'impôt sur le revenu puisqu'on y entre à un taux un peu trop élevé. Ce sont de bonnes mesures structurelles.

J'entends encore le président de la commission dire que l'impôt sur le revenu est payé par un très petit nombre de personnes. Il faut arrêter de parler du seul impôt sur le revenu car la France possède cette caractéristique de connaître historiquement – sauf entre 1959 et la création de la contributions sociale généralisée (CSG) – deux impôts sur le revenu : l'impôt sur le revenu, qui représente 3,5 % du PIB, auquel s'ajoute la CSG pour atteindre 8,3 % du PIB, soit un niveau équivalent à celui de la plupart des pays – 9,5 % en Allemagne, 9 % au Royaume-Uni et 10 % aux États-Unis.

Arrêtons de parler de l'impôt sur le revenu *stricto sensu* et interrogeons-nous sur la réforme fiscale qu'il conviendrait de mettre en œuvre. Les citoyens qui ne paient pas l'impôt sur le revenu mais paient la CSG entrent dans l'impôt à un taux de 8 % qui est extrêmement élevé par rapport à ce qui existe dans les autres pays.

M. Romain Colas. Pierre-Alain Muet parle d'or sur la fiscalité pesant sur les ménages.

Hervé Mariton a reproché à la majorité une supposée incapacité à définir des priorités et à les respecter. De la part de ceux qui ont inventé la révision générale des politiques publiques (RGPP) pour supprimer aveuglément des postes de fonctionnaires sans

aucune autre considération qu'une réduction du déficit qui a échoué de manière spectaculaire, les leçons sont malvenues. Les priorités que nous avons définies sont assumées : création de postes dans l'éducation nationale, parmi les forces de sécurité, dans la justice et dans nos armées – décision qu'Hervé Mariton semblait soutenir en contradiction avec le reste de son propos.

Le Premier ministre a annoncé un amendement du Gouvernement sur l'aide publique au développement. Pouvez-vous nous en dire plus ?

S'agissant du soutien de l'État aux collectivités locales, je salue le respect de l'engagement d'allouer un milliard d'euros à l'investissement du bloc communal ainsi que l'intégration des dépenses d'entretien sur les bâtiments publics dans le périmètre des dépenses éligibles au FCTVA – mesure qui soutient à la fois les finances des collectivités, l'investissement mais aussi la transition énergétique.

Mme Monique Rabin. Je tiens à saluer les résultats que vous avez présentés ainsi que votre sérénité retrouvée, débarrassés de l'épée de Damoclès que représentait le regard porté par l'Europe sur notre pays. Je salue également votre détermination. Ce budget me paraît très lisible.

Toute la présentation repose sur des indicateurs chiffrés que nous exigeons de votre part mais d'autres indicateurs – développement humain, richesse – sont attendus, conformément à la proposition de loi d'Eva Sas que nous avons soutenue. Je crois que nous devrions en disposer dans les prochaines semaines. Ce sera l'occasion de reparler du budget sous un angle différent.

Votre administration réalise un travail d'évaluation extraordinaire qui mériterait d'être plus valorisé. Nous avons reçu en temps et en heure les éléments sur la revue des dépenses publiques. Les parlementaires votent la loi de finances mais le retour sur les mesures votées est encore insuffisant.

Les mesures relatives à l'impôt sur le revenu sont une très bonne chose. En la matière, je mets mes pas dans ceux de Pierre-Alain Muet : il faut changer notre approche culturelle de l'impôt. Il était indispensable qu'une diminution intervienne cette année puisqu'une parole avait été donnée. Mais nous devons renouveler notre discours sur le rapport à l'impôt et la citoyenneté. En considérant l'impôt dans sa globalité, il sera plus facile de tenir un discours partagé.

J'ai travaillé avec Catherine Vautrin sur un volet mineur du budget, le prélèvement sur les ressources des CCI – 150 millions d'euros. Mais, s'agissant de parole donnée, je trouve vraiment dommageable que la trajectoire des dépenses publiques fixée le 29 décembre 2014 soit remise en cause sept mois plus tard.

Je ne suis pas l'instrument du lobby des CCI, je ne larmoie pas non plus sur le niveau de recettes dont elles disposent. Mais, si nous voulons moderniser l'économie française en nous appuyant sur les entreprises et si nous voulons donner de la force aux corps intermédiaires – ce que sont les CCI –, nous devons être attentifs. Je vous soumettrai des propositions afin de moderniser l'approche des chambres et leur permettre ainsi de s'inscrire réellement dans ce qu'une chambre que je connais bien appelle « l'incubateur du futur ». Nous devons les aider à franchir une marche, celle de la nouvelle économie. Nous en reparlerons.

M. Éric Alauzet. Il me semble que, dans vos prévisions, la hausse de 1 % des taux d'intérêt est la contrepartie de la hausse de 1 % de l'inflation. Les choses s'équilibrent : l'inflation basse complique la réduction des dépenses mais favorise les économies. Je ne sais pas si elle est mécanique mais il me semble qu'il y a une relation entre les deux.

La baisse de l'impôt sur le revenu – 5 milliards d'euros restitués aux ménages en deux ans – ainsi que les 10 milliards liés à la baisse du prix de l'énergie représentent des sommes importantes qui sont restituées pour accroître la demande.

Malgré la baisse précitée, le projet de loi de finances prévoit des recettes supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu à hauteur de 2,7 milliards d'euros, soit 4 % d'augmentation. J'avoue ne pas bien comprendre.

L'utilisation du milliard alloué aux collectivités sera très importante. J'entends les remarques de M. Eckert – je les partage en grande partie – mais sur le terrain, malgré la progression des recettes, on observe, parallèlement à des baisses de dépenses de fonctionnement, des diminutions sensibles des dépenses d'investissement, au détriment des équipements et du tissu économique local. Ce sujet est le point faible de ce budget sur lequel nous devons travailler. Il suscite des frustrations.

L'activité du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) devrait rapporter cette année 2,4 milliards d'euros et sans doute encore une somme importante en 2016. Qu'en sera-t-il pour les années suivantes ? Peut-on s'attendre à un flux ? Quelle part de recettes structurelles la régularisation va-t-elle apporter, grâce à l'ISF ou à d'autres impôts ?

Enfin, il serait utile de disposer, parallèlement au PLF, d'informations sur le contenu du projet de loi de finances rectificative (PLFR), notamment sur la politique environnementale ; vous avez déjà annoncé quelques mesures.

M. le secrétaire d'État. La DSU augmente de 180 millions d'euros en 2016. Dans la réforme de la DGF, il n'y a pas de territoires perdants ou gagnants – il peut toutefois y avoir des territoires gagnants nets, y compris après la baisse des dotations.

Le FPIC progresse de 220 millions d'euros en 2016. La loi prévoyait qu'il atteigne 2 % des recettes fiscales des collectivités territoriales, soit près d'1,2 milliard. Nous avons choisi de rester autour d'un milliard, je sais que ce point est contesté.

Quant à la DPV, elle existe encore, elle s'élève à 100 millions d'euros et figure au budget du ministère de la ville.

S'agissant des amendes, les recettes exceptionnelles en 2015 sont liées à l'affaire du « gang des lessiviers » dans laquelle l'Autorité de la concurrence a infligé des amendes dépassant 500 millions d'euros. Pour 2016, nous sommes confiants car l'activité de l'autorité reste soutenue...

En toute honnêteté, je pense que plusieurs facteurs ont découragé l'investissement des collectivités locales : le cycle électoral, probablement la baisse des dotations, accentuée par les messages alarmistes diffusés par certains – j'ai vu une vidéo invraisemblable appelant à la journée nationale d'action de l'Association des maires de France (AMF) le 19 septembre, dans laquelle on expliquait qu'il n'y aurait plus d'eau, plus d'écoles, plus de crèches. Arrêtons ! J'attends les propositions de ceux qui parlent de 100 milliards d'euros d'économies. Troisième facteur, la lenteur de la mise en place de la loi portant nouvelle

organisation territoriale de la République (NOTRe), notamment de la cartographie des régions et des communautés de communes. Quand vous ne connaissez ni le périmètre de la future communauté de communes, ni la situation financière et les charges des communes qui la composeront, cela peut provoquer une forme d'attentisme. Je l'ai mesurée sur mon territoire... je pense que ce facteur a beaucoup pesé.

Quant au crédit d'impôt cinéma, nous nous sommes assurés que plusieurs films étaient susceptibles de profiter du nouveau dispositif. La presse évoque beaucoup l'un d'entre eux. Le crédit d'impôt coûte aujourd'hui environ 100 millions d'euros, 140 millions si on additionne les trois modalités. Ce coût a augmenté de plus de 20 % ces dernières années. Ce secteur est générateur d'emplois, de cotisations sociales et de recettes fiscales. Certains menacent par ailleurs de se délocaliser, en Belgique notamment.

M. le ministre. L'État a porté à 19 % sa participation au capital de Renault. Depuis cette acquisition, le cours de l'action a baissé. Il n'est pas question à ce jour d'une modification. Nous le ferons en bon père de famille le moment venu en faisant en sorte de ne pas dégager de pertes mais éventuellement un bénéfice.

M. Olivier Carré. Tant qu'on n'a pas vendu, on n'a pas perdu mais quelle serait la moins-value potentielle ?

M. le ministre. Je ne peux pas vous donner un prix sauf à vous placer dans une inconfortable situation d'initié.

Le lien entre inflation et taux d'intérêt est un sujet passionnant. Intuitivement, je pense qu'il existe une relation entre les deux, monsieur Alauzet. Si l'on considère que les taux d'intérêt peuvent augmenter, c'est qu'on pense que le taux d'inflation lui-même va augmenter. D'ailleurs la BCE, lorsqu'elle aura réussi son opération, devra elle-même augmenter ses taux d'intérêt. Nous avons cherché à être précautionneux : en nous fondant sur des taux à 2,4 % à la fin de l'année, nous avons encore de la marge, même avec 1 % d'inflation. D'autres éléments peuvent jouer : si la BCE injecte énormément de liquidités, cela a un effet mécanique sur les taux d'intérêt.

La lutte contre la fraude devrait rapporter avec une quasi-certitude 2,6 milliards d'euros cette année – 1,9 milliard d'euros ont déjà été encaissés. Les prévisions pour l'année prochaine, qui s'appuient sur les dossiers en cours de traitement, font état de 2,4 milliards d'euros. Évidemment, la régularisation crée une base imposable supplémentaire.

M. Olivier Carré. Pourquoi ne le retrouve-t-on pas dans l'ISF ?

M. le ministre. On le retrouve dans l'ISF.

M. le président Gilles Carrez. L'ISF n'augmente pas en 2016 par rapport à 2015. Mais, en 2015, il a beaucoup augmenté par rapport à 2014.

M. le secrétaire d'État. En 2015, l'ISF a beaucoup augmenté mais la répartition entre l'ISF et l'impôt sur le revenu est différente de celle que nous avons anticipée. L'activité du STDR a eu pour effet d'augmenter les recettes tirées de l'impôt sur le revenu plus que celles provenant de l'ISF.

M. le ministre. Le processus de régularisation apportera des recettes supplémentaires pérennes, qui ne sont pas tant dues au rapatriement des capitaux qu'aux déclarations futures. Mais ces recettes ne seront pas à hauteur des 2 milliards.

M. le secrétaire d'État. Le stock de régularisations permet d'aller au-delà de 2018.

M. le président Gilles Carrez. Je souhaite rapidement auditionner le directeur général des finances publiques pour clarifier ce qui relève du STDR, du contrôle fiscal en général, des pénalités ou des intérêts. Nous avons des chiffres dans tous les sens. Un chiffre me préoccupe, celui donné par la Cour des comptes : tout ce qui relève du contrôle fiscal a augmenté de 300 millions d'euros entre 2013 et 2014. On a l'impression que le STDR pallie un certain essoufflement du contrôle fiscal traditionnel. Nous en saurons plus dans les prochains jours.

*

* *