



Commission des Finances

Examen des **principaux éléments**  
**de l'équilibre** sur le **projet de loi de**  
**finances** pour

**2017**

Albéric de Montgolfier, rapporteur général

**Version provisoire**



# SOMMAIRE

Pages

<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>L'EXERCICE 2017 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES</b>	
<b>I. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DE L'EXERCICE 2017</b> .....	7
<b>A. UNE REPRISE DE L'ACTIVITÉ HÉSITANTE EN 2016</b> .....	8
1. <i>En 2016, l'économie française est peu ou prou revenue à son niveau d'avant la crise</i> .....	8
2. <i>...même si la reprise de l'activité reste fragile</i> .....	11
a) <i>Une reprise auto-entretenu dans la zone euro</i> .....	11
b) <i>Une reprise « toussotante » de l'activité en France</i> .....	14
<b>B. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE POUR 2017 QUI FRÔLE L'IRRÉALISME</b> .....	20
1. <i>Une dégradation significative de l'environnement international</i> .....	21
a) <i>Un ralentissement de la croissance dans la zone euro</i> .....	21
b) <i>...et des échanges commerciaux internationaux</i> .....	23
2. <i>Une prévision gouvernementale de croissance de 1,5 %</i> ... ..	24
3. <i>...qui excède l'ensemble des anticipations disponibles à ce jour</i> .....	25
<b>C. LE RETOUR TANT ATTENDU DE L'INFLATION EN 2017 ?</b> .....	26
1. <i>L'atonie persistante des prix à la consommation en 2016</i> .....	26
a) <i>Une hausse limitée de l'inflation dans la zone euro</i> ... ..	26
b) <i>...de même qu'en France</i> ... ..	26
c) <i>...dans un contexte de rebond des prix de l'énergie</i> .....	26
2. <i>Les perspectives d'inflation à court et moyen termes</i> .....	27
<b>II. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE À LA SINCÉRITÉ CONTESTABLE</b> .....	28
<b>A. LA POURSUITE SANS FIN DU RETOUR DU DÉFICIT PUBLIC EN DEÇÀ DE 3 % DU PIB</b> .....	29
1. <i>Un respect incertain des engagements européens de la France en termes de déficit public effectif</i> .....	30
2. <i>...et un non-respect certain des objectifs de solde structurel</i> .....	33
<b>B. ...AU PRIX D'UNE NOUVELLE VIREVOLTE BUDGÉTAIRE ET FISCALE</b> .....	38
1. <i>Un report des baisses d'impôt annoncées</i> ... ..	38
2. <i>...pour permettre un relâchement de l'effort sur les dépenses</i> .....	42
<b>C. UN REFLUX DE LA DETTE PUBLIQUE ?</b> .....	46
1. <i>Un léger recul de la dette publique en 2016</i> ... ..	46
2. <i>...porté par les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale</i> .....	47
3. <i>Le poids de l'assistance financière européenne</i> .....	48
<b>D. QUEL HÉRITAGE BUDGÉTAIRE EN 2017 ?</b> .....	48
1. <i>Un budget de campagne qui surestime la croissance</i> ... ..	49
2. <i>...et sous-évalue le niveau des dépenses en 2017</i> .....	51
3. <i>Un déficit public qui pourrait atteindre 3,2 % du PIB en 2017</i> .....	52

**SECONDE PARTIE**  
**UN PROJET DE LOI DE FINANCES QUI MÉCONNAIT LE PRINCIPE**  
**D'ANNUALITÉ DU BUDGET DE L'ÉTAT**

<b>III. LES DÉPENSES : UN DÉRAPAGE PRONONCÉ QUI PÈSERA LOURDEMENT SUR 2017 ET AU-DELÀ.....</b>	<b>56</b>
<b>A. UN DÉRAPAGE DE PRÈS DE 10 MILLIARDS D'EUROS DES DÉPENSES DE L'ÉTAT .....</b>	<b>58</b>
1. <i>Le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques sur le périmètre des dépenses pilotables par l'État n'est pas respecté.....</i>	59
2. <i>L'augmentation des dépenses des ministères par rapport à 2016 est partiellement masquée par des économies de constatation .....</i>	61
3. <i>Sur le quinquennat, les crédits des ministères augmentent de 5 % et les dotations aux collectivités locales baissent de 20 % .....</i>	62
<b>B. UNE HAUSSE PRÉOCCUPANTE DE LA MASSE SALARIALE DE 4 % EN 2017 .....</b>	<b>63</b>
1. <i>Une hausse très importante qui annule presque les efforts de maîtrise réalisés lors du précédent quinquennat .....</i>	64
2. <i>Une augmentation qui s'explique par un relâchement manifeste des efforts en matière d'effectifs et de mesures catégorielles.....</i>	66
a) <i>Près de 14 000 postes devant être créés en 2017, pour un coût de 560 millions d'euros.....</i>	66
b) <i>Des mesures catégorielles qui représentent 1,3 milliard d'euros .....</i>	70
<b>C. UNE SOUS-BUDGÉTISATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE 3,1 ET 5,2 MILLIARDS D'EUROS .....</b>	<b>72</b>
1. <i>Une analyse fondée sur les sous-budgétisations récurrentes de 2012 à 2015 et sur le caractère soutenable des dépenses prévues en 2017.....</i>	72
2. <i>Entre 3,1 et 5,2 milliards d'euros de sous-budgétisations liées principalement à la recapitalisation du secteur énergétique français, aux opérations de défense et à l'hébergement d'urgence .....</i>	74
a) <i>Un manque à gagner de 2 milliards d'euros quasi certain sur le compte spécial « Participations financières de l'État » .....</i>	74
b) <i>Une sous-budgétisation de 750 millions d'euros concernant les opérations extérieures et intérieures du ministère de la Défense .....</i>	75
c) <i>175 millions d'euros au moins viendront à manquer en 2017 pour les dépenses liées à l'hébergement d'urgence et à l'allocation pour les demandeurs d'asile.....</i>	76
d) <i>Un dépassement probable d'au moins 100 millions d'euros des crédits alloués à la politique de l'emploi, en particulier pour les contrats aidés .....</i>	76
e) <i>Une sous-budgétisation d'au moins 30 millions d'euros sur la masse salariale de l'État .....</i>	77
f) <i>Une budgétisation de l'aide médicale d'État inférieure d'au moins 30 millions d'euros aux besoins .....</i>	78
g) <i>Des dépenses supplémentaires possibles au titre des contentieux européens pour un total de 385 millions d'euros .....</i>	78
<b>D. UN REPORT DE CHARGES SUR 2018 ET AU-DELÀ DE PLUS DE 12 MILLIARDS D'EUROS .....</b>	<b>79</b>
1. <i>Le « grand bluff » du troisième programme d'investissement d'avenir : 10 milliards d'euros annoncés, zéro crédit de paiement budgété .....</i>	79
2. <i>Des annonces nouvelles multiples qui pèseront pour plusieurs milliards d'euros sur les exercices postérieurs à 2017 .....</i>	80

<b>IV. LES RECETTES : DES PRÉVISIONS OPTIMISTES, PLUSIEURS MESURES QUI AURONT UN IMPACT UNIQUEMENT À COMPTER DE 2018 .....</b>	<b>81</b>
<b>A. LES RECETTES FISCALES : UNE PRÉVISION OPTIMISTE POUR 2017 EN HAUSSE DE 6,6 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION PRÉVUE POUR 2016.....</b>	<b>82</b>
1. <i>La prévision de recettes fiscales en 2016 a été surestimée de près de 2 milliards d'euros .....</i>	<i>82</i>
2. <i>L'augmentation attendue des recettes fiscales pour 2017 découle quasi-exclusivement d'une évolution spontanée des impôts très dynamique.....</i>	<i>85</i>
a) <i>La décomposition des facteurs de hausse des recettes fiscales.....</i>	<i>85</i>
b) <i>Une évolution des « grands impôts » reposant en grande partie sur leur évolution spontanée .....</i>	<i>88</i>
<b>B. LES RECETTES NON FISCALES : UNE DIMINUTION DE 8 % PAR RAPPORT À LA PRÉVISION D'EXÉCUTION.....</b>	<b>99</b>
<b>C. UNE AUGMENTATION DU COÛT BUDGÉTAIRE DES DÉPENSES FISCALES LIÉE AU CICE BIEN SUPÉRIEURE AU PLAFOND DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>100</b>
1. <i>Une hausse de 4,1 milliards d'euros du volume total des dépenses fiscales par rapport à 2016, dont une large part est liée au CICE.....</i>	<i>100</i>
2. <i>Une démarche d'évaluation des dépenses fiscales très insuffisante .....</i>	<i>101</i>
<b>D. DE NOMBREUSES MESURES QUI NE PRENDRONT LEUR PLEIN EFFET QU'À PARTIR DE 2018, POUR UN COÛT DE PRÈS DE 5 MILLIARDS D'EUROS .....</b>	<b>102</b>
<b>V. LE SOLDE BUDGÉTAIRE ET LA DETTE DE L'ÉTAT .....</b>	<b>104</b>
<b>A. EN 2016, UNE DIMINUTION DU DÉFICIT PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES LIÉE À LA BAISSSE DE LA CHARGE DE LA DETTE.....</b>	<b>104</b>
<b>B. EN 2017, UNE AMÉLIORATION ARTIFICIELLE DU DÉFICIT QUI MASQUE UNE DÉGRADATION RÉELLE D'AU MOINS 3 MILLIARDS D'EUROS .....</b>	<b>105</b>
1. <i>Une amélioration du solde artificielle liée à un jeu d'écriture sur le nouveau compte spécial « Soutien au commerce extérieur » .....</i>	<i>105</i>
2. <i>Une dégradation certaine de 3,4 milliards d'euros et une détérioration probable de 7 milliards d'euros.....</i>	<i>106</i>
<b>C. DES RISQUES SÉRIEUX QUI PÈSENT SUR LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT .....</b>	<b>107</b>
<b>D. UNE DETTE QUI POURSUIT SA HAUSSE.....</b>	<b>108</b>



## PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2017 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

À bien des égards, **le projet de loi de finances pour 2017 fait apparaître le dilemme dans lequel est enserré le Gouvernement**. À moins d'un an des élections présidentielle et législatives, ce dernier cherche tout à la fois à **donner des gages de son sérieux budgétaire**, en particulier en affichant un respect de l'objectif d'un retour du déficit public en deçà de 3 % du produit intérieur brut (PIB), et à **trouver des marges de manœuvre en vue de « relâcher » les efforts en matière de dépenses** dans une perspective, à n'en pas douter, électorale. S'il y parvient, sur le papier, ce n'est qu'au prix d'un nouveau renoncement à la parole donnée pour ce qui concerne les baisses de la fiscalité des entreprises devant intervenir en 2017, ainsi que d'un report de ces mêmes baisses sur les années à venir – venant, de ce fait, alourdir la besace de la prochaine majorité gouvernementale.

Malgré cela, **l'engagement du Gouvernement de ramener le déficit public en-dessous du seuil de 3 % du PIB en 2017**, conformément aux exigences du Pacte européen de stabilité et de croissance, **n'est en aucun cas assuré**. En effet, le projet de loi de finances repose sur des hypothèses économiques qui s'avèrent particulièrement optimistes, tout comme les prévisions retenues pour ce qui est des dépenses. **Aussi, dans un souci de transparence budgétaire, le présent rapport s'attache-t-il à identifier et à quantifier les risques, nombreux, qui entourent un projet de budget pour 2017 dont la sincérité interroge.**

### I. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DE L'EXERCICE 2017

Dans le prolongement de la reprise de l'activité engagée à la fin de l'année 2014, **le Gouvernement anticipe une croissance économique de 1,5 % en 2016 et 2017**, contre 1,3 % en 2015. Toutefois, si l'économie française s'est révélée relativement dynamique au cours du dernier trimestre 2015 et du premier trimestre 2016, le PIB a légèrement reculé lors du deuxième trimestre de l'année. Aussi l'hypothèse de croissance retenue par le Gouvernement au titre de l'exercice 2016 paraît-elle relativement fragile et a été jugée « *un peu élevée* » par le Haut Conseil des finances publiques<sup>1</sup>. Cette fragilité semble, par ailleurs, renforcée par la montée des incertitudes, tant économiques que politiques, au sein de l'environnement international de la France.

---

<sup>1</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017, p. 5.

Surtout, **la prévision gouvernementale de croissance du PIB pour l'année 2017 frôle l'irréalisme**. En dépit du vote britannique en faveur du « Brexit », de l'incertitude politique qui prévaut en Espagne et en Italie, ou encore du ralentissement des échanges internationaux, le Gouvernement a fait le choix de conserver le scénario macroéconomique proposé dans le cadre du programme de stabilité d'avril dernier ; pourtant, l'anticipation de croissance avancée pour 2017 s'avère désormais supérieure à celles retenues par les organisations internationales ou encore par le *Consensus Forecasts*. Alors que les contraintes découlant des nouvelles règles de la gouvernance budgétaire européenne et la mise en place du Haut Conseil des finances publiques avaient conduit le Gouvernement à faire preuve de davantage de rigueur dans le choix des hypothèses économiques sous-jacentes aux textes financiers lors des années passées, **dans un contexte préélectoral, celui-ci semble renouer avec d'anciennes pratiques consistant à surestimer les variables macroéconomiques de manière à présenter un budget équilibré**. Le Haut Conseil, lui, estime que la prévision de croissance du PIB pour 2017 est « optimiste »<sup>1</sup>. **Ceci inquiète d'autant plus quant à la sincérité du présent projet de loi de finances que les efforts en dépenses projetés paraissent, eux aussi, surévalués.**

#### A. UNE REPRISE DE L'ACTIVITÉ HÉSITANTE EN 2016

Malgré les attentats du 13 novembre, le quatrième trimestre 2015 et le premier trimestre 2016 ont été marqués par une nette progression du PIB. **Cette évolution est venue conforter l'hypothèse de croissance du PIB de 1,5 % en 2016 présentée dans le cadre du programme de stabilité en avril dernier** – d'autant qu'au début de cette année, le PIB par tête a, enfin, retrouvé son niveau d'avant la crise. Toutefois, la croissance a nettement marqué le pas au deuxième trimestre, rendant plus difficile l'atteinte de la cible gouvernementale. Par ailleurs, **différents évènements intervenus depuis le printemps ont significativement modifié le contexte économique**, comme le vote britannique en faveur du « Brexit » ou le ralentissement des échanges commerciaux au niveau mondial, **et laissent à penser que la reprise de l'activité pourrait ne pas être aussi linéaire que ne se plaît à le penser le Gouvernement.**

##### 1. En 2016, l'économie française est peu ou prou revenue à son niveau d'avant la crise...

Tout d'abord, il convient de relever qu'**en 2016, le niveau du PIB par tête français est revenu à son niveau d'avant la crise** – soit au début de l'année 2008. Cela ne saurait signifier – loin s'en faut – que les stigmates de la crise ont disparu ; en effet, l'importance du taux de chômage, l'atonie de

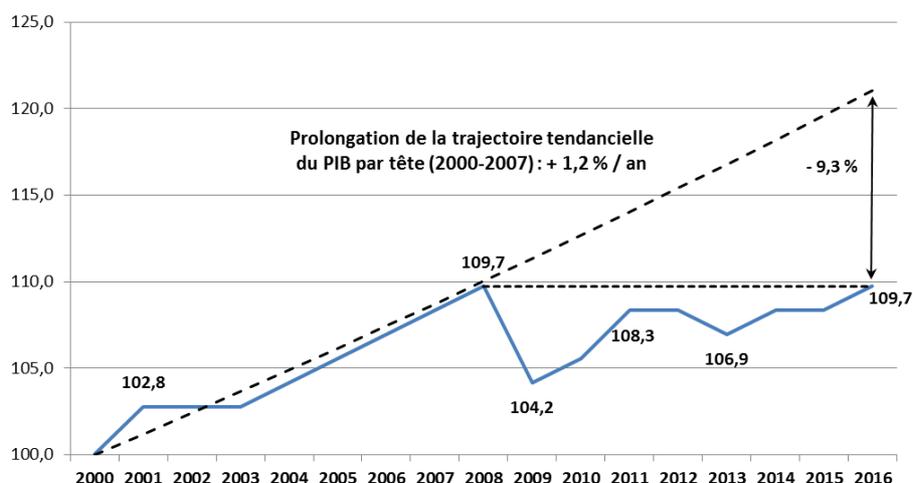
---

<sup>1</sup> Ibid., p. 6.

l'inflation et le manque de vigueur des investissements résultent, à bien des égards, des déséquilibres nés de la crise économique. De plus, **le PIB par tête reste bien en deçà du niveau qu'il aurait atteint en l'absence de crise**. À titre d'illustration, à supposer que le PIB par tête ait poursuivi sa progression au rythme moyen observé entre 2000 et 2007, celui-ci aurait été, aujourd'hui, supérieur de près de 10 % à son niveau effectivement constaté.

### Graphique n° 1 : Évolution du PIB par tête français (2000-2016)

(2000=100, PIB par tête en volume au 1<sup>er</sup> trimestre de chaque année)



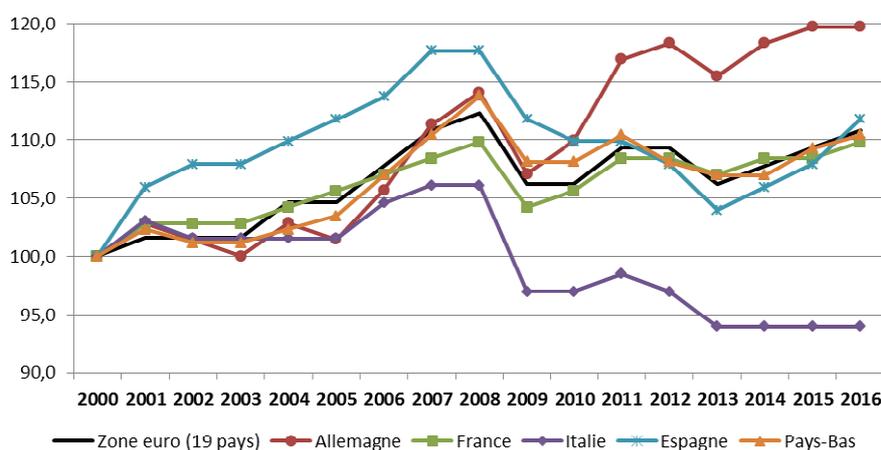
Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat)

**Aussi, sans pour autant s'écarter de la tendance générale, la France se distingue-t-elle de ses principaux partenaires de la zone euro.** En effet, comme le fait apparaître le graphique ci-après, à l'exception de l'Allemagne, **la France figure parmi les seules grandes économies de la zone à avoir retrouvé un niveau de PIB par tête analogue à celui observé avant la crise.** Pour autant, il faut noter que la récession des années 2008-2009 a été moins prononcée en France que dans les autres États membres de la zone euro. Selon l'OFCE, différentes raisons peuvent expliquer ce phénomène ; tout d'abord, « *la France est, au contraire de l'Allemagne, structurellement moins exposée que ses partenaires au commerce mondial, ce qui l'a davantage préservée de l'effondrement des échanges internationaux durant la récession 2008-2009. Ensuite, le modèle social français est plus développé que celui de ses partenaires européens et anglo-saxons. Les ménages disposent de davantage de filets de sécurité (allocations chômage, minima sociaux) ce qui a atténué les répercussions négatives de la crise sur le revenu et la consommation. Enfin, le niveau d'endettement des ménages et des entreprises, mais aussi des administrations publiques était moindre en France*

qu'ailleurs. L'effort de désendettement y a donc été moins intense, ce qui a permis de limiter l'impact de l'assainissement patrimonial sur la demande »<sup>1</sup>.

### Graphique n° 2 : Évolution du PIB par tête dans la zone euro (2000-2016)

(2000=100, PIB par tête en volume au 1<sup>er</sup> trimestre de chaque année)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat)

Au total, il apparaît que le PIB par tête français s'est montré plus résilient durant les années suivant la crise, progressant en moyenne de 0,9 % entre 2008 et 2013, contre 0,7 % dans l'ensemble de la zone euro, dont certains membres, comme l'Espagne, ont connu une récession prononcée.

### Graphique n° 3 : Évolution du PIB par tête dans la zone euro (2000-2016)

(évolution en valeur, en %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2013	2014-2015	2008-2015
<b>Zone euro</b>	1,8	- 3,8	2,5	2,5	0,0	1,0	1,7	2,7	0,7	2,2	1,0
<b>Allemagne</b>	2,3	- 3,5	4,9	5,0	1,8	2,0	3,1	2,8	2,1	3,0	2,3
<b>France</b>	2,0	- 3,2	2,7	2,3	1,0	0,9	0,6	1,5	0,9	1,1	1,0
<b>Italie</b>	0,7	- 4,3	1,5	1,9	- 2,2	- 0,7	0,8	1,1	- 0,5	0,9	- 0,2
<b>Espagne</b>	1,7	- 4,1	- 0,4	- 1,3	- 3,1	- 0,9	1,4	4,0	- 1,4	2,7	- 0,3
<b>Pays-Bas</b>	4,0	- 3,9	1,6	1,3	0,0	1,0	1,0	1,8	0,7	1,4	0,9

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat)

Ceci permet à la France d'afficher une performance comparable à celle de la zone euro au cours de la période 2008-2015, son PIB par tête ayant

<sup>1</sup> B. Ducoudré, P. Madec, H. Péléraux, M. Plane et R. Sampognaro, « Le bilan préliminaire du quinquennat de F. Hollande », Document de travail OFCE-Sciences Po n° 2016-26, 2016, p. 3.

cru de 1 % ; toutefois, **il n'en demeure pas moins que, depuis le rebond de l'activité observé en 2014 en Europe, l'économie française affiche un dynamisme plus modéré, le PIB par tête augmentant de 1,1 % en France par an en moyenne en 2014 et 2015, contre 2,2 % dans la zone euro.**

## 2. ...même si la reprise de l'activité reste fragile

**La relative langueur de l'économie française persisterait au cours de l'année 2016.** Certes, les facteurs de la reprise, déjà présents en 2015, demeurent ; ainsi, la faiblesse des prix du pétrole et des taux d'intérêt ont favorisé un rebond de l'activité dans la zone euro, contribuant à une nette accélération de la croissance du PIB au début de l'année. Cependant, si la progression du PIB s'est maintenue dans la zone euro, celle-ci a légèrement reculé en France au deuxième trimestre. Dans ces conditions, **tout porte à croire que notre pays, encore une fois, devrait présenter un taux de croissance plus faible que ses partenaires européens en 2016.**

### *a) Une reprise auto-entretenu dans la zone euro*

Dans sa note de conjoncture de juin 2016<sup>1</sup>, l'Insee envisageait un **scénario de reprise auto-entretenu dans la zone euro**. Aussi celui-ci semble-t-il en passe de se réaliser. En effet, après une progression de 0,5 % au premier trimestre 2016, le PIB a crû de 0,3 % en deuxième trimestre : « *la croissance est restée solide en Allemagne (+ 0,4 % après + 0,7 %) et vive en Espagne (+ 0,8 % après + 0,8 %)* », la France et l'Italie apparaissant comme des exceptions. Comme en 2015, le rebond de l'activité dans la zone euro a été encouragé par **la modération des prix du pétrole**, ainsi que par **la faiblesse des taux d'intérêt et du taux de change de l'euro**, liée à la politique mise en œuvre par la Banque centrale européenne.

### (1) Une faiblesse persistante des prix du pétrole

**En dépit d'un rebond du prix du pétrole au cours du premier semestre 2016**, le baril de Brent ayant augmenté de 28,4 euros en janvier à 43,2 euros en juin - en lien, selon l'Insee, avec la baisse de la production américaine -, **celui-ci s'élevait en septembre dernier à 41,2 euros en moyenne par baril**, soit un niveau toujours inférieur à celui d'octobre 2015, dès lors que l'offre de pétrole reste supérieure à la demande. Aussi les économies européennes ont-elles continué à bénéficier d'une facture énergétique « allégée », renforçant le pouvoir d'achat des ménages et les marges des entreprises. Dans le même temps, la stabilisation des cours du pétrole et, de manière plus générale, des matières premières a profité aux pays exportateurs - dont, en particulier, la Russie et le Brésil, jusqu'à présent fortement affectés par la chute du prix de ces dernières.

---

<sup>1</sup> Insee, Note de conjoncture, juin 2016.

Il convient toutefois de relever que **l'accord intervenu entre les pays membres de l'OPEP le 28 septembre 2016 concernant une baisse de la production pourrait conduire à une résorption de l'écart entre l'offre et la demande de pétrole**, donc à une hausse du prix de celui-ci. À cet égard, selon l'Insee, « *le prix du baril de Brent se stabiliserait ainsi autour de 50 \$* »<sup>1</sup>, contre 46,2 dollars en septembre dernier. Toutefois, cet accord de principe doit encore être traduit dans les faits, les États membres de l'OPEP étant appelés à définir leurs contributions respectives à la baisse de la production lors de la réunion prévue le 30 novembre prochain.

(2) Une amplification de la politique de la Banque centrale européenne

En mars dernier, **la Banque centrale européenne (BCE) a amplifié son programme étendu d'achats d'actifs**, engagé en janvier 2015 (voir encadré ci-après) ; ainsi, le montant des rachats mensuels d'actifs de titres des secteurs public et privé a été porté de 60 milliards à 80 milliards d'euros et « *des obligations bien notées (investment grade) libellées en euros émises par des sociétés non bancaires établies dans la zone euro [ont été] ajoutées à la liste des actifs éligibles aux achats réguliers* »<sup>2</sup>. Il convient de rappeler que la mise en œuvre de ce programme, qui devait initialement s'achever en septembre 2016, avait été prolongée jusqu'en mars 2017 « *ou au-delà si nécessaire* »<sup>3</sup>.

En outre, **la BCE a procédé à une baisse de ses différents « taux directeurs »** ; ainsi a-t-elle abaissé le taux d'intérêt des principales opérations de refinancement<sup>4</sup> de 5 points de base, à 0,00 %, et réduit le taux de facilité de prêt marginal<sup>5</sup> de 5 points de base, à 0,25 %. Le taux de la facilité de dépôt<sup>6</sup> a, quant à lui, été abaissé de 10 points de base à - 0,40 %.

Enfin, la banque centrale a engagé une nouvelle série d'**opérations de refinancement à plus long terme ciblées** (*targeted longer-term refinancing*)

---

<sup>1</sup> Insee, « *La conjoncture européenne résiste aux incertitudes politiques* », Point de conjoncture, octobre 2016.

<sup>2</sup> Communiqué de presse de la Banque centrale européenne du 10 mars 2016.

<sup>3</sup> Déclaration introductive à la conférence de presse de Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, du 3 décembre 2015.

<sup>4</sup> Le « **taux de refinancement** » correspond au taux d'intérêt fixé par la Banque centrale européenne pour rémunérer les « opérations principales de refinancement », c'est-à-dire les attributions de prêts consenties aux banques commerciales afin qu'elles puissent mener leurs activités ; toutefois, dans le cadre de ces opérations, celles-ci doivent remettre en garantie à la Banque centrale certains actifs - des titres ou autres créances - qui constituent ce que l'on appelle le « collatéral ».

<sup>5</sup> Le **taux de la facilité de prêt marginal** correspond au taux d'intérêt fixé par la Banque centrale européenne pour rémunérer les prêts accordés à des banques commerciales ; il s'agit de prêts à très court terme - 24 heures. Cette technique est utilisée quand le marché interbancaire - soit le marché où se rencontrent les banques commerciales afin d'échanger des actifs financiers - est limité.

<sup>6</sup> Le **taux de la facilité de prêt marginal** correspond au taux d'intérêt fixé par la Banque centrale européenne pour rémunérer les prêts accordés à des banques commerciales ; il s'agit de prêts à très court terme - 24 heures. Cette technique est utilisée quand le marché interbancaire - soit le marché où se rencontrent les banques commerciales afin d'échanger des actifs financiers - est limité.

operations, TLTRO), correspondant à des prêts sur quatre ans<sup>1</sup> accordés aux établissements bancaires s'engageant à accroître le volume des prêts accordés aux entreprises et aux ménages. Dans le cadre des TLTRO II, si une banque améliore suffisamment son activité de prêt à l'économie réelle, celle-ci peut recevoir des intérêts en se voyant appliquer un taux d'intérêt négatif – plutôt que de devoir en verser –, ce taux pouvant être aussi faible que celui de la facilité de dépôt, à savoir - 0,4 % à ce jour.

### **Le programme étendu d'achats d'actifs de la Banque centrale européenne**

Au début de l'année 2015, la Banque centrale européenne (BCE) a annoncé **un programme étendu d'achats d'actifs, prévoyant des rachats mensuels cumulés de titres des secteurs public et privé à hauteur de 60 milliards d'euros** « jusqu'en septembre 2016 et en tout cas jusqu'à ce que le Conseil des gouverneurs observe un ajustement durable de l'évolution de l'inflation conforme à son objectif de taux inférieurs à, mais proches de 2 % à moyen terme »<sup>2</sup>.

Englobant le **programme d'achat de titres adossés à des actifs** (*asset-backed securities, ABS*) et le **programme d'achat d'obligations sécurisées** (*covered bonds*), tous deux lancés fin 2014<sup>3</sup>, le dispositif comporte également un **programme d'achats de titres du secteur public** (*public sector purchase programme, PSPP*).

Le PSPP couvre les instruments de dette négociable émis par les administrations centrales de la zone euro, par certaines agences établies dans la zone euro ou par certaines institutions internationales ou supranationales, à l'instar des banques multilatérales de développement.

La politique monétaire active menée par la BCE a permis de réduire le coût de l'accès au financement des entreprises et des ménages, soutenant ainsi l'investissement de même que la consommation. À cet égard, **les enquêtes trimestrielles publiées par la Banque centrale européenne au cours de cette année ont fait apparaître un net accroissement de la part des banques déclarant avoir assoupli leurs conditions de financement** ; si cette évolution semble avoir marqué le pas s'agissant des prêts aux entreprises lors du troisième trimestre 2016, les conditions d'octroi de financements aux ménages ont continué à s'assouplir, si l'on en croit l'enquête parue en octobre dernier<sup>4</sup>. De manière générale, **ces résultats tendent à montrer que les effets des actions engagées continuent de se diffuser dans l'économie réelle** ; aussi est-il peu probable que la BCE adopte de nouvelles mesures de

<sup>1</sup> En temps normal, les emprunts réalisés par les établissements bancaires auprès de la banque centrale doivent être remboursés après une semaine à trois mois.

<sup>2</sup> Communiqué de presse de la Banque centrale européenne du 22 janvier 2015.

<sup>3</sup> Rapport général (n° 108, 2014-2015), tome I, d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances pour 2015 fait au nom de la commission des finances du Sénat, 20 novembre 2014, p. 17-18.

<sup>4</sup> Banque centrale européenne, The euro area bank lending survey. Third quarter of 2016, octobre 2016.

politique budgétaire avant le mois de décembre prochain, son président, Mario Draghi, ayant déclaré le 8 septembre dernier, à l'issue d'une réunion du Conseil des gouverneurs, « pour le moment, les changements [dans les projections] ne sont pas suffisamment importants pour justifier une décision d'agir. Nous constatons que notre politique monétaire est efficace »<sup>1</sup>.

**La politique menée par la BCE a également eu pour conséquence de contribuer au recul du taux de change de l'euro.** À titre d'illustration, le taux de change euro contre dollar a reculé de près de 13 % entre le 20 octobre 2014 et le 20 octobre 2016, passant de 1,27 à 1,10 dollar pour un euro. Cette baisse de la monnaie européenne, en réduisant le prix des produits proposés par les entreprises de la zone euro à l'export, a permis de **renforcer la compétitivité de ces dernières et, partant, les exportations.** Il convient de relever qu'une hausse du taux directeur de la Réserve fédérale américaine, susceptible d'être décidée en décembre prochain, pourrait avoir pour effet une nouvelle dépréciation de l'euro face au dollar.

(3) Une hypothèse de croissance de 1,6 % dans la zone euro crédible

Dans ce contexte, **le Gouvernement anticipe une croissance de 1,6 % dans la zone euro en 2016** ; une telle prévision est confortée par l'Insee qui entrevoit, elle aussi, une hausse du PIB de 1,6 %, estimant que « la croissance de la zone euro résisterait à la hausse des incertitudes politiques »<sup>2</sup>, tout comme l'organisme de statistique italien (Istat) et l'institut allemand Ifo<sup>3</sup>, ou encore le *Consensus Forecasts* d'octobre.

b) Une reprise « toussotante » de l'activité en France

Malgré cela, **comme en 2014 et 2015, la France connaîtrait une progression de son activité moins rapide que ses partenaires de la zone euro.** Bien qu'il bénéficie des mêmes facteurs favorables que ces derniers, notre pays a vu la croissance du PIB « caler » au deuxième trimestre, après deux trimestres de vive progression. Dans ces conditions, l'hypothèse d'une hausse du PIB de 1,5 % retenue par le Gouvernement paraît particulièrement fragile.

(1) Une facture pétrolière qui reste modérée

Déjà en 2015, selon l'Insee, **la baisse du prix du pétrole aurait été à l'origine d'un surplus de croissance de l'ordre de 0,3 point pour l'économie française.** Comme cela a été relevé précédemment, en dépit d'une remontée des prix du pétrole au cours du premier trimestre 2016, ces derniers demeurent à un niveau inférieur à celui observé en octobre de l'an passé. Aussi la faiblesse de la facture pétrolière et, plus largement, énergétique,

<sup>1</sup> Reuters, La BCE étudie d'éventuels changements aux rachats d'actifs, 8 septembre 2016.

<sup>2</sup> Insee, op. cit., octobre 2016.

<sup>3</sup> Ifo, Insee et Istat, « Croissance modérée en perspective », Eurozone economic outlook, 11 octobre 2016.

devrait-elle encore constituer, cette année, un facteur de croissance ; selon les dernières informations publiées par le commissariat général au développement durable, **en avril 2016, la facture énergétique s'établissait, en cumul annuel sur les douze mois précédents, à 34,9 milliards d'euros, en baisse de 28,5 % par rapport à la même période en 2015, atteignant ainsi « son plus bas niveau observé depuis plus de dix ans »**<sup>1</sup>.

(2) Une politique monétaire propice au financement de l'économie

En outre, **la politique monétaire déployée par la Banque centrale européenne (BCE) contribue pleinement à la bonne tenue du financement de l'économie française**. Selon les statistiques publiées par la Banque de France, en août 2016, l'encours du crédit aux entreprises atteignait 726,7 milliards d'euros, en hausse de 2,9 % sur une année<sup>2</sup> ; il apparaît que cette augmentation a concerné toutes les catégories d'entreprises, soit les petites et moyennes entreprises (PME) (+ 2,9 %), les entreprises de taille intermédiaire (+ 2,6 %) et les grandes entreprises (+ 3,5 %). L'encours du crédit aux particuliers affichait, quant à lui, une progression annuelle de 4 % en août 2016 et s'élevait à 1 080 milliards d'euros ; la croissance la plus marquée a concerné les crédits à la consommation (+ 5,9 %), même si les crédits à l'habitat, dont l'encours a atteint 888 milliards d'euros, ont nettement accéléré (+ 3,7 %).

(3) Des exportations françaises décevantes

Malgré la relative faiblesse du taux de change de l'euro, au cours du premier semestre de l'année, **« les exportations françaises ont été encore plus décevantes que la demande mondiale (- 0,4 % puis + 0,2 %), malgré la livraison de grands contrats, du fait de la faiblesse des exportations aéronautiques civiles, qui semblent avoir été limitées par des contraintes d'approvisionnement »**<sup>3</sup>. À en croire l'Insee, durant la seconde partie de l'année, les exportations rebondiraient modérément, progressant de 0,1 % puis de 0,8 % au cours, respectivement, des troisième et quatrième trimestres ; **« en revanche, elles seraient freinées par le contre-coup des livraisons de grands contrats navals et par la chute des ventes agricoles liée aux mauvaises récoltes »**<sup>4</sup>.

(4) Un nouveau recul des faillites d'entreprises

**La continuation de la reprise s'est accompagnée d'un nouveau recul des faillites d'entreprises**. Une étude publiée par Altares en juillet dernier a recensé 14 026 défaillances d'entreprises au deuxième trimestre de cette année, en baisse de 2,7 %, contre une moyenne de 14 400 depuis 2009 au

---

<sup>1</sup> Commissariat général au développement durable, Conjoncture énergétique. Mai 2016, juillet 2016, p. 8.

<sup>2</sup> Banque de France, « La croissance des encours de crédits aux entreprises reste soutenue », Stat Info, 10 octobre 2016.

<sup>3</sup> Insee, op. cit., octobre 2016, p. 4.

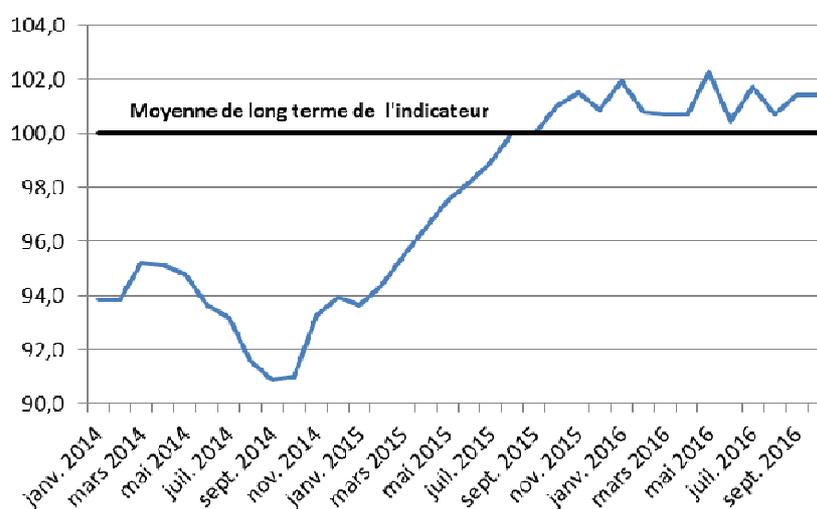
<sup>4</sup> Id.

titre de cette même période. Toutefois, Altares relève que « ces chiffres globalement bien orientés traduisent mal la réalité de l'amélioration ». En effet, près de 10 000 procédures ont concerné des microentreprises ayant moins de trois salariés, pour lesquelles le recul du nombre de défaillances n'est que de 0,6 % par rapport à l'an passé ; il apparaît que la tendance est plus nette pour les très petites entreprises (- 6 %), comptant trois à neuf salariés, et pour les entreprises de 10 à 49 salariés (- 12 %). S'agissant des entreprises de plus de 50 salariés, la baisse du nombre de défaillances est de 17 %. L'étude estime que « ces solides tendances observées [pour les TPE et PME] illustrent une consolidation de la reprise et conduisent à un net ralentissement de la destruction d'emplois. Au cours du deuxième trimestre 2009, plus de 72 000 emplois étaient menacés par les défaillances d'entreprises ; ce nombre tombe à 47 000 au cours de ce trimestre soit plus de 25 000 emplois préservés ».

(5) Un climat des affaires au-dessus de sa moyenne de longue période

Par ailleurs, **le climat des affaires, qui s'était consolidé au cours de l'année 2015, semble résilient face aux nouvelles incertitudes qui affectent l'environnement international**. En effet, après avoir regagné sa moyenne de long terme - soit 100 - en août 2015, l'indicateur de climat des affaires<sup>1</sup> de l'Insee est resté relativement stable tout au long de 2016 et s'est établi à 101,4 en octobre, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 4 : Évolution de l'indicateur de climat des affaires de l'Insee



Source : commission des finances du Sénat (données de l'Insee)

<sup>1</sup> L'indicateur de climat des affaires est calculé par l'Insee sur la base d'enquêtes réalisées auprès des chefs d'entreprise des principaux secteurs d'activité. Il s'agit d'un indicateur d'un intérêt tout particulier dès lors qu'il apparaît que les indicateurs de climats des affaires sont assez fortement corrélés aux grandeurs macroéconomiques, et notamment à l'évolution du PIB.

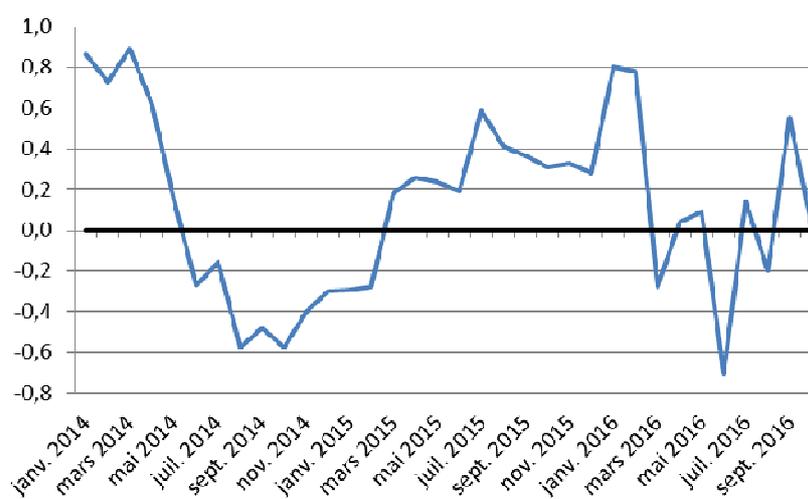
**L'indicateur de climat des affaires est bien orienté dans la majorité des secteurs économiques**, dont l'industrie (102,4), les services (100,6) et le commerce de détail (100,2) ; dans le secteur du bâtiment, en dépit d'une amélioration non négligeable en 2016, l'indicateur de climat des affaires demeure en deçà de sa moyenne de long terme, étant de 96,0 en octobre, contre 90,1 en octobre 2015.

**Quant à l'indicateur de retournement de l'Insee, qui vise à détecter les moments où la conjoncture change d'orientation, il montre des signes d'instabilité depuis le mois de juin dernier.** En effet, il est alors retombé à - 0,7, avant de revenir à + 0,1 en juillet et de se dégrader à nouveau en août (- 0,2). Cet indicateur s'est établi à 0,0 en octobre, contre 0,6 en septembre (voir graphique ci-après).

Cet indicateur, également construit sur la base des enquêtes réalisées auprès des chefs d'entreprise, retrace à chaque date la différence entre la probabilité que la phase conjoncturelle soit favorable et la probabilité qu'elle soit défavorable. Il évolue entre + 1 et - 1, un point proche de + 1 signalant que l'activité est en période d'accélération, alors qu'à l'inverse, un point proche de - 1 signale que l'activité est en nette décélération. Un indicateur proche de 0 correspond généralement à une période de stabilisation.

Au total, **l'instabilité observée de l'indicateur de retournement, sans doute en lien avec le contexte international, montre, à tout le moins, la très forte incertitude conjoncturelle qui domine à ce jour.** Aussi, une dégradation du climat des affaires dans les mois à venir ne saurait être exclue.

**Graphique n° 5 : Évolution de l'indicateur de retournement de l'Insee**



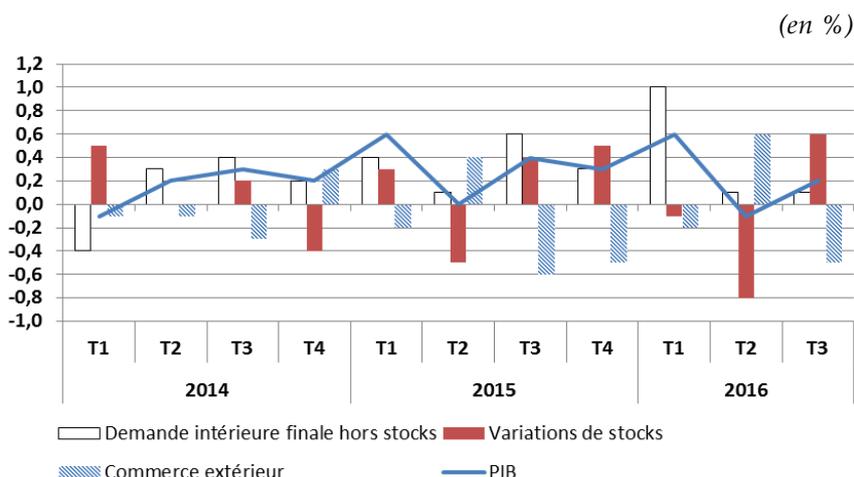
Source : commission des finances du Sénat (données de l'Insee)

(6) Un léger recul de la croissance au deuxième trimestre

Quoi qu'il en soit, **si au cours du premier trimestre de l'année, le PIB a continué sur sa lancée des mois précédents et progressé de 0,6 %**, porté notamment par la consommation des ménages et l'investissement des entreprises, **celui-ci a légèrement reculé au deuxième (- 0,1 %)**.

Cette interruption de la croissance s'expliquerait, selon les données publiées par l'Insee, par **un ralentissement des dépenses de consommation des ménages (0,0 % après + 1,1 %)** et de la **formation brute de capital fixe (0,0 % après + 1,3 %)** (voir graphique ci-après). En outre, bien que le commerce extérieur ait positivement contribué à la hausse du PIB, cela est uniquement en raison d'un recul des importations (- 1,7 %), alors que les exportations sont restées quasi stables (+ 0,2 %). Les variations de stocks ont, quant à elles, contribué de nouveau négativement à l'évolution du PIB (- 0,8 point après - 0,1 point), diminuant « *notamment dans les matériels de transport et les produits pétroliers raffinés* »<sup>1</sup>.

**Graphique n° 6 : Produit intérieur brut (PIB) et ses composantes**



Source : Insee (octobre 2016)

(7) Une reprise graduelle de la croissance au second semestre...

Malgré cela, **l'Insee anticipe une amélioration graduelle de la croissance française au second semestre de l'année**. En effet, celui-ci estime qu'« *au-delà des à-coups trimestriels, le PIB conserverait dans l'ensemble du second semestre 2016 un rythme comparable à celui du premier semestre (+ 0,2 % au troisième trimestre puis + 0,4 % au quatrième)* »<sup>2</sup>. En ligne avec ces prévisions,

<sup>1</sup> Insee, « Stabilité du PIB au deuxième trimestre 2016 », Informations Rapides, n° 222, 26 août 2016, p. 2.

<sup>2</sup> Insee, op. cit., octobre 2016, p. 4.

**les données publiées en octobre par l'institut de statistique font apparaître une croissance de 0,2 % au troisième trimestre<sup>1</sup>.**

(8) ...insuffisante pour permettre une hausse du PIB de 1,5 % en 2016

**Est-ce à dire, pour autant, que le retour de la croissance au second semestre permettrait une hausse du PIB en 2016 comme l'anticipe le Gouvernement ?** Si l'acquis de croissance<sup>2</sup> s'élevait à 1,1 % à la fin du deuxième trimestre de l'année, une croissance moyenne annuelle de 1,5 % impliquerait, comme l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques, « *une forte augmentation du PIB aux 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> trimestres* »<sup>3</sup>, ce que laissent difficilement présager les indicateurs de climat des affaires (voir *supra*). **Aussi la réalisation de la prévision gouvernementale paraît-elle relativement improbable**, le Haut Conseil considérant, quant à lui, que celle-ci est « *un peu élevée au regard des informations connues à ce jour* »<sup>4</sup>. Ceci tend à être confirmé par l'estimation de la croissance du PIB au troisième trimestre publiée par l'Insee en octobre dernier.

Surtout, **l'hypothèse retenue par le Gouvernement est supérieure à la majorité des anticipations disponibles à ce jour**. En particulier, l'Insee ainsi que le *Consensus Forecasts* d'octobre prévoient une croissance de 1,3 %, la Banque de France anticipant, elle, une progression du PIB de 1,4 %. Depuis le mois de septembre, l'OCDE table également sur une hausse de l'activité de 1,3 % en France en 2016, à l'instar de la Commission européenne. En somme, si la prévision de croissance de 1,5 % était en ligne avec celles des organisations internationales et des instituts de conjoncture avant l'été, **le gouvernement français semble être le seul à ne pas avoir tenu compte de la dégradation du contexte international dans son scénario économique**.

En effet, en premier lieu, **le commerce international se révélerait significativement moins dynamique qu'anticipé en 2016**. Ainsi, à la fin du mois de septembre<sup>5</sup>, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a révisé à la baisse sa prévision de progression des échanges internationaux pour l'année en cours de 2,8 % à 1,7 %, compte tenu des évolutions constatées au cours des derniers mois. Dans ces conditions, les exportations françaises pourraient s'en trouver affectées.

En second lieu, **les incertitudes de nature politique se sont accrues au cours de l'année** ; l'Insee relève, d'une part, que bien que « *les incertitudes relatives aux conséquences concrètes du "Brexit" se sont amoindries, [...]*

<sup>1</sup> Insee, « Le PIB augmente de 0,2 % au troisième trimestre 2016 », *Informations Rapides*, n° 283, 28 octobre 2016.

<sup>2</sup> L'acquis de croissance du PIB pour l'année en cours correspond au taux de croissance annuel qui serait observé si le PIB restait, jusqu'à la fin de l'année considérée, stable à son dernier niveau trimestriel observé.

<sup>3</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016, op. cit., p. 5.

<sup>4</sup> Id.

<sup>5</sup> Communiqué de presse de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) du 27 septembre 2016.

*l'activation du processus de sortie pourrait les raviver » et, d'autre part, qu'« avant même les échéances électorales françaises et allemandes de 2017, la fin de l'année 2016 sera marquée par plusieurs échéances politiques importantes de part et d'autre de l'Atlantique : la constitution d'un gouvernement en Espagne, le référendum constitutionnel en Italie et l'élection présidentielle américaine. Chacune de ces échéances pourrait générer incertitudes et attentisme de la part des investisseurs »<sup>1</sup>.*

(9) Une légère baisse du chômage en 2016

Pour conclure ce développement relatif à la conjoncture économique en 2016, il convient d'examiner **les évolutions observées sur le marché du travail**. Selon les données publiées par l'Insee, 30 000 emplois salariés marchands ont été créés au deuxième trimestre de l'année, après 40 000 au premier trimestre ; *« les perspectives en termes d'effectifs restant favorables dans les enquêtes de conjoncture, il ne faiblirait pas au second semestre (+ 66 000). Au total, les créations nettes d'emploi marchand s'élèveraient à 117 000 en 2016 (soit + 0,7 %) »*<sup>2</sup>. L'institut de statistiques estime que, dans un contexte de reprise, cette évolution serait favorisée par un enrichissement de la croissance en emplois lié aux dispositifs d'abaissement du coût du travail, soit le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), le Pacte de responsabilité et de solidarité et la prime à l'embauche dans les PME.

Toutefois, les créations d'emplois ralentiraient dans les secteurs non marchands lors du second semestre, s'élevant à 4 000 après 25 000 au premier semestre, en raison d'un repli du nombre d'emplois aidés, en particulier d'emplois d'avenir.

L'emploi total augmenterait de 165 000 postes en 2016, après une hausse de 157 000 en 2015. Aussi, toujours selon l'Insee, **le taux de chômage s'élèverait-il à 9,8 % de la population active à la fin de l'année, contre 10,2 % un an plus tôt**. En effet, au second semestre, *« la hausse attendue de l'emploi serait légèrement supérieure à celle de la population active, elle-même légèrement freinée par la hausse du nombre de chômeurs en formation »*<sup>3</sup>.

## **B. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE POUR 2017 QUI FRÔLE L'IRRÉALISME**

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, **le Gouvernement confirme la prévision de croissance de 1,5 % en 2017 avancée dans le programme de stabilité transmis en avril 2016**. Le scénario gouvernemental suppose, pour l'essentiel, une accélération du commerce mondial, donc de la demande extérieure adressée à la France, ainsi que de la demande des ménages et des entreprises. Néanmoins, **les évolutions récentes du contexte**

<sup>1</sup> Insee, op. cit., octobre 2016, p. 6.

<sup>2</sup> Ibid., p. 4-5.

<sup>3</sup> Ibid., p. 5.

international, notamment, laissent à penser que l'hypothèse de croissance retenue par le Gouvernement est désormais surestimée – d'autant qu'elle est supérieure aux prévisions les plus récentes des organisations internationales et des instituts de conjoncture. D'ailleurs, il n'est pas inintéressant de noter que le Gouvernement lui-même admet que « *les aléas autour de cette prévision sont nombreux* »<sup>1</sup> – ce qui aurait dû appeler l'adoption d'une attitude plus prudente.

Tableau n° 7 : Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2015-2020

(évolution en %, sauf mention contraire)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB	1,2	1,5	1,5	1 ¾	1,9	2,0
Déflateur de PIB	0,6	0,9	0,9	1,3	1,7	1,7
Indice des prix à la consommation hors tabac	0,0	0,1	0,8	1,4	1 ¾	
Masse salariale privée	1,5	2,6	2,7	3,6	3,8	4,1
Croissance potentielle	1,1	1,5	1,5	1,4	1,3	1,4
Écart de production (en % du PIB potentiel)	- 2,8	- 2,8	- 2,8	- 2,5	- 2,0	- 1,4

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017

## 1. Une dégradation significative de l'environnement international

La principale évolution inhérente au contexte économique depuis le printemps dernier a résidé dans **une dégradation de l'environnement international de la France** ; alors que le commerce mondial montre des signes de ralentissement, la croissance décélèrerait dans la zone euro.

### a) Un ralentissement de la croissance dans la zone euro...

Les différentes prévisions disponibles à ce jour, y compris celles avancées par le Gouvernement, laissent entrevoir **une moindre progression du PIB en 2017 relativement à 2016 dans la zone euro**, en raison d'une dissipation des facteurs de croissance, mais aussi d'une dégradation du contexte politique.

#### (1) Une dissipation progressive des facteurs externes de croissance

L'année 2017 serait marquée par **une dissipation progressive des facteurs externes qui avaient, ces deux dernières années, favorisé la croissance du PIB dans la zone euro**. En particulier, les prix du pétrole cesseraient de reculer et pourraient engager une remontée graduelle ; à cet égard, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) anticipe un alignement de l'offre et de la demande de pétrole en 2017, favorisant un redressement des prix. En effet, **la baisse de la production américaine ajoutée à la faiblesse des investissements consentis par l'industrie pétrolière au cours des**

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2017, p. 31.

**dernières années contribueraient à mettre fin à l'excès de l'offre sur la demande.** Pour autant, l'augmentation des prix du pétrole pourrait être ralentie par l'importance actuelle des stocks ; à l'inverse, l'accord conclu entre les membres de l'OPEP en septembre dernier évoqué précédemment pourrait renforcer les tendances haussières à l'œuvre. En tout état de cause, le Gouvernement anticipe un baril de Brent à 45 dollars en 2017.

En outre, **la fin du recul du taux de change de l'euro ferait disparaître un facteur de renforcement de la compétitivité des entreprises européennes et des exportations.** Le scénario gouvernemental prévoit une quasi stabilité du taux de change euro contre dollar entre 2016 et 2017, l'euro devant s'élever à 1,12 dollar en moyenne au cours de l'année prochaine. Pour autant, il ne saurait être exclu que la hausse, prévisible, des taux directeurs de la Réserve fédérale, voire un nouvel assouplissement de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), puissent conduire à une nouvelle baisse du taux de change de l'euro, en particulier par rapport au dollar.

## (2) Les risques inhérents au « Brexit »

Par ailleurs, **une relative incertitude politique tend à s'installer en Europe.** Outre le fait qu'un gouvernement doit encore être constitué en Espagne – même si ce processus semble en bonne voie – et qu'un référendum majeur se tiendra en Italie en décembre prochain, la perspective d'une sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne ne laisse pas d'inquiéter. Si les incidences économiques immédiates du vote britannique en faveur du « Brexit » en juin dernier n'ont pas eu l'ampleur redoutée, comme l'a relevé l'Insee, l'activation du processus de sortie pourrait faire renaître les incertitudes.

Quoi qu'il en soit, **les prévisions disponibles à ce jour laissent entrevoir un net ralentissement de la croissance britannique en 2017.** Ainsi, selon le *Consensus Forecasts*, le PIB progresserait de 0,9 % au Royaume-Uni en 2017, contre + 1,9 % en 2016. De même, l'OCDE anticipe une croissance de 1 % en 2017, ayant révisé à la baisse d'un point sa prévision de croissance du premier semestre. Si, selon le Gouvernement, le « *ralentissement britannique affecterait de façon limitée l'activité de la zone euro* », **l'incertitude quant aux effets économiques potentiels du « Brexit » reste grande.** Dans un récent rapport d'information<sup>1</sup>, votre rapporteur général a, en effet, montré qu'à plus long terme, l'impact d'un « Brexit » sur le PIB par tête des États de l'Union européenne pouvait être compris entre 0,1 et 0,4 % – même, l'OCDE estime

---

<sup>1</sup> Rapport d'information (n° 656, 2015-2016) d'Albéric de Montgolfier sur les conséquences économiques et budgétaires d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne fait au nom de la commission des finances du Sénat, 1<sup>er</sup> juin 2016.

que « le PIB d'une Union européenne restreinte serait peu affectée en 2016, mais reculerait de 1 % à l'horizon 2020 »<sup>1</sup>.

(3) Une croissance qui devrait être inférieure à 1,5 % dans la zone euro

Dans ces conditions, **il ne saurait être exclu que la croissance dans la zone euro soit inférieure à la prévision gouvernementale (+ 1,5 %)**. En effet, le *Consensus Forecasts* d'octobre prévoit une progression de l'activité de 1,3 %, contre 1,4 % pour l'OCDE. La Commission européenne et le FMI, quant à eux, anticipent respectivement une hausse du PIB de 1,7 et 1,5 %.

b) ...et des échanges commerciaux internationaux

Au ralentissement de l'activité dans la zone euro viendrait s'ajouter une décélération significative des échanges internationaux, qui peut trouver sa source aussi bien dans une mutation de nature structurelle du commerce international, mais aussi, à en croire l'OCDE, dans une temporisation du processus d'ouverture des marchés de biens et services.

(1) Une probable décélération du commerce mondial...

À la fin du mois de septembre, **l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a révisé à la baisse ses anticipations de progression du commerce international pour 2017** compte tenu des évolutions observées cette année (voir *supra*). Alors qu'elle prévoyait, jusqu'à présent, une augmentation du commerce mondial de 3,6 % en 2017, celle-ci estime que ce dernier ne croîtrait que de 1,8 % à 3,1 %.

Or, le Gouvernement estime que « les exportations de biens accélèreraient en 2017 (+ 3,5 %) [...] soutenues par le redressement de la demande mondiale (+ 2,7 % en 2016 puis + 3,6 % en 2017) »<sup>2</sup>. Aussi, eu égard aux prévisions de l'OMC, **l'évolution de la demande mondiale adressée à la France de même que des exportations françaises pourraient être moins dynamiques que ce que prévoit le Gouvernement** – sachant que le regain de vitalité du commerce mondial constituait l'un des principaux fondements du scénario gouvernemental.

(2) ...dont les causes peuvent être diverses

Alors que, selon les dernières prévisions publiées par l'OCDE, **la situation économique devrait progressivement s'améliorer, au cours de l'année 2017, aux États-Unis**, où la croissance serait de 3,2 % après + 2,9 % en 2016, **au Japon** (+ 0,7 % après + 0,6 %) **et dans les principaux pays émergents**, comme l'Inde (+ 7,5 % après + 7,4 %) et le Brésil (- 0,3 % après - 3,3 %) – à l'exception notable de la Chine (+ 6,2 % après + 6,5 %), dont le

---

<sup>1</sup> OCDE, « *The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision* », *OECD Economic Policy Paper*, n° 16, avril 2016, p. 18 [traduction de la commission des finances du Sénat].

<sup>2</sup> *Rapport économique, social et financier (RESF)*, op. cit., p. 31.

PIB est entré dans une phase de ralentissement ces dernières années –, **la décélération du commerce mondial résulterait de causes structurelles.**

Comme l'avait montré l'an passé votre rapporteur général, **la moindre vigueur du processus de fragmentation des chaînes de production au niveau international devrait réduire les perspectives de croissance du commerce mondial dans les années à venir** – un tel processus semblant être arrivé à maturité<sup>1</sup>. En outre, l'OCDE a récemment expliqué le caractère « *exceptionnellement faible* » de la progression du commerce international par « *l'affaiblissement et l'inversion de la libération du commerce* »<sup>2</sup>, en particulier en Asie de l'Est. L'Organisation estime qu'une pérennisation de ce phénomène viendrait « *diminuer une croissance de la productivité déjà réduite et pénaliser les perspectives d'évolution du niveau de vie* »<sup>3</sup>.

## 2. Une prévision gouvernementale de croissance de 1,5 %...

Au total, ces différentes données laissent à penser que **le scénario gouvernemental surestime la contribution de la demande extérieure à la hausse du PIB français en 2017** ; pour autant, les hypothèses relatives à la demande intérieure semblent tout aussi fragiles. Ainsi que l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques dans son récent avis :

Le Gouvernement retient des augmentations de la consommation et de l'investissement encore soutenues en 2017 et à peine infléchies par rapport à 2016 : respectivement 1,6 % après 1,8 % en 2016 pour la consommation, et 3,5 % après 3,8 % en 2016 pour l'investissement des entreprises.

Parmi les déterminants de la consommation, la prévision de pouvoir d'achat du revenu disponible (+ 1,5 % en 2017 après + 1,9 % en 2016) apparaît comme une hypothèse forte compte tenu de la remontée prévue de l'inflation et du ralentissement envisagé pour les prestations sociales. Elle intègre une augmentation substantielle des revenus de la propriété, qui n'est pas documentée, et paraît peu vraisemblable.

S'agissant de l'investissement, l'amélioration du taux de marge des entreprises et la prorogation de la mesure de suramortissement jusqu'au 1<sup>er</sup> avril seraient des facteurs de soutien. Cependant, l'impact des incertitudes liées au vote en faveur du Brexit et à la dégradation du climat européen pourrait être sous-estimé<sup>4</sup>.

En dépit de ces différents éléments, **le Gouvernement prévoit une croissance du PIB de 1,5 % en 2017** – révélant, à tout le moins, une absence de prise en compte des évolutions économiques et politiques intervenues depuis la présentation du dernier programme de stabilité en avril 2016.

<sup>1</sup> Voir rapport général (n° 164, 2015-2016), tome I, d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances pour 2016 fait au nom de la commission des finances du Sénat, 19 novembre 2015, p. 21-22.

<sup>2</sup> OCDE, « *Global growth warning: Weak trade, financial distortions* », *Interim Economic Outlook*, 21 septembre 2016, p. 3 [traduction de la commission des finances du Sénat].

<sup>3</sup> Id.

<sup>4</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016, op. cit., p. 6.

### 3. ...qui excède l'ensemble des anticipations disponibles à ce jour

Quoi qu'il en soit, force est de constater que l'hypothèse de croissance retenue par le Gouvernement est supérieure à l'ensemble des prévisions disponibles à ce jour, qu'il s'agisse de celles de la Commission européenne (+ 1,4 %), du Fonds monétaire international (FMI) (+ 1,3 %), de l'OCDE (+ 1,3 %) ou encore du *Consensus Forecasts* d'octobre (+ 1,2 %).

Aussi le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a-t-il estimé que l'« hypothèse de croissance pour 2017 est optimiste compte tenu des facteurs baissiers qui se sont matérialisés ces derniers mois (atonie persistante du commerce mondial, incertitudes liées au Brexit et au climat politique dans l'Union européenne et dans le monde, conséquences des attentats notamment sur l'activité touristique...) »<sup>1</sup>.

Tableau n° 8 : Prévisions d'évolution du PIB et des prix à la consommation pour la France de la Commission européenne, du FMI, de l'OCDE et du *Consensus Forecasts*

(évolution en %)

		2016	2017	2018	2021
Commission européenne <sup>(1)</sup>	PIB	1,3	1,4	1,7	
	Prix à la consommation	0,3	1,3	1,4	
FMI <sup>(2)</sup>	PIB	1,3	1,3		1,8
	Prix à la consommation	0,3	1,0		1,7
OCDE <sup>(3)</sup>	PIB	1,3	1,3		
	Prix à la consommation				
<i>Consensus Forecasts</i> <sup>(4)</sup>	PIB	1,3	1,2		
	Prix à la consommation	0,2	1,2		

<sup>(1)</sup> Commission européenne, « European Economic Forecast. Autumn 2016 », *Institutional Paper* 38, nov. 2016.

<sup>(2)</sup> Fonds monétaire international, *World Economic Outlook. Subdued Demand. Symptoms and Remedies*, octobre 2016.

<sup>(3)</sup> OCDE, *Global growth warning: Weak trade, financial distortions*, 21 septembre 2016.

<sup>(4)</sup> *Consensus Forecasts*, octobre 2016.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

En somme, les contraintes découlant des nouvelles règles de la gouvernance budgétaire européenne et la mise en place du HCFP avaient conduit le Gouvernement à faire preuve de davantage de rigueur dans le choix des hypothèses économiques sous-jacentes aux textes financiers lors des années passées – induisant une prudence renforcée, de nature à faciliter le respect des objectifs budgétaires arrêtés. Pourtant, dans un contexte préélectoral, celui-ci semble renouer avec d'anciennes pratiques consistant à surestimer les variables macroéconomiques – qui frôlent l'irréalisme – de manière à présenter un budget équilibré, ne laissant pas d'inquiéter sur ce que sera l'état des finances publiques à la fin de la législature qui s'achève.

<sup>1</sup> Id.

### C. LE RETOUR TANT ATTENDU DE L'INFLATION EN 2017 ?

Alors qu'en cette fin d'année 2016, l'inflation continue de montrer un dynamisme modéré, celle-ci pourrait se redresser en 2017 en France et, de manière plus générale, dans la zone euro. Cette évolution serait permise, notamment, par la stabilisation des prix de l'énergie.

#### 1. L'atonie persistante des prix à la consommation en 2016

##### a) Une hausse limitée de l'inflation dans la zone euro...

Selon les données publiées le 17 octobre dernier par Eurostat<sup>1</sup>, le **taux d'inflation annuel de la zone euro s'est élevé à 0,4 % en septembre 2016** – en hausse par rapport au mois d'août, où il était de 0,2 %. À titre de rappel, l'indice des prix à la consommation harmonisés (IPCH) avait stagné en 2015 (+ 0,0 %) après avoir progressé de 0,4 % en 2014.

##### b) ...de même qu'en France...

De même, **s'agissant de la France, l'inflation sur douze mois a progressé de 0,4 % en octobre**, comme au cours du mois précédent<sup>2</sup>. L'indice des prix à la consommation (IPC) serait stable sur un mois, après une baisse de 0,2 % en septembre, du fait « *du recul saisonnier des prix des services liés au tourisme après les vacances estivales* »<sup>3</sup>. En 2015, le taux d'inflation avait été nul, après une hausse de 0,5 % en 2014.

##### c) ...dans un contexte de rebond des prix de l'énergie

**Le redressement progressif de l'inflation s'inscrit dans un contexte de rebond des prix des produits pétroliers.** Ainsi, l'Insee relève qu'« *après deux mois de repli, les prix de l'énergie rebondissent en septembre 2016 (+ 0,8 %) »*<sup>4</sup>, cette hausse mensuelle concernant aussi bien les produits pétroliers (+ 1,4 %) que le gaz naturel et le gaz de ville (+ 0,4 %) – dynamique qui semble se perpétuer au mois d'octobre. De même, dans sa dernière note de conjoncture, l'Insee estime que « *d'ici la fin de l'année, du fait de sa composante énergétique, [l'inflation] s'élèverait légèrement, à + 0,6 % en décembre, pour rejoindre le niveau de l'inflation sous-jacente* »<sup>5</sup>.

Toutefois, **l'inflation sous-jacente, qui s'élevait à + 0,7 % sur un an en septembre 2016, resterait relativement faible** : « *d'une part, l'effet inflationniste de la dépréciation passée de l'euro se dissipe, d'autre part, la baisse*

<sup>1</sup> Communiqué de presse 198/2016 d'Eurostat du 17 octobre 2016.

<sup>2</sup> Insee, « En octobre 2016, les prix à la consommation augmentent de 0,4 % sur un an », Informations Rapides, n° 285, 28 octobre 2016.

<sup>3</sup> Insee, « En septembre 2016, les prix à la consommation baissent de 0,2 % sur un mois ; ils sont en hausse de 0,4 % sur un an », Informations Rapides, n° 265, 12 octobre 2016, p. 1.

<sup>4</sup> Ibid., p. 2.

<sup>5</sup> Insee, op. cit., octobre 2016, p. 5.

passée des prix des matières premières continuerait de se diffuser sur les prix des biens et services »<sup>1</sup>.

## 2. Les perspectives d'inflation à court et moyen termes

Pour autant, **l'inflation se redresserait progressivement au cours de l'année 2017**. Concernant la zone euro, la Commission européenne, le consensus de la Banque centrale européenne (BCE), le Fonds monétaire international (FMI) et le *Consensus Forecasts* anticipent **une progression des prix à la consommation supérieure à 1 % en 2017**, rompant ainsi avec l'atonie des années passées. Toutefois, à moyen terme, le consensus de la BCE prévoit une inflation de 1,8 % en 2021, contre 1,9 % en 2020 dans l'enquête réalisée au dernier trimestre de l'an dernier – ce qui peut laisser supposer que le retour de l'inflation aux alentours de 2 % pourrait être moins rapide qu'anticipé jusqu'à présent.

**Tableau n° 9 : Prévisions d'évolution des prix à la consommation pour la zone euro**

	(évolution en %)			
	2016	2017	2018	2021
Commission européenne <sup>(1)</sup>	0,3	1,4	1,4	
Consensus de la Banque centrale européenne (BCE) <sup>(2)</sup>	0,2	1,2	1,4	1,8
FMI <sup>(3)</sup>	0,3	1,1		1,7
<i>Consensus Forecasts</i> (octobre 2015)	0,2	1,3		

<sup>(1)</sup> Commission européenne, « European Economic Forecast. Autumn 2016 », *Institutional Paper* 38, nov. 2016.

<sup>(2)</sup> Banque centrale européenne, enquête trimestrielle auprès des prévisionnistes, quatrième trimestre 2016.

<sup>(3)</sup> Fonds monétaire international, *World Economic Outlook. Subdued Demand. Symptoms and Remedies*, octobre 2016.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Pour ce qui est de la France, la Commission européenne anticipe une progression de l'indice des prix de 1,3 en 2017 et le FMI de 1 %, alors que le *Consensus Forecasts* d'octobre entrevoit une inflation de 1,2 %. **Ceci pourrait contribuer à desserrer l'étau que représente une faible inflation pour la consolidation des finances publiques**, comme s'est attaché à le montrer, à plusieurs reprises, votre rapporteur général<sup>2</sup>.

Il convient de noter qu'au-delà de la stabilisation des prix de l'énergie, deux autres facteurs pourraient contribuer à une normalisation de l'inflation. En premier lieu, **différents éléments semblent indiquer que la Banque centrale européenne (BCE) pourrait de nouveau assouplir sa politique monétaire en décembre prochain** et, notamment, étendre encore son programme étendu de rachats d'actifs (voir *supra*). En particulier, le

<sup>1</sup> Id.

<sup>2</sup> Voir rapport général (n° 164, 2015-2016), op. cit., p. 41-44.

20 octobre dernier, le président de la BCE, Mario Draghi a déclaré que l'institution continuerait à utiliser tous les instruments qui sont à sa disposition et que l'appréciation du Conseil des gouverneurs bénéficierait, en décembre prochain, « *des nouvelles projections macroéconomiques établies par les services [de la BCE] s'étendant jusqu'à 2019 et des travaux des comités de l'Eurosystème relatifs aux options permettant une bonne mise en œuvre du programme de rachats jusqu'en mars 2017, ou au-delà, si nécessaire* »<sup>1</sup>. Quoi qu'il en soit, **une évolution du programme de rachats de la banque centrale pourrait être rendue nécessaire par l'attrition des actifs éligibles à ces rachats** – en particulier parce qu'une part croissante de ceux-ci affichent désormais des taux d'intérêt négatifs.

En second lieu, **la probabilité d'une hausse des taux directeurs de la Réserve fédérale américaine en décembre prochain paraît dorénavant relativement élevée** ; en effet, dans un communiqué de presse publié à la suite de la réunion du Comité de politique monétaire de septembre, la Réserve fédérale a indiqué que « *le Comité estim[ait] que les arguments en faveur d'une hausse des taux directeurs s'[étaient] renforcés mais [avait] décidé, pour le moment, d'attendre des signes de la poursuite des progrès vers l'atteinte des objectifs* »<sup>2</sup> fixés. Or, la hausse des taux directeurs américains favoriserait une appréciation du dollar par rapport à l'euro et, par suite, une hausse de l'inflation importée dans la zone euro.

Dans ces conditions, le Haut Conseil des finances publiques a estimé que **les hypothèses d'inflation retenues par le Gouvernement en 2016 et 2017, soit respectivement 0,1 % et 0,8 %, étaient « raisonnables »**<sup>3</sup>.

## II. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE À LA SINCÉRITÉ CONTESTABLE

À n'en pas douter, **le présent projet de loi de finances ne porte pas le véritable budget de l'année 2017**. Ce dernier ne sera arrêté qu'à l'été prochain, à l'issue des élections présidentielle et législatives - quelle que soit la nouvelle majorité gouvernementale – dès lors que le budget proposé n'est nullement soutenable et appellera, à tout le moins, des ajustements significatifs en cours d'exercice afin de respecter les objectifs budgétaires fixés. À bien des égards, le projet de loi de finances soumis au Parlement constitue un texte élaboré dans une perspective électorale : **il s'agit là d'un budget de campagne**.

En effet, dans le projet de loi de finances pour l'année à venir, le Gouvernement cherche tout à la fois à **donner des gages de son sérieux**

<sup>1</sup> Déclaration introductive à la conférence de presse de Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, du 20 octobre 2016 [traduction de la commission des finances du Sénat].

<sup>2</sup> Communiqué de presse de la Réserve fédérale américaine du 21 septembre 2016 [traduction de la commission des finances du Sénat].

<sup>3</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016, op. cit., p. 7.

**budgétaire**, en s'appliquant à respecter l'objectif d'un retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB, et à **trouver des marges de manœuvre en vue de « relâcher » les efforts en matière de dépenses** ; à cet effet, celui-ci n'hésite pas, encore une fois, à renoncer à la parole donnée pour ce qui est des baisses de la fiscalité des entreprises devant intervenir en 2017 et à procéder à un report de celles-ci sur les prochaines années.

**En dépit de ces « tours de passe-passe » budgétaires, le retour du déficit public sous le seuil de 3 % du PIB en 2017 n'est aucunement assuré**, exposant la France à un risque de sanction en application du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). En premier lieu, comme cela a déjà été mis en évidence, **le projet de budget repose sur des hypothèses économiques qui s'illustrent par leur optimisme**. En second lieu, **les prévisions retenues en matière de dépenses présentent, elles aussi, une grande fragilité**. Dans ces conditions, le présent rapport s'attache à estimer, autant que possible, la situation budgétaire qui serait observée, en 2017, en application du projet de loi de finances.

**Tableau n° 10 : Principales données de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques**

(en % du PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Solde effectif</b>	- 3,5	- 3,3	- 2,7	- 2,0	- 1,2	- 0,6
<b>Solde structurel</b>	- 1,9	- 1,6	- 1,1	- 0,6	- 0,1	0,1
<b>Ajustement structurel</b>	0,4	0,3	0,5	0,5	0,5	0,2
<b>Ratio de dépense publique*</b>	55,5	55,0	54,6	53,8	52,8	51,8
<b>Ratio de prélèvements obligatoires*</b>	44,7	44,5	44,5	44,3	44,2	43,8
<b>Dettes publiques</b>	96,2	96,1	96,0	95,1	92,9	90,1

Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017)

#### **A. LA POURSUITE SANS FIN DU RETOUR DU DÉFICIT PUBLIC EN DEÇÀ DE 3 % DU PIB...**

**Le Gouvernement annonce, au titre de l'exercice 2017, un retour du déficit public en-dessous de 3 % du PIB**. Néanmoins, il convient de rappeler que l'atteinte de cet objectif, poursuivie tout au long du quinquennat, a été maintes fois reportée par le Gouvernement.

En effet, au lendemain des élections présidentielle et législatives de 2012, dans le cadre de la programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, **l'exécutif annonçait un retour du déficit public sous le seuil de 3 % du PIB dès 2013**, un engagement de la décade du poids de la dette publique dans la richesse nationale l'année suivante, ainsi que l'équilibre structurel des comptes publics à compter de 2016. Toutefois, incapable de respecter ses engagements, certes desservi par une conjoncture moins favorable qu'anticipé, **le Gouvernement a été contraint de demander**

aux autorités de l'Union européenne un premier report du délai de correction du déficit excessif en 2013, puis un second en 2015.

Dès lors qu'il ne saurait être question d'un troisième report du délai de correction, **le Gouvernement affiche comme objectif central pour l'exercice 2017 le retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB.** Seulement, il n'y parvient – sur le papier – qu'en raison du renoncement aux baisses de la fiscalité initialement annoncées pour 2017 et au report des charges y afférent sur les années ultérieures. Par ailleurs, la trajectoire proposée par le Gouvernement ne répond pas aux autres exigences découlant du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en matière de réduction du solde structurel. **Aussi la France serait-elle immanquablement exposée à un risque de sanction si le déficit public effectif n'était pas ramené en-dessous de 3 % du PIB en 2017** – risque significatif compte tenu de l'optimisme dont fait preuve le Gouvernement dans la définition des hypothèses retenues en matière économique et d'évolution des dépenses publiques.

Tableau n° 11 : Les trajectoires successives des finances publiques

(en % du PIB)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Solde public</b>	LPFP 2012-2017	- 1,3	- 0,6	- 0,3			
	LPFP 2014-2019	- 4,1	- 3,6	- 2,7	- 1,7	- 0,7	
	PStab. 2016-2019	- 3,5	- 3,3	- 2,7	- 1,9	- 1,2	
	<b>PLF 2017</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 2,0</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 0,6</b>
<b>Solde structurel</b>	LPFP 2012-2017	- 0,8	- 0,5	- 0,3			
	LPFP 2014-2019	- 2,1	- 1,8	- 1,3	- 0,8	- 0,2	
	PStab. 2016-2019	- 1,6	- 1,3	- 0,8	- 0,3	0,0	
	<b>PLF 2017</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Dettes publiques</b>	LPFP 2012-2017	88,5	85,8	82,6			
	LPFP 2014-2019	97,1	97,7	97,0	95,1	92,4	
	PStab. 2016-2019	95,7	96,2	96,5	95,4	93,3	
	<b>PLF 2017</b>	<b>96,2</b>	<b>96,1</b>	<b>96,0</b>	<b>95,1</b>	<b>92,9</b>	<b>90,1</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

### 1. Un respect incertain des engagements européens de la France en termes de déficit public effectif...

Comme cela a été indiqué, **le Gouvernement a été contraint de demander aux autorités européennes un nouveau report du délai de correction du déficit excessif en 2015**, accordé par une recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015.

En vertu du droit de l'Union européenne, un report du délai de correction du déficit excessif peut être accordé, d'une part, si l'État membre concerné a engagé une action suivie d'effets afin de corriger son déficit excessif et, d'autre part, si des événements négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques se

produisent après l'adoption de la première recommandation. Concernant la France, il a été considéré, en premier lieu, que « *les éléments de preuve disponibles ne permett[ai]ent pas de conclure à l'absence d'action suivie d'effets* ». En second lieu, si les prévisions économiques pour 2013 publiées par la Commission européenne en mai 2013 se sont révélées inférieures au réalisé, tel n'est pas le cas pour ce qui est de l'exercice 2014. En effet, la Commission prévoyait une croissance de 1,1 % et une inflation de 1,7 % en 2014 ; cependant, les données publiées en février 2015 ont fait apparaître, pour 2014, une progression du PIB de 0,4 % et une inflation de 0,6 %.

**Tableau n° 12 : Comparaison entre les prévisions macroéconomiques de la Commission européenne et le réalisé**

(évolution en %)

	Prévisions de mai 2013 <sup>(1)</sup>		Prévisions de février 2015 <sup>(2)</sup>	
	2013	2014	2013	2014
<b>PIB</b>	- 0,1	1,1	0,3	0,4
<b>Prix à la consommation</b>	1,2	1,7	1,0	0,6

<sup>(1)</sup> Commission européenne, « European Economic Forecast. Spring 2013 », *European Economy* 2/2013, mai 2013.

<sup>(2)</sup> Commission européenne, « European Economic Forecast. Winter 2015 », *European Economy* 1/2015, fév. 2015.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Si les deux conditions prévues par le droit de l'Union européenne pour l'octroi d'un report du délai de correction du déficit excessif paraissent globalement respectées, **il semble que la France a, avant tout, bénéficié des principes figurant dans la communication de la Commission du 13 janvier 2015**, intitulée « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance »<sup>1</sup> ; la recommandation du Conseil du 10 mars 2015 relève, à ce titre, que « *les informations fournies et les engagements pris par les autorités françaises en ce qui concerne les réformes structurelles vont dans la bonne direction pour être considérés comme un facteur pertinent permettant à la France de bénéficier d'une prolongation de plus d'un an du délai pour la correction du déficit excessif* ».

La recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015 a **accompagné le report du délai de correction d'objectifs de déficit effectif et d'amélioration du solde structurel pour les années 2015 à 2017**. Ainsi, selon la recommandation, le déficit effectif devrait être de 4 % en 2015, de 3,4 % en 2016 et de 2,8 % en 2017. L'amélioration annuelle sous-jacente du solde structurel serait, quant à elle, de 0,5 % du PIB en 2015, de 0,8 % du PIB en 2016 et de 0,9 % du PIB en 2017.

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement du 13 janvier 2015, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles du pacte de stabilité et croissance », COM(2015) 12 final.

**Tableau n° 13 : La recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015**

(en % du PIB)

	2015	2016	2017
<b>Objectifs de solde public effectif</b>	4,0	3,4	2,8
<b>Objectifs d'amélioration du solde structurel</b>	0,5	0,8	0,9

Source : commission des finances du Sénat (d'après la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015 visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France)

En somme, si le Gouvernement, dans le cadre du présent projet de loi de finances, indique vouloir ramener le déficit public effectif en deçà de 3 % du PIB, il apparaît que **les objectifs de réduction du solde structurel ne sont, quant à eux, pas respectés** – ainsi que cela est mis en évidence *infra*.

Selon toute vraisemblance, comme pour l'exercice 2016, **la stratégie budgétaire gouvernementale consiste à faire reposer le respect du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) sur l'amélioration du déficit effectif**. En effet, les autorités européennes ne sont amenées à examiner les ajustements structurels réalisés que si les cibles de déficit nominal n'ont pas été respectées. Toutefois, **une telle stratégie présente un réel danger** ; à supposer que le déficit public ne soit pas ramené sous le seuil des 3 % du PIB en 2017, notre pays ne serait pas en mesure de présenter les ajustements structurels demandés par le Conseil de l'Union européenne et s'exposerait à des sanctions.

**Tableau n° 14 : La trajectoire de solde public effectif**

(en % du PIB)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Solde public</b>	LPFP 2012-2017	- 1,3	- 0,6	- 0,3			
	LPFP 2014-2019	- 4,1	- 3,6	- 2,7	- 1,7	- 0,7	
	PStab. 2016-2019	- 3,5	- 3,3	- 2,7	- 1,9	- 1,2	
	<b>PLF 2017</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 2,0</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 0,6</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Par suite, **l'héritage de la législature qui s'achève devrait être très lourd**. Alors que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a considéré « *comme incertain le retour en 2017 du déficit nominal sous le seuil de 3 points du PIB* »<sup>1</sup> – que cela soit en raison des risques liés aux prévisions de recettes du fait des hypothèses économiques favorables ou du « *caractère irréaliste* »<sup>2</sup> de certaines économies annoncées –, la majorité gouvernementale

<sup>1</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016, op. cit., p. 14.

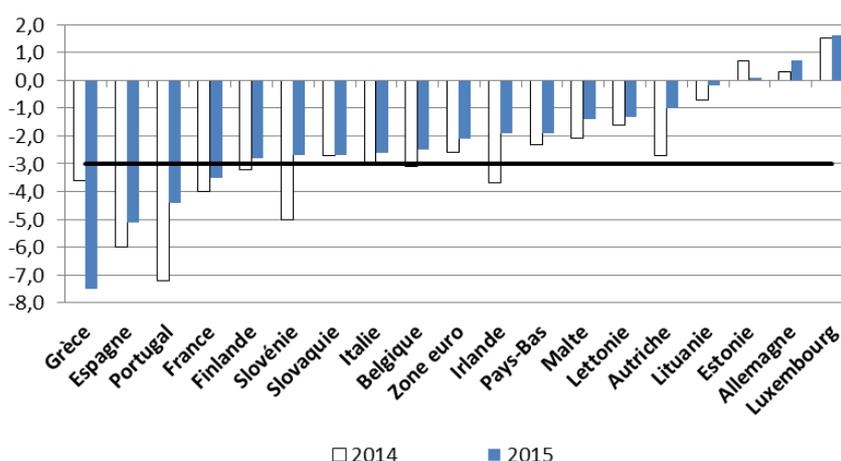
<sup>2</sup> Id.

qui résultera des élections de 2017 devra, d'une part, **adopter les mesures qui s'imposent pour redresser les comptes publics** et, d'autre part, **faire face à un risque de sanction en application du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)**, dans un contexte marqué par une lassitude certaine de nos partenaires européens face à l'incapacité de notre pays à respecter ses engagements budgétaires.

À cet égard, il convient de rappeler qu'en 2015, **la France comptait parmi les quatre derniers États de la zone euro à afficher un déficit public supérieur à 3 % du PIB**, aux côtés de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal. À en croire les dernières prévisions de la Commission européenne, il devrait en aller de même en 2016 voire, possiblement, en 2017, cette dernière anticipant **un déficit public effectif de respectivement 3,3 % et 2,9 % pour ces deux années en France** – mais de 3,1 % du PIB en 2018.

Graphique n° 15 : Le solde public dans la zone euro en 2014 et 2015

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat)

## 2. ...et un non-respect certain des objectifs de solde structurel

Si certains peuvent encore accorder le bénéfice du doute au Gouvernement pour ce qui est du retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB en 2017, **il n'existe aucune incertitude quant au fait qu'en vertu du présent projet de loi de finances, les objectifs de réduction du déficit structurel découlant des engagements européens de la France ne seront pas atteints en 2017.**

Ainsi que cela a été indiqué précédemment, la recommandation du Conseil européen du 10 mars 2015 prévoyait une amélioration du solde structurel de 0,8 point de PIB en 2016 et de 0,9 point de PIB en 2017. Or, **pour**

ces deux années, le Gouvernement anticipe un ajustement structurel de respectivement 0,3 et 0,5 point de PIB.

Au titre de l'exercice 2017, le scénario gouvernemental prévoit donc le niveau minimal de l'ajustement structurel requis par le Pacte de stabilité et de croissance pour les États soumis à la procédure de déficit excessif. Pour autant, comme l'a relevé à plusieurs reprises votre rapporteur général, en particulier dans un récent rapport d'information<sup>1</sup>, **le Gouvernement a fait le choix en avril 2015** – en contradiction avec la lettre et l'esprit de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>2</sup> – **de réviser à la hausse ses hypothèses de croissance potentielle lui, permettant, ainsi que l'explique le rapport précité, d'« amplifier » les ajustements structurels affichés.**

Tableau n° 16 : Consensus de la croissance potentielle de la commission des finances du Sénat (octobre 2016)

(évolution, en %)

Prévisionnistes	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne 2015-2021
Axa AM	1,2	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,4
BIPE	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
BNP Paribas	0,8	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1
Citi	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,3
Coe-Rexecode	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	-	1,0
Crédit Agricole	1,0	1,0	1,1	1,3	1,3	1,5	1,5	1,2
Euler Hermes	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Exane	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
HSBC	-	1,0	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2
Natixis	0,9	0,8	0,8	0,7	0,5	0,5	0,4	0,7
OFCE	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Oxford Economics	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
PAIR Conseil	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,3
	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,5
<b>CONSENSUS (moy.)</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>
Minimum	0,8	0,8	0,8	0,7	0,5	0,5	0,4	0,7
Maximum	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,5

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par les instituts cités)

À cet égard, il convient de relever que **les hypothèses de croissance potentielle retenues par le Gouvernement sont nettement supérieures à celles du consensus de la croissance potentielle établi par la commission des finances** (voir tableau ci-avant).

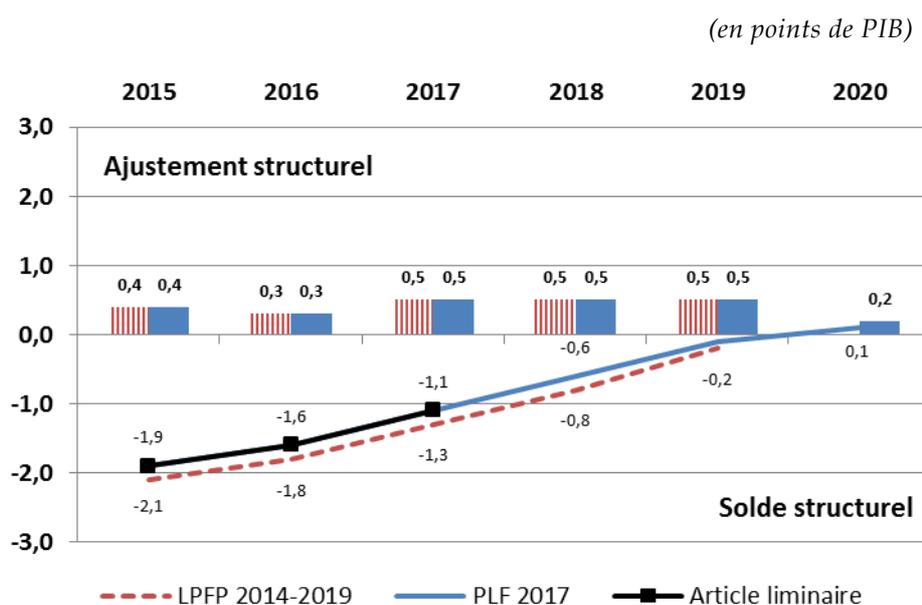
<sup>1</sup> Rapport d'information (n° 764, 2015-2016) d'Albéric de Montgolfier sur les estimations de la croissance potentielle de la France en vue des prochaines programmations pluriannuelles des finances publiques, 6 juillet 2016.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Alors que le Gouvernement estime la croissance potentielle à 1,4 % en moyenne au cours de la période 2015-2017, **le consensus s'établit aux alentours de 1,2 %**. Si cet écart peut paraître limité, votre rapporteur général a pu montrer que retenir la trajectoire de croissance potentielle suggérée par le consensus impliquait, pour un ajustement structurel « facial » inchangé, la mise en œuvre une politique budgétaire significativement plus exigeante<sup>1</sup> – ce que, de toute évidence, le Gouvernement se refusait à faire.

Quoi qu'il en soit, **la révision à la hausse, par le Gouvernement, des hypothèses de croissance potentielle vient considérablement « gêner » le contrôle qui peut être exercé sur le respect des objectifs budgétaires**, en particulier de la trajectoire arrêtée dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019<sup>2</sup>, construite sur la base d'hypothèses différentes.

**Graphique n° 17 : Comparaison des trajectoires de solde et d'ajustement structurels de la LPFP 2014-2019 et du projet de loi de finances pour 2017**



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Ainsi, selon l'article liminaire du projet de loi de finances, le solde structurel s'élèverait à -1,6 % du PIB en 2016 et à -1,1 % du PIB en 2017. Seulement, comme l'indique le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), « calculé avec les hypothèses de croissance de la LPFP 2014-2019, le déficit structurel est estimé à -1,7 point de PIB en 2016 et -1,3 point de PIB en 2017. Les objectifs figurant dans la LPFP étaient respectivement de -1,8 point et

<sup>1</sup> Rapport d'information (n° 764, 2015-2016), op. cit., p. 30-33.

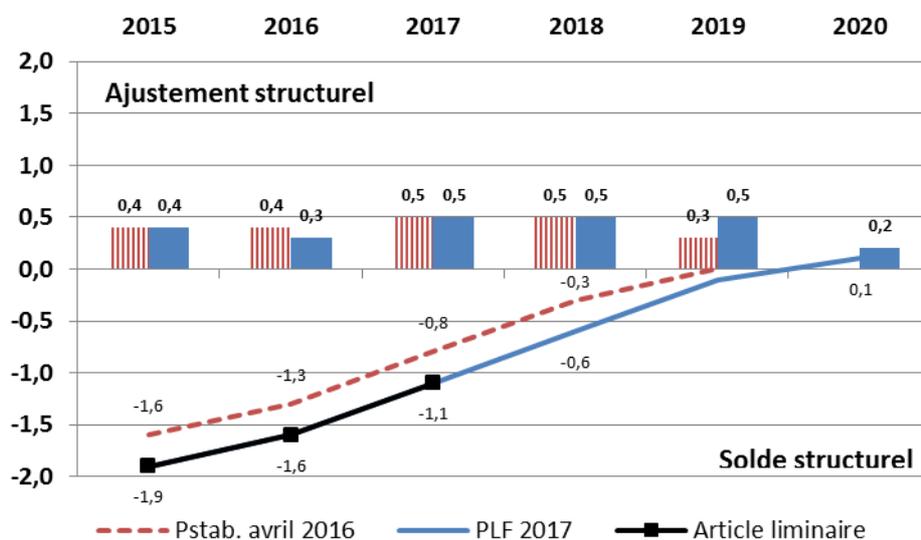
<sup>2</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

- 1,3 point »<sup>1</sup>. Si le présent projet de loi de finances respecte la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation, le HCFP rappelle qu'il « avait estimé en septembre 2014 que le projet de loi de programmation n'était pas cohérent avec les engagements européens de la France, dans la mesure où il ne prévoyait que des ajustements structurels faibles pour les premières années »<sup>2</sup>.

C'est la raison pour laquelle le Haut Conseil a souhaité également se référer aux programmes de stabilité, qui « traduisent mieux les engagements européens de la France » et « constituent une meilleure référence que la loi de programmation de 2014 »<sup>3</sup>.

**Graphique n° 18 : Comparaison des trajectoires de solde et d'ajustement structurels du programme de stabilité et du projet de loi de finances pour 2017**

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Or, il apparaît que le solde structurel serait plus élevé en 2017 que l'objectif du programme de stabilité d'avril 2016 – dont il faut reconnaître qu'il constitue, dorénavant, une base de référence plus pertinente que la dernière loi de programmation des finances publiques, d'autant qu'il repose sur les mêmes hypothèses de croissance potentielle que le présent projet de loi de finances.

En 2017, selon les prévisions gouvernementales, le solde structurel serait supérieur de 0,3 point de PIB à la cible arrêtée dans le cadre du

<sup>1</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016, op. cit., p. 8.

<sup>2</sup> Ibid., p. 9.

<sup>3</sup> Id.

**dernier programme de stabilité.** Certes, cet écart résulte de la révision de l'estimation de la croissance du PIB pour 2014 et 2015 par l'Insee, comme l'a montré votre rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2015<sup>1</sup> ; pour autant, le Haut Conseil des finances publiques a noté « qu'il n'[avait] pas donné lieu à l'ajustement permettant de remettre le déficit structurel sur la trajectoire du programme de stabilité »<sup>2</sup>. Même, l'ajustement structurel au cours de l'année 2016 s'élèverait à 0,3 point de PIB contre une cible de 0,4 point de PIB définie en avril dernier.

Surtout, force est de constater que **le Gouvernement a modifié, et ce de manière substantielle la composition de l'ajustement structurel attendu en 2016 et 2017.**

**Tableau n° 19 : Facteurs d'évolution du solde structurel des administrations publiques en 2016 et 2017**

(en points de PIB)

	Pstab. avril 2016		PLF pour 2017	
	2016	2017	2016	2017
<b>Ajustement structurel, dont :</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>
<i>Effort structurel</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	- 0,2	- 0,3	- 0,2	0,0
Effort en dépenses	0,7	0,6	0,5	0,4
<i>Composante non discrétionnaire</i>	<i>- 0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>- 0,1</i>	<i>0,0</i>
<i>Clef en crédits d'impôt</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de finances pour 2017 et du programme de stabilité pour les années 2016 à 2019)

Comme le fait apparaître le tableau ci-avant, **l'objectif d'effort en dépenses pour l'année 2016 a été réduit de 0,2 point de PIB entre le programme de stabilité et le projet de loi de finances**, préfigurant, sans doute, le relâchement des efforts en dépenses annoncé pour l'exercice suivant. En effet, **concernant 2017, l'effort en dépenses prévu est diminué de 0,2 point de PIB également** ; toutefois, **pour maintenir inchangé le niveau de l'ajustement structurel affiché** – et pour être en mesure de ramener le déficit effectif en deçà de 3 % du PIB –, **les nouvelles mesures en prélèvements obligatoires sont révisées de -0,3 point de PIB à 0**. Concrètement, cela signifie que **les baisses d'impôt annoncées pour 2017 sont annulées dans leurs effets** ; ainsi que le met en évidence votre rapporteur général *infra* dans le présent rapport, le Gouvernement a, opportunément, modifié la nature des mesures fiscales en faveur des

<sup>1</sup> Rapport (n° 759, 2015-2016) d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 fait au nom de la commission des finances du Sénat, 6 juillet 2016.

<sup>2</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016, op. cit., p. 9.

entreprises prévues en 2017 de manière à ce que ces dernières ne présentent des incidences budgétaires qu'au cours des exercices ultérieurs.

Par ailleurs, **l'impact sur le solde public de la comptabilisation des crédits d'impôt serait favorable** – la « clef en crédits d'impôt » contribuant à hauteur de 0,1 point à l'ajustement structurel. Le Gouvernement explique ce phénomène par le fait que les décaissements des crédits d'impôt se rapprocheraient de leur coût en termes de créances fiscales : « *cela est notamment lié au fait que 2017 constitue la première année de restitution automatique des créances au titre de la masse salariale 2013 non imputée dans les trois années précédentes* »<sup>1</sup>. Enfin, la « composante non discrétionnaire » aurait une incidence nulle sur le solde public ; en effet, **les mesures ponctuelles et temporaires représenteraient un coût de 1,4 milliard d'euros en 2017**, contre 2,4 milliards d'euros en 2016, en lien avec les moindres recettes inhérentes aux contentieux fiscaux « OPCVM » (0,8 milliard d'euros), « De Ruyter » (0,1 milliard d'euros), et « Stéria » (0,3 milliard d'euros), auxquels viennent s'ajouter les intérêts des contentieux (0,2 milliard d'euros).

## **B. ...AU PRIX D'UNE NOUVELLE VIREVOLTE BUDGÉTAIRE ET FISCALE**

La modification significative de la composition de l'ajustement structurel projeté en 2017 est révélatrice de la nouvelle virevolte effectuée par le Gouvernement : **de manière à permettre, sur le papier, un retour du déficit public effectif en deçà de 3 % du PIB en 2017, le Gouvernement est revenu sur les engagements pris au cours des dernières années en matière fiscale, et ce afin de s'autoriser un relâchement de l'effort sur les dépenses.** Ce faisant, celui-ci dégrade la situation budgétaire pour les années ultérieures dès lors que les réductions d'impôt ne sont que reportées et que les moindres économies consenties ont nécessairement des incidences à moyen terme. **Aussi la « tactique » budgétaire adoptée dans le cadre du présent projet de loi de finances aura-t-elle pour effet de dégrader la situation financière dont héritera la prochaine majorité gouvernementale.**

### **1. Un report des baisses d'impôt annoncées...**

Lors du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) qui s'est tenu au mois de juillet dernier, votre rapporteur général avait déjà relevé l'inconsistance de la politique fiscale menée par le Gouvernement<sup>2</sup>. En effet, **ce dernier a décidé en juin 2016 de modifier significativement le contenu du Pacte de responsabilité au titre de l'exercice 2017.**

Comme le fait apparaître le tableau ci-après issu du rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier (RESF), op. cit., p. 66.

<sup>2</sup> Rapport d'information (n° 763, 2015-2016) d'Albéric de Montgolfier préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2017.

pour 2016, qui retraçait le calendrier de déploiement des mesures en faveur des entreprises initialement annoncé par le Gouvernement, **les mesures en faveur des entreprises devaient permettre une baisse de prélèvements atteignant, au total, 41 milliards d'euros au titre de la période 2014-2017** – dont 20,5 milliards d'euros pour le seul Pacte de responsabilité.

**Tableau n° 20 : Mesures en faveur des entreprises initialement prévues**

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
<b>CICE (créance fiscale)</b>	- 10,0	- 17,5	- 18,5	- 19,5
<b>Pacte de responsabilité et de solidarité</b>	-	- 6,5	- 13,5	- 20,5
<i>Dont allègement des cotisations sociales</i>	-	- 5,5	- 9,0	- 10,0
<i>Dont suppression progressive de la C3S</i>	-	- 1,0	- 2,0	- 5,5
<i>Dont fin de la contribution exceptionnelle puis baisse du taux d'IS</i>	-	-	- 2,5	- 4,5
<b>Plans d'investissement et TPE/PME</b>	-	- 0,5	- 1,0	- 1,0
<b>Total des mesures en faveur des entreprises</b>	<b>- 10,0</b>	<b>- 24,0</b>	<b>- 33,0</b>	<b>- 41,0</b>

Note de lecture : les chiffres sont arrondis. De ce fait, la somme apparente des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2016

Toutefois, **le montant des mesures en faveur des entreprises est révisé à 39,5 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017**, ainsi que le montre le tableau ci-après. Encore, cette estimation tient désormais compte du plan d'urgence en faveur de l'emploi et des allègements de charges sociales des agriculteurs – s'élevant à 5 milliards d'euros – qui, fondamentalement, répondent à une logique distincte des mesures de diminution générale de la fiscalité des entreprises.

Quoi qu'il en soit, **le Pacte de responsabilité ne représenterait plus que 15,5 milliards de baisse des prélèvements** – contre une prévision initiale de 20,5 milliards d'euros. Le Gouvernement a renoncé à la suppression totale de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et à la première réduction du taux légal de l'impôt sur les sociétés (IS). En somme, **le montant du Pacte de responsabilité a été réduit de 5 milliards d'euros pour l'exercice 2017**.

Tableau n° 21 : Mesures en faveur des entreprises révisées en 2016

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
<b>CICE (créance fiscale)</b>	- 11,0	- 17,0	- 18,0	- 19,0
<b>Pacte de responsabilité et de solidarité</b>	-	- 6,5	- 14,0	- 15,5
<i>Dont allègement des cotisations sociales</i>	-	- 5,5	- 9,0	- 10,0
<i>Dont suppression progressive de la C3S</i>	-	- 1,0	- 2,0	- 2,0
<i>Dont fin de la contribution exceptionnelle</i>	-	-	- 3,0	- 3,0
<i>Dont baisse du taux d'IS</i>	-	-	-	- 0,5
<b>Plans d'investissement et TPE/PME</b>	-	- 0,5	- 1,5	- 1,5
<b>Plan emploi</b>	-	-	- 2,0	- 3,0
<b>Allègements de charges sociales des agriculteurs</b>	-	-	- 0,5	- 0,5
<b>Total des mesures en faveur des entreprises</b>	<b>- 11,0</b>	<b>- 24,0</b>	<b>- 36,0</b>	<b>- 39,5</b>

Note de lecture : les chiffres sont arrondis. De ce fait, la somme apparente des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2017

En lieu et place des mesures ainsi annulées ou reportées, le Gouvernement propose, dans le projet de loi de finances, **un relèvement du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) à 7 %, un renforcement des allègements de cotisations des travailleurs indépendants et une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés pour les petites et moyennes entreprises (PME).**

Sur le fonds, deux remarques semblent devoir être formulées. En premier lieu, **l'inconstance de la politique fiscale peut être regrettée**, dans la mesure où elle vient accroître le manque de prévisibilité souvent reproché à l'environnement fiscal français. Si l'effort en faveur des PME et des travailleurs indépendants est louable, **revenir sur des promesses de baisses des prélèvements concernant aussi les grandes entreprises est hautement contreproductif en termes d'attractivité de notre territoire et de compétitivité de nos entreprises.**

Au-delà de la pertinence discutable de cette modification inopinée du contenu du Pacte de responsabilité, **il convient de noter l'opportunité que celle-ci représente d'un point de vue comptable.** En effet, les mesures de « substitution » ont, pour la plupart d'entre elles, un effet limité, voire nul, sur le déficit public de l'année 2017. Ainsi, concernant le **relèvement du taux du CICE**, son impact sur le solde public ne sera observé, en application des règles de comptabilité nationale, que l'année de constat de la créance – soit celle où les bénéficiaires déclareront fiscalement leur crédit d'impôt –, c'est-à-dire au plus tôt en 2018. Aussi le Gouvernement anticipe-t-il un coût de 3 milliards d'euros en 2018 pour cette mesure. De même, la **baisse de l'impôt sur les sociétés pour les PME** représenterait une baisse de 300 millions d'euros sur les recettes publiques collectées en 2017. Le

**renforcement des allègements de cotisations des travailleurs indépendants** aurait, lui, une incidence de 150 millions d'euros au titre de l'exercice 2017.

Ainsi, tout en feignant de maintenir inchangé le montant total des mesures en faveur des entreprises, **le Gouvernement « transforme » 5 milliards d'euros de baisses des prélèvements dans le cadre du Pacte de responsabilité en réduction d'impôts de 450 millions d'euros en 2017...** Si l'effet de ces mesures sur le déficit public n'en sera que plus limité, le « gain » fiscal effectif pour les entreprises le sera tout autant. Par ailleurs, **des hausses « ponctuelles » d'impositions sur les entreprises sont prévues dans le présent projet de loi en vue de « sécuriser » le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2017** ; ainsi, une modification est apportée au régime des acomptes d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises afin d'en accélérer le recouvrement – accroissant les recettes de l'État de 0,5 milliard d'euros – et il est institué un acompte pour le paiement de la majoration de TASCOM, d'un rendement de 0,1 milliard d'euros au profit de l'État, complété d'une mesure « miroir » adoptée à l'initiative des députés au bénéfice des collectives territoriales, d'un montant de 0,4 milliard d'euros.

**Aussi ce revirement fiscal aboutit-il à une « disparition » de la baisse globale des impôts qui devait intervenir en 2017.** Certes, une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu est programmée, pour près d'un milliard d'euros ; pour autant, **alors que le programme de stabilité d'avril 2016 prévoyait des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires d'un montant de - 5,7 milliards d'euros en 2017, celle-ci sont estimées à + 0,5 milliard d'euros par le présent projet de loi de finances.** Encore, ce montant pourrait évoluer durant l'examen des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2017, l'Assemblée nationale ayant d'ores et déjà, outre la mesure précitée relative aux impositions perçues par les collectivités territoriales, accru les recettes fiscales nettes de l'État au titre de l'année 2017 de 266 millions d'euros. Quoi qu'il en soit, **le Gouvernement anticipe, à ce jour, un taux de prélèvements obligatoires de 44,5 % du PIB en 2017**, contre une prévision de 44,0 % dans le dernier programme de stabilité.

De manière indubitable, le Gouvernement a donc renoncé aux baisses d'impôt promises afin d'être en mesure de relâcher l'effort sur les dépenses tout en affichant un déficit prévisionnel de 2,7 % du PIB en 2017.

Toutefois, **ceci ne l'empêche aucunement d'adopter des réductions d'impôt qui auront un impact sur les années ultérieures.** Entre autres, outre le relèvement du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui aura un impact de 3,1 milliards d'euros sur le solde public en 2018, le projet de loi de finances prévoit une prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et une extension du crédit d'impôt en faveur des services à la personne au profit des contribuables n'exerçant aucune activité professionnelle, correspondant respectivement à une perte de recettes de 1,7 milliard et de 1,1 milliard d'euros, de même qu'une nouvelle

baisse du taux de l'impôt sur les sociétés pour 1,2 milliard d'euros. En bref, **les promesses fiscales du Gouvernement représentent, à ce jour, une dégradation du solde public de 7,1 milliards d'euros au titre de l'exercice 2018.**

## 2. ...pour permettre un relâchement de l'effort sur les dépenses

Le scénario gouvernemental sous-jacent au présent projet de loi de finances fait apparaître **une nette révision à la hausse du taux d'évolution de la dépense publique en 2017**. Comme le montre le tableau ci-après, la croissance de la dépense en valeur a été révisée de 1,1 % à 1,6 % au titre de l'exercice 2017 entre le dernier programme de stabilité et le projet de loi de finances ; la croissance de la dépense en volume est, quant à elle, estimée à 0,8 % contre 0,1 % auparavant.

**Tableau n° 22 : Évolution des dépenses publiques**

(en %)

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Programme de stabilité d'avril 2016</b>					
<b>Inflation</b>	0,0	0,1	1,0	1,4	1,75
<b>En valeur, hors crédits d'impôt</b>	0,9	1,1	1,1	1,4	1,8
<b>En valeur, y compris crédits d'impôt</b>	1,4	1,1	1,1	1,4	1,9
<b>En volume, hors crédits d'impôt</b>	0,9	1,0	0,1	0,0	0,0
<b>En volume, y compris crédits d'impôt</b>	1,4	1,0	0,1	0,0	0,1
<b>Projet de loi de finances pour 2017</b>					
<b>Inflation</b>	0,0	0,1	0,8	1,4	1,75
<b>En valeur, hors crédits d'impôt</b>	0,8	1,4	1,6	1,6	1,8
<b>En valeur, y compris crédits d'impôt</b>	1,3	1,3	1,6	1,9	1,8
<b>En volume, hors crédits d'impôt</b>	0,8	1,3	0,8	0,2	0,0
<b>En volume, y compris crédits d'impôt</b>	1,3	1,2	0,8	0,5	0,0

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par le Gouvernement)

De toute évidence, **le Gouvernement a considérablement revu à la baisse ses ambitions en termes d'économies**. À cet égard, il est intéressant de noter qu'alors que **le programme de stabilité d'avril 2016 anticipait la réalisation de 19 milliards d'euros d'économies en 2017** dans le cadre du programme de 50 milliards d'euros d'économies prévu au titre de la période 2015-2017, **le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances n'en prévoit plus que 12 milliards d'euros**, dont près de 2 milliards d'euros sur la charge de la dette (voir tableau ci-après).

**Tableau n° 23 : Économies réalisées au cours de la période 2015-2017**  
(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	Cumul
<b>Total (y compris charge de la dette)</b>	19,7	14,8	12,0	46,5
<b>Total (hors charge de la dette)</b>	18,1	12,4	10,0	40,5
État et opérateurs	10,0	7,0	1,5	18,6
<i>dont charge de la dette</i>	1,6	2,4	2,0	6,0
Collectivités locales	3,5	3,3	2,8	9,6
Administrations de sécurité sociale	6,2	4,5	7,7	18,3

Source : rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2017

Ainsi que l'indique le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au présent projet de loi, « en 2017, les dépenses supplémentaires annoncées lors du Débat d'orientation des finances publiques afin de financer les secteurs prioritaires que sont l'éducation et la jeunesse, l'emploi et la sécurité, se traduiraient par une légère accélération de la dépense publique, qui croîtrait de 1,6 %. Ces dépenses nouvelles ont conduit à un rehaussement de la norme de dépenses de l'État de 5,7 Md€ par rapport au programme de stabilité d'avril 2016 (norme hors dette et transferts aux collectivités) »<sup>1</sup>. Par suite, comme le fait apparaître plus avant la partie spécifiquement dédiée au budget de l'État du présent rapport, le relâchement de l'effort en dépenses concerne en premier lieu celles de l'État – contraignant le Gouvernement, afin de compenser ces dépenses supplémentaires, à revenir sur ses engagements passés en termes de réduction des impôts (voir *supra*). En tout état de cause, **l'État et ses opérateurs constitueraient les plus faibles contributeurs aux économies projetées en 2017, à hauteur de 1,5 milliard d'euros** – reposant quasi exclusivement sur la baisse de la charge de la dette –, soit 12,5 % du total.

**Le rythme d'évolution des dépenses entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) est, lui aussi, révisé à la hausse.** Alors que le programme de stabilité d'avril 2016 annonçait une croissance de l'Ondam de 1,75 %, celle-ci a été relevée à 2,1 % dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. Cela correspond à un rehaussement de l'Ondam, en montant, de 0,7 milliard d'euros en 2017. La révision de cet objectif se justifie par les hausses de dépenses induites par l'entrée en vigueur de la nouvelle convention médicale à l'été 2016, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique dans les établissements publics de santé et la mise en place du protocole « Parcours professionnel, carrières et rémunérations ». Toutefois, il convient de relever que le coût total de ces mesures est estimé à 1,2 milliard d'euros par le ministère des affaires sociales<sup>2</sup> ; par conséquent, **le quantum d'économies prévu, de 4,1 milliards d'euros, ne compense que**

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier (RESF), op. cit., p. 69.

<sup>2</sup> Voir annexe 7 « Ondam et dépenses de santé » au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, p. 14.

**partiellement ces différentes mesures**, après prise en compte de la hausse tendancielle des dépenses de santé. Aussi l'ONDAM devrait-il être dépassé en 2017, sauf à ce que des économies supplémentaires soient engagées – sachant qu'il existe un risque élevé que les 4,1 milliards d'euros d'économie ne puissent être réalisées. À cet égard, le dernier avis du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, après avoir noté qu'« *une partie significative des économies annoncées n'a pas pour objet de ralentir le rythme des dépenses mais de mobiliser d'autres sources de financement qui ne sont pas décomptées dans l'ONDAM* »<sup>1</sup> – ce qui équivaut à une « débudgétisation » dans le champ des finances sociales – ou découle d'opérations de nature strictement comptable, a souligné que « *malgré un taux de progression de l'ONDAM plus élevé qu'en 2016, et en dépit des mesures d'économie annoncées par le gouvernement, le respect de l'ONDAM en 2017 sera soumis à de très fortes tensions et appellera un pilotage infra-annuel renforcé* »<sup>2</sup>.

Toujours dans le périmètre des administrations de sécurité sociale (ASSO), le Gouvernement estime qu'en 2017, « **la modération des pensions de retraite se poursuivrait** (+ 1,5 % après + 2,1 % en 2016) en raison d'une revalorisation modérée (0,6 % attendu au 1<sup>er</sup> octobre 2017), de la sous-indexation des pensions des régimes complémentaires prévue par l'accord de 2015 et de la fin de la montée en charge du décalage de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans »<sup>3</sup>. Par ailleurs, il prévoit **un recul des dépenses d'indemnisation du chômage en 2017** (- 3,9 % après + 2,5 % en 2016), « grâce à l'amélioration sur le marché de l'emploi et aux effets attendus de mesures mises en œuvre dans le cadre de la prochaine convention d'indemnisation du chômage »<sup>4</sup>. Cependant, cette dernière prévision peut paraître optimiste, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, dans ses dernières perspectives financières, l'Unédic **anticipe une hausse du chômage indemnisé de 0,6 % en 2016, qui s'accompagnerait d'une progression des dépenses d'assurance chômage de 0,4 %**<sup>5</sup>. Ensuite, ainsi que l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), « le Gouvernement prévoit également une économie de 1,6 Md€ (soit 0,1 point de PIB) au titre des négociations paritaires à venir sur la convention Unédic. Cette prévision est irréaliste. Elle méconnaît le fait que ces négociations ne devraient avoir lieu que dans le courant de l'année 2017, ce qui ne permet pas d'anticiper un effet significatif sur le solde 2017 de l'Unédic »<sup>6</sup>.

Au total, **les dépenses des administrations de sécurité sociale devraient progresser de 1,6 % en 2017 (après + 0,8 % en 2016)**, selon le Gouvernement, contre une prévision de + 1,2 % dans le dernier programme de stabilité. Encore, compte tenu des éléments qui viennent d'être évoqués, il

<sup>1</sup> Avis du Comité d'alerte n° 2016-3 du 12 octobre 2016 sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, p. 2.

<sup>2</sup> Ibid., p. 2-3.

<sup>3</sup> Rapport économique, social et financier (RESF), op. cit., p. 98.

<sup>4</sup> Ibid., p. 98-99.

<sup>5</sup> Unédic, Perspectives financières de l'Assurance chômage 2016-2019, septembre 2016.

<sup>6</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016, op. cit., p. 14.

est probable que ces dépenses seront plus dynamiques, en 2017, que ce que laisse penser le scénario gouvernemental.

Pour ce qui est des **dépenses des administrations publiques locales (APUL)**, celles-ci augmenteraient de 2,0 % en 2017 (après + 0,8 % en 2016 et - 1,3 % en 2015). Selon le Gouvernement, « *cette évolution résulterait principalement de l'effet du cycle électoral communal sur l'investissement local* »<sup>1</sup> – ce dernier devant progresser de 2,2 %. **La croissance des dépenses de fonctionnement s'établirait, quant à elle, à 1,7 % en 2017** (après + 0,8 % en 2016), en lien avec le retour de l'inflation, la hausse du point d'indice et la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnel, carrières et rémunérations ». Aussi les dépenses de fonctionnement seraient-elles essentiellement portées par les rémunérations des salariés (+ 2,1 %) et les prestations sociales (+ 4,6 %), du fait de facteurs exogènes, alors que les consommations intermédiaires stagneraient (+ 0,1 %). **Ces évolutions font apparaître les efforts consentis par les collectivités territoriales en vue du redressement des comptes publics.** À cet égard, elles ont **plus que respecté l'Objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel)** fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. En 2014 et 2015, leurs dépenses de fonctionnement ont progressé respectivement de 2,5 % et 1,7 %, quand l'Odedel prévoyait une hausse de 2,8 % et 2 %. Sur cette période, leurs dépenses de fonctionnement ont ainsi augmenté de 540 millions d'euros de moins que prévu.

Pour autant, le Haut Conseil des finances publiques a relevé que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales « *pourraient progresser plus rapidement que prévu dans un contexte de montée en charge de mesures augmentant la masse salariale (notamment augmentation du point d'indice fonction publique et PPCR)* »<sup>2</sup>. Il convient néanmoins de préciser qu'**une hausse plus rapide qu'anticipé des dépenses de fonctionnement des collectivités locales n'aurait qu'une incidence extrêmement limitée sur le solde public** dès lors que ces dernières seraient contraintes d'augmenter leurs recettes en conséquence, la règle de l'équilibre budgétaire leur interdisant de recourir à l'emprunt pour financer des dépenses de fonctionnement.

Quoi qu'il en soit, ce relâchement des efforts en dépenses intervient dans un contexte où **la France a continûment affiché, au cours des années passées, une progression des dépenses publiques significativement plus dynamique dans les autres États de la zone euro.** En effet, la dépense publique a crû, en moyenne et en valeur, de 2 % en France, contre 1 % dans la zone euro.

---

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier (RESF), op. cit., p. 93.

<sup>2</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016, op. cit., p. 14.

## C. UN REFLUX DE LA DETTE PUBLIQUE ?

### 1. Un léger recul de la dette publique en 2016...

Dans le cadre du présent projet de loi, **le Gouvernement prévoit un recul du poids de la dette publique dans la richesse nationale en 2017**. Au cours de l'exercice prochain, la dette représenterait 96,0 % du PIB, en recul de 0,1 point par rapport à 2016. Pour autant, dans le scénario gouvernemental, ce n'est qu'à compter de 2018 que la dette publique engagerait une réelle décroissance.

Tableau n° 24 : L'évolution de la dette publique

(en % du PIB)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dette publique	LPFP 2012-2017	88,5	85,8	82,6			
	LPFP 2014-2019	97,1	97,7	97,0	95,1	92,4	
	PStab. 2016-2019	95,7	96,2	96,5	95,4	93,3	
	<b>PLF 2017</b>	<b>96,2</b>	<b>96,1</b>	<b>96,0</b>	<b>95,1</b>	<b>92,9</b>	<b>90,1</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

**Aussi la dette publique diminuerait-elle en 2017 alors même que le solde effectif (- 2,7 %) resterait inférieur au solde stabilisant le ratio d'endettement**, estimé à - 2,3 % (voir tableau ci-après). Ceci s'expliquerait, selon le Gouvernement, par le fait que l'écart au solde stabilisant serait compensé par « l'effet des flux de créances anticipés pour 2017, qui atteindraient - 0,5 point. La poursuite de la diminution de la trésorerie et le rapatriement de la trésorerie disponible au titre des garanties publiques expliqueraient l'essentiel des flux de créance à cet horizon »<sup>1</sup>.

S'il n'est guère nécessaire de rappeler que le niveau prévisionnel de la dette publique dépend étroitement des mouvements conjoncturels et de l'évolution du rythme de la dépense publique, il convient de relever que **le Gouvernement a dû, à de nombreuses reprises, reporter la date à laquelle la part de la dette publique dans le PIB devait engager son déclin**. Aussi le niveau d'endettement serait-il supérieur, en 2017, de plus de treize points de PIB à la prévision retenue dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017. Par ailleurs, comme cela est montré infra, le caractère optimiste des hypothèses sous-jacentes au présent projet de loi de finances laisse entrevoir, toutes choses égales par ailleurs, une possible remontée du ratio dette sur PIB en 2017.

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier (RESF), op. cit., p. 103.

**Tableau n° 25 : La trajectoire de dette des administrations publiques***(en points de PIB)*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Dette publique</b>	96,2	96,1	96,0	95,1	92,9	90,1
<b>Dette publique (hors soutien financier à la zone euro)</b>	93,1	93,1	93,1	92,2	90,2	90,1
Solde stabilisant le ratio d'endettement	- 1,8	- 2,2	- 2,3			
Solde effectif	- 3,5	- 3,3	- 2,7			
Écart au solde stabilisant	1,7	1,1	0,4			
Variation du ratio d'endettement	0,8	- 0,1	- 0,1			

Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017)

## 2. ...porté par les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale

Comme en 2016, la baisse de la part de la dette dans la richesse nationale de 0,1 point de PIB serait le fait des collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale (ASSO) en 2017, dont les ratios d'endettement reculeraient de 0,2 point et de 0,6 point de PIB, comme le montre le tableau ci-après. Les administrations publiques centrales (APUC) verraient, quant à elles, leur ratio d'endettement progresser de 0,7 point pour s'élever à 78,2 % du PIB. Ainsi, au cours du prochain exercice, la dette de l'État et de ses opérateurs approcherait 1 790 milliards d'euros. Selon les informations publiées par l'Agence France Trésor<sup>1</sup>, le programme d'émission net de rachats s'élèverait à 185 milliards d'euros en 2017, contre 187 milliards d'euros en 2016.

**Tableau n° 26 : Prévision d'évolution du ratio d'endettement par sous-secteur des administrations publiques***(en % du PIB)*

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

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017

À en croire le Gouvernement, la dette des **administrations de sécurité sociale (ASSO)** s'élèverait à 210 milliards d'euros environ en 2017 -

<sup>1</sup> Communiqué de l'Agence France Trésor du 28 septembre 2016, « Besoins et ressources de financement de l'État en 2017 et point sur l'année 2016 ».

- dont 120,9 milliards d'euros portés par la Cades -, et celle des **administrations publiques locales (APUL)** à 200 milliards d'euros.

### 3. Le poids de l'assistance financière européenne

En tout état de cause, **il apparaît que les montants engagés par la France dans les programmes d'assistance financière de la zone euro représentent une part significative de la dette publique.**

Ainsi, ces derniers auraient en 2017, comme en 2016, une incidence dans la dette de 65,8 milliards d'euros, contribuant à hauteur de 3 points au poids de l'endettement dans la richesse nationale. Il convient de rappeler qu'en application des règles de comptabilité nationale, **les nouveaux prêts accordés par le Mécanisme européen de stabilité (MES) à la Grèce ne viennent pas abonder la dette publique française<sup>1</sup>.**

**Tableau n° 27 : L'impact des programmes d'assistance financière de la zone euro sur la dette publique de la France**

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)	2018 (p)
<b>Grèce (prêts bilatéraux)</b>	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
<b>FESF</b>	3,1	30,2	38,4	40,5	38,1	38,1	38,1	38,1
<i>dont Grèce</i>		23,6	29,2	31,0	28,6	28,6	28,6	28,6
<i>dont Irlande</i>	1,6	2,6	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9	3,9
<i>dont Portugal</i>	1,5	4,0	5,4	5,7	5,7	5,7	1,5	5,7
<b>MES*</b>		6,5	13,0	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3
<b>Total</b>	<b>14,5</b>	<b>48,1</b>	<b>62,9</b>	<b>68,2</b>	<b>65,8</b>	<b>65,8</b>	<b>65,8</b>	<b>65,8</b>

(p) Prévisions.

\* Participation au capital du MES.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du ministère des finances et des comptes publics)

### D. QUEL HÉRITAGE BUDGÉTAIRE EN 2017 ?

Ainsi que cela a déjà été souligné, **le projet de loi de finances ne porte pas le véritable budget de l'année 2017** ; celui-ci ne sera arrêté qu'à l'été prochain, à l'issue des élections présidentielle et législatives - quelle que soit la nouvelle majorité gouvernementale - dès lors que le budget proposé n'est nullement soutenable et appellera, à tout le moins, des ajustements significatifs en cours d'exercice afin de respecter les objectifs budgétaires fixés.

<sup>1</sup> Voir rapport d'information (n° 599, 2014-2015) d'Albéric de Montgolfier sur les risques financiers pour la France inhérents à un éventuel défaut grec fait au nom de la commission des finances du Sénat, 8 juillet 2015.

Aussi, dans un texte qui présente toutes les caractéristiques d'un budget de campagne, le Gouvernement se permet-il des « réorientations » opportunistes de sa politique budgétaire et fiscale, qui consistent à revenir sur ses engagements en matière de baisse de la fiscalité des entreprises afin de respecter, sur le papier, l'objectif d'un retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB, tout en « relâchant » les efforts en matière de dépenses, et ce dans une perspective, à n'en pas douter, électorale.

Plus grave, le projet de loi de finances pour 2017 présente une sincérité contestable. En effet, le scénario budgétaire du Gouvernement repose sur des hypothèses d'évolution, d'une part, de la croissance de l'activité et, d'autre part, des dépenses publiques des plus optimistes – ce qui a été confirmé par le récent avis du Haut Conseil des finances publiques<sup>1</sup>.

Il apparaît donc nécessaire de rétablir la « vérité » budgétaire et d'estimer le niveau réel du déficit public et de la dette qui sera légué à la prochaine majorité gouvernementale. À cet égard, il apparaît que celle-ci aura, à son entrée en fonction, de nombreuses pierres dans sa besace tant l'héritage de l'actuel gouvernement pour 2017 sera lourd.

### 1. Un budget de campagne qui surestime la croissance...

La première faiblesse du projet de loi de finances pour 2017 réside dans les hypothèses de croissance de l'activité retenues par le Gouvernement. En effet, ce dernier a maintenu la prévision de hausse du PIB de 1,5 % en 2016 et 2017 figurant dans le programme de stabilité d'avril 2016, malgré les évolutions significatives intervenues dans le contexte économique depuis le printemps dernier, comme le vote britannique en faveur du « Brexit » ou le ralentissement des échanges commerciaux au niveau mondial (voir *supra*). Aussi les prévisions gouvernementales sont-elles dorénavant supérieures aux anticipations des organisations internationales et du *Consensus Forecasts* – conduisant le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) à considérer que « pour l'année 2016 [...] la prévision de croissance est un peu élevée » et que « l'hypothèse de croissance pour 2017 est optimiste »<sup>2</sup>.

Or, une estimation optimiste de la croissance s'accompagne nécessairement d'une surévaluation de l'évolution « spontanée » des recettes publiques. Dans ces conditions, de manière à avoir une idée plus précise du niveau que pourrait atteindre le déficit public en 2017, il paraît nécessaire d'examiner la variation de ce dernier à l'aune d'hypothèses de croissance plus réalistes.

Pour ce faire, il est proposé de se fonder sur les dernières prévisions de croissance du *Consensus Forecasts* – qui intègre les anticipations des

---

<sup>1</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016, op. cit.

<sup>2</sup> Ibid., p. 5-6.

principaux instituts de conjoncture –, s'élevant respectivement à 1,3 % et 1,2 % en 2016 et 2017. Dans ce cadre, deux scénarii sont envisagés :

- dans un premier scénario, que l'on peut qualifier de « favorable », la croissance de l'activité serait de 1,5 % en 2016, comme le prévoit le Gouvernement, et de 1,2 % en 2017, conformément aux anticipations du *Consensus Forecasts* ;

- dans un second scénario, « défavorable », la croissance s'élèverait à 1,3 % en 2016 et à 1,2 % en 2017, comme le prévoit le *Consensus Forecasts*.

Ainsi apparaît-il que **dans le scénario « favorable », le déficit public serait plus dégradé de 0,1 point en 2017, pour atteindre 2,8 % du PIB, que l'objectif du Gouvernement. En effet, les recettes publiques seraient plus faibles d'environ 3,5 milliards d'euros.**

**Dans le scénario « défavorable », qui retient les prévisions de croissance du *Consensus Forecasts* pour les années 2016 et 2017, le déficit public serait plus élevé de 0,2 point, s'élevant à 2,9 % du PIB, en raison de recettes publiques moins élevées de près de 6 milliards d'euros relativement au scénario gouvernemental.**

**Tableau n° 28 : Sensibilité du solde effectif aux hypothèses de croissance du PIB**

(en % du PIB)

	2015	2016	2017
<b>Scénario du Gouvernement</b>			
Croissance (en %)	1,3	1,5	1,5
Solde effectif	- 3,5	- 3,3	- 2,7
<b>Scénario « favorable » : croissance de 1,5 % en 2016 et de 1,2 % en 2017</b>			
Croissance (en %)	1,3	1,5	1,2
Solde effectif	- 3,5	- 3,3	- 2,8
<b>Scénario « défavorable » : croissance de 1,3 % en 2016 et de 1,2 % en 2017</b>			
Croissance (en %)	1,3	1,3	1,2
Solde effectif	- 3,5	- 3,4	- 2,9

Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de loi de finances pour 2017 appliquées aux données établies par l'Insee en mai 2016)

Ces projections montrent clairement **les incidences potentielles de la surestimation des hypothèses de progression du PIB sur la trajectoire budgétaire** ; si, comme le prévoit la majorité des instituts de conjoncture, la croissance s'avérait plus faible que ce qu'anticipe le Gouvernement en 2016 et 2017, **le déficit public pourrait être plus élevé de 3,5 milliards à 6 milliards d'euros au titre de l'exercice 2017**. Toutefois, une estimation « fine » de l'évolution possible du déficit public implique de considérer également les dépenses publiques.

## 2. ...et sous-évalue le niveau des dépenses en 2017

En effet, comme le met en évidence le présent rapport, **nombre de dépenses publiques sont sous-évaluées**, et ce dans les différentes catégories d'administrations publiques.

En premier lieu, **le projet de loi de finances pour 2017 semble comporter d'importantes « sous-budgétisations » dans le cadre du budget de l'État**. Afin d'estimer ces dernières, deux scénarii sont distingués. Dans le cadre du scénario « défavorable », est considérée **la moyenne des « sous-budgétisations » constatées depuis 2012 au titre des dépenses pour lesquelles ce phénomène est récurrent et significatif**. S'agissant du scénario « favorable », il a été procédé, d'une part, à une comparaison de la budgétisation 2017 et de la prévision d'exécution 2016 et, d'autre part, à l'examen de l'évolution probable des facteurs sous-tendant l'évolution des dépenses concernées. Les aspects méthodologiques de l'estimation proposée sont précisés *infra* dans le présent rapport, dans les développements consacrés spécifiquement au budget de l'État.

Au total, comme le fait apparaître le tableau ci-après, **les « sous-budgétisations » au sein du budget de l'État représenteraient entre 1,1 milliard et 2,1 milliards d'euros**. Celles-ci concerneraient donc, au premier chef, les opérations extérieures (Opex) et les opérations intérieures (Opint) menées par le ministère de la Défense, l'hébergement d'urgence, la politique de l'emploi, la masse salariale de l'État – hors Opex et Opint –, l'Aide médicale d'État et les contentieux européens.

**Tableau n° 29 : Sous-budgétisations probables au sein du budget de l'État en 2017 par poste de dépense**

(en millions d'euros)

	Scénario favorable	Scénario défavorable
Opex et Opint	750,0	
Hébergement d'urgence, ATA et ADA	175,0	195,8
Politique de l'emploi - Contrats aidés	100,0	314,8
Masse salariale hors Opex et Opint	30,0	339,3
Aide médicale d'État	30,0	133,0
Contentieux européen (en particulier refus d'apurement communautaire)	0,0	385,0
<b>Total</b>	<b>1 085,0</b>	<b>2 117,9</b>

Source : commission des finances du Sénat

À cela viendraient s'ajouter **les effets sur le déficit public**, en vertu des règles de la comptabilité nationale, **de la recapitalisation d'Areva à hauteur de 2 milliards d'euros** – ce qui correspond à la somme devant être apportée par l'État à la structure de défaillance Areva SA (voir *infra*).

En second lieu, **différentes dépenses entrant dans le champ des administrations de sécurité sociale (ASSO) paraissent sous-estimées :**

- **la révision à la hausse du taux d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2017, de 1,75 % à 2,1 %, ne permet pas de couvrir intégralement les coûts supplémentaires prévus au titre de l'année prochaine, inhérents à l'entrée en vigueur de la nouvelle convention médicale à l'été 2016, à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique dans les établissements publics de santé et à la mise en place du protocole « Parcours professionnel, carrières et rémunérations » (voir *supra*), et ce à hauteur de 0,5 milliard d'euros ;**

- le scénario gouvernemental intègre un recul des dépenses de l'Unédic à 38,4 milliards d'euros en 2017 du fait d'une baisse du chômage et des effets de la prochaine convention de l'assurance chômage ; toutefois, l'Unédic anticipe une nouvelle hausse du chômage indemnisé et le fait que la négociation de la prochaine convention ne devrait avoir lieu que durant l'année 2017 laisse supposer que ses incidences sur les dépenses de l'assurance chômage seraient extrêmement limitées au cours de l'exercice à venir, comme l'a souligné le Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Aussi, si l'on s'en réfère aux dernières prévisions de l'Unédic<sup>1</sup>, **les dépenses d'indemnisation du chômage pourraient être supérieures de 1,2 milliard d'euros à la prévision du Gouvernement.**

En somme, **les dépenses publiques seraient possiblement supérieures de 4,8 milliards à 5,8 milliards d'euros en 2017 à ce que prévoit le projet de loi de finances.**

### **3. Un déficit public qui pourrait atteindre 3,2 % du PIB en 2017**

En tenant compte tout à la fois des incidences de la surestimation de la croissance du PIB sur les recettes et la sous-évaluation des dépenses publiques, **le déficit public serait plus dégradé, en 2017, de 8,3 milliards à 11,8 milliards d'euros.** Aussi, le déficit public ne s'élèverait pas à 2,7 % du PIB en 2017, comme le prévoit le Gouvernement, mais **serait compris entre 3,0 % et 3,2 % du PIB.**

**En cas de réalisation du scénario le moins favorable, la dette publique croîtrait de nouveau en 2017, pour atteindre 97,1 % du PIB, contre une prévision gouvernementale de 96,0 %, et l'ajustement structurel prévu au titre du prochain exercice serait ramené à 0,3 point de PIB – contre une cible de 0,5 point de PIB dans le cadre du présent projet de loi –, du fait d'un moindre effort en dépenses, venant renforcer le risque de sanction de la France au titre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en cas de non-retour du déficit public effectif en deçà de 3 % du PIB en 2017 (voir *supra*).**

---

<sup>1</sup> Unédic, op. cit.

Au total, ces estimations alternatives font clairement apparaître la situation budgétaire dégradée que laissera à la prochaine majorité gouvernementale un projet de loi de finances 2017 à la sincérité contestable. Surtout, la nouvelle majorité issue des élections de 2017 verra ses marges de manœuvre considérablement réduites par le legs de l'actuel gouvernement. En particulier, elle devra composer avec les échéances inhérentes aux engagements européens de la France, et ce alors même que le présent projet de budget ne devrait nullement permettre un retour du déficit public sous le seuil de 3 % du PIB lors du prochain exercice.

Tableau n° 30 : Principales incertitudes affectant l'estimation du déficit public en 2017

	En milliards d'euros		En % du PIB	
	Estimation basse	Estimation haute	Estimation basse	Estimation haute
Incidences de la surestimation de la croissance du PIB sur les recettes	3,5	6,0	0,15	0,25
Sous-budgétisations au sein du budget de l'État	1,1	2,1	0,05	0,1
Sous-estimation des dépenses entrant dans le périmètre de l'Ondam	0,5		0,02	
Sous-estimation des dépenses d'assurance chômage	1,2		0,05	
Incidences de la recapitalisation d'Areva sur le solde public	2,0		0,1	
<b>Total</b>	<b>8,3</b>	<b>11,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>

Note de lecture : les chiffres sont arrondis. De ce fait, la somme apparente des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances du Sénat

Encore, il n'est nullement question des engagements d'ores et déjà pris par l'actuel gouvernement et qui pèseront sur les exercices postérieurs à 2017. En effet, au-delà du fait que le « relâchement » des efforts sur les dépenses aura des effets d'inertie à moyen terme, le Gouvernement fait, dans le cadre du présent projet de loi de finances, des promesses en matière de fiscalité qui contribuent, en l'état actuel des choses, à dégrader de 7,1 milliards d'euros le solde public de 2018 – comprenant la hausse du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, ou encore la prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et l'extension du crédit d'impôt en faveur des services à la personne au profit des contribuables n'exerçant aucune activité professionnelle (voir *supra*).



## SECONDE PARTIE

### UN PROJET DE LOI DE FINANCES QUI MÉCONNAÎT LE PRINCIPE D'ANNUALITÉ DU BUDGET DE L'ÉTAT

**L'analyse de la budgétisation prévue pour l'État en 2017 confirme le constat d'un budget de campagne** : les dépenses dérapent de près de 10 milliards d'euros, la masse salariale et les effectifs augmentent et de nombreuses sous-budgétisations affectent la crédibilité du solde budgétaire prévisionnel présenté pour un montant compris entre 3,1 et 5,2 milliards d'euros.

Du côté des recettes, le constat n'est guère plus brillant : **les estimations revêtent un caractère particulièrement optimiste** en raison à la fois d'une prévision de croissance supérieure à celle du consensus des économistes et d'une élasticité à la croissance probablement surévaluée.

**Il est donc à craindre que le déficit budgétaire de l'État ne connaisse pas en 2017 l'amélioration prévue** par le présent projet de loi de finances, et ce malgré des **effets positifs artificiels résultant de certains jeux d'écriture**, en particulier le reversement de 4 milliards d'euros de la Coface au nouveau compte de commerce « Soutien au commerce extérieur », qui diminue d'autant le déficit sans pour autant améliorer d'une quelconque façon la situation financière de l'État.

**Le budget de l'État pour 2017 est donc irréaliste.**

Il paraît également **contraire à la loi organique relative aux lois de finances en ce qu'il méconnaît le principe d'annualité budgétaire**. Pour mémoire, l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose que « *les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte* » et l'article 6 de la même loi prévoit que « *le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État* ».

Or le Gouvernement crée des charges d'un montant très important qui ne pèseront pas sur l'exercice budgétaire 2017 et dont l'impact se fera sentir à partir de 2018.

Ainsi, la double budgétisation en autorisations d'engagement et crédits de paiement lui permet d'engager des dépenses sans en assumer l'impact sur le solde budgétaire, puisque celui-ci n'intègre que les décaissements de crédits de paiement. En particulier, doit être signalé le choix de ne pas inscrire de crédits de paiement sur le troisième programme des investissements d'avenir (PIA 3), pour un montant de 10 milliards d'euros. Au total, ce sont plus de **12 milliards d'euros de dépenses qui sont budgétées en autorisations d'engagement seulement** et ne donneront lieu à décaissement de crédits de paiement qu'à compter de l'exercice 2018.

Le Gouvernement annonce aussi plusieurs mesures en recettes dont l'impact budgétaire porte sur les exercices postérieurs à 2017, pour un montant de **11,8 milliards d'euros à horizon 2020**.

Au total, le projet de budget 2017 présenté par le Gouvernement créé **24 milliards d'euros de charges nouvelles qui n'auront un impact budgétaire effectif qu'à partir de 2018**.

**Tableau n° 31 : Charges nouvelles créées par le projet de loi de finances pour 2017 qui ne pèseront qu'à compter de l'exercice budgétaire 2018**

(en milliards d'euros)

Nature de la charge	Montant
Dépenses inscrites en PLF 2017 (en AE) qui devront être financées en CP sur les exercices postérieurs à 2017	12,3
Coût à horizon 2020 des mesures en recettes du PLF 2017 sans impact budgétaire significatif en 2017	11,8
<b>Total des charges supplémentaires pesant exclusivement à compter de 2018</b>	<b>24,1</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent projet de loi de finances

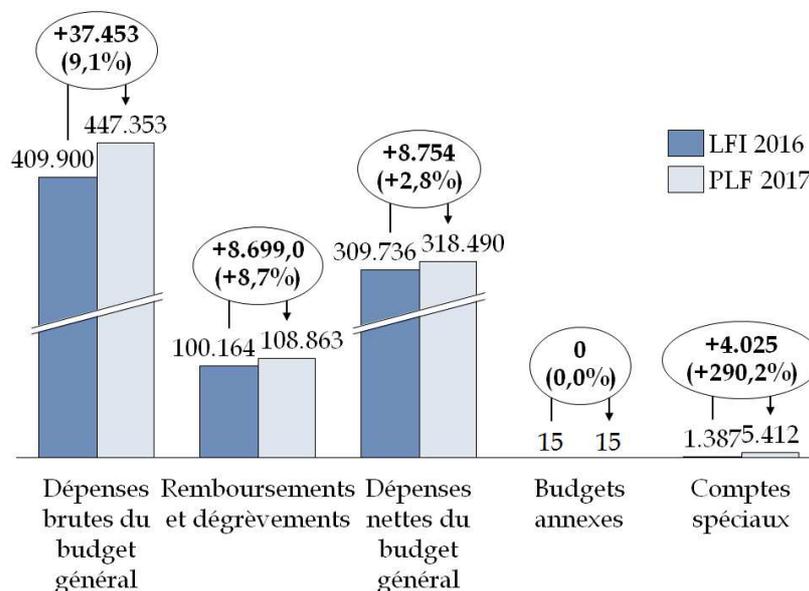
Le **projet de loi de finances pour 2017 paraît donc à la fois irréaliste**, avec des risques en dépenses dont la réalisation est quasi certaine pour un montant d'au moins 3,1 milliards d'euros, et contraire au principe organique de **l'autorisation annuelle des dépenses et des recettes**, en créant plusieurs dizaines de milliards d'euros de charges nouvelles sans aucun impact sur le solde budgétaire de l'exercice 2017 mais qui grèveront le budget de l'État à partir de 2018.

### III. LES DÉPENSES : UN DÉRAPAGE PRONONCÉ QUI PÈSERA LOURDEMENT SUR 2017 ET AU-DELÀ

Les dépenses brutes du budget général de l'État augmentent de 37,4 milliards d'euros, soit plus de 9 %, entre la loi de finances initiale pour 2016 et le présent projet de loi de finances. Les dépenses nettes (dont sont déduites les remboursements et dégrèvements) connaissent une hausse plus modérée, de l'ordre de 8,8 milliards d'euros (soit + 2,8 %).

### Graphique n° 32 : Évolution des dépenses de l'État entre la loi de finances initiale pour 2016 et le projet de loi de finances pour 2017

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article d'équilibre de la loi de finances initiale pour 2016 et du projet de loi de finances pour 2017

Mais les évolutions affectant les dépenses nettes du budget général de l'État agrègent des effets de périmètre qu'il faut neutraliser et intègrent certaines dépenses qui ne sont pas réellement pilotables de façon directe par les gestionnaires publics, comme la charge de la dette ou encore les contributions de l'État au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Pour analyser les efforts réels mis en œuvre par l'État afin de maîtriser ses dépenses, il convient de se référer aux deux normes de dépenses. Celles-ci, qui existent depuis 2011, sont définies sur des périmètres précis qui permettent des comparaisons pertinentes. Elles sont également censées constituer un plafond d'évolution des dépenses de l'État, limitant la possibilité pour le Gouvernement de dégrader le budget de l'État.

### **La double norme de dépenses : zéro valeur et zéro volume**

Si des normes d'évolution des dépenses de l'État ont été introduites dès le début des années 2000, c'est la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 qui a mis en place la double norme de dépenses aujourd'hui appliquée :

- d'une part, les dépenses du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes, hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État, doivent être stabilisés en valeur à périmètre constant : c'est la norme « zéro valeur » ;

- d'autre part, la progression annuelle des crédits du budget général de l'État et des prélèvements sur recettes, y compris charge de la dette et dépenses de pensions, doit être, à périmètre constant, au plus égale à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation : c'est la norme « zéro volume ».

*Source : commission des finances du Sénat*

**En 2017, le Gouvernement a manifestement abandonné les normes de dépenses**, qui ne sont d'ailleurs pas mentionnées dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances alors qu'il s'agit en principe d'un élément fondamental pour la budgétisation et le pilotage des dépenses de l'État. **Les « plafonds » du budget triennal sont largement dépassés** : les crédits des ministères dérapent de 10 milliards d'euros par rapport à la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

**En outre, la masse salariale de l'État devrait connaître en 2017 une hausse de 4 %**, soit une augmentation en une seule année supérieure à celle constatée sur une période de dix ans, de 2003 à 2013.

Ce dérapage pourrait être partiellement contrebalancé par le souci d'une budgétisation initiale réaliste et ne nécessitant pas les traditionnelles ouvertures en cours d'année au profit de certains postes généralement en sur-exécution. Or le budget 2017 présente, comme les exercices précédents, son lot de **sous-budgétisations et d'artifices budgétaires**, dont le troisième programme d'investissement d'avenir n'est pas des moindres : si 10 milliards d'euros sont annoncés, aucun crédit de paiement n'est budgétisé.

#### **A. UN DÉRAPAGE DE PRÈS DE 10 MILLIARDS D'EUROS DES DÉPENSES DE L'ÉTAT**

Les dépenses de l'État dépassent largement le plafond prescrit en loi de programmation des finances publiques et augmentent par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Sur l'ensemble du quinquennat, les crédits des ministères auront connu une hausse de 5 % tandis que les prélèvements sur recettes aux collectivités territoriales baissaient, dans le même temps, de 20 %.

### **1. Le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques sur le périmètre des dépenses pilotables par l'État n'est pas respecté**

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2017 prévoyait qu'à **périmètre constant, les dépenses des ministères ne devaient pas dépasser 222,9 milliards d'euros en 2017**. Les dépenses sous norme « zéro valeur » devaient demeurer inférieures à 290,7 milliards d'euros et les dépenses sous norme « zéro volume » ne devaient pas excéder 388,6 milliards d'euros.

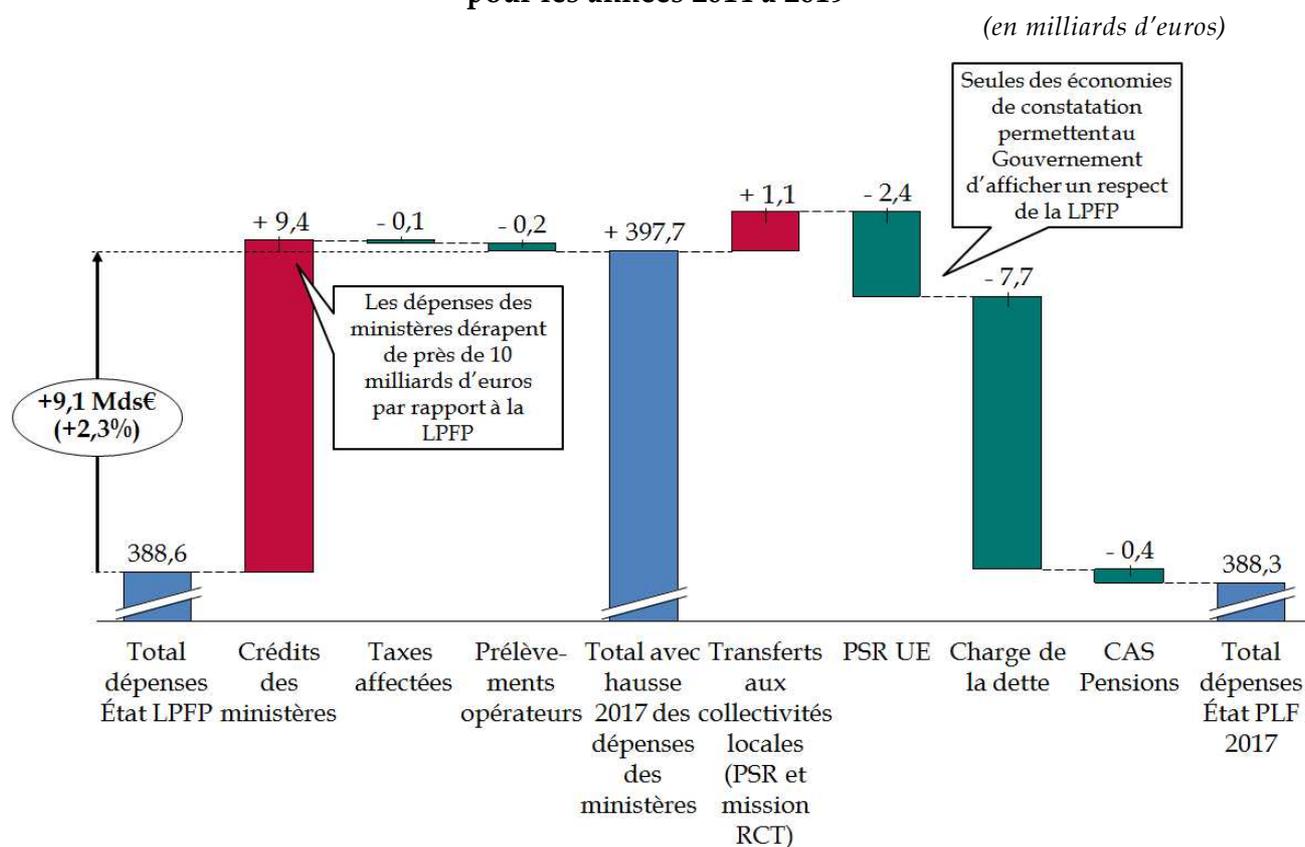
**Seule cette dernière norme est respectée pour la seule raison qu'elle intègre des dépenses qui ne dépendent pas de la gestion du Gouvernement**, en particulier la charge de la dette, dont la diminution en lien avec le maintien de taux d'intérêt faibles permet de compenser l'augmentation constatée sur toutes les autres catégories de dépenses.

En effet, **les seules « économies » significatives du projet de loi de finances pour 2017 par rapport à la loi de programmation sont de pure constatation** et ne dépendent aucunement des choix budgétaires du Gouvernement.

Ainsi, **la charge de la dette est réévaluée très nettement à la baisse, à hauteur de 7,7 milliards d'euros**, ce qui s'explique par le maintien d'un environnement de taux bas en raison notamment de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE). **Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne devrait, quant à lui, être inférieur de 2,4 milliards d'euros** à la prévision de la loi de programmation.

**La norme « zéro valeur », qui s'applique aux dépenses réellement pilotables par l'État, devrait être largement dépassée en 2017, à hauteur de 7,9 milliards d'euros**. Il faut noter que la norme « zéro valeur » intègre les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne, alors même que leur montant n'est pas fixé par le Gouvernement. Le dérapage est encore plus important si l'on neutralise ce prélèvement pour ne retenir que les dépenses qui sont réellement pilotables par l'État, c'est-à-dire les seules dépenses des ministères (crédits centraux et opérateurs) : sur ce périmètre, **le plafond de la loi de programmation est dépassé de 9,1 milliards d'euros**.

**Graphique n° 33 : Évolution prévisionnelle des dépenses de l'État en 2017 par rapport au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En effet, les crédits ministériels sont supérieurs de 9,4 milliards d'euros aux plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques. Les seules réductions de dépenses réelles concernent les opérateurs, avec la baisse - au demeurant très modérée - du plafond de certaines taxes affectées et de nouveaux prélèvements sur le fonds de roulement de certains opérateurs, pour un total de moins de 300 millions d'euros.

**Le Gouvernement renonce donc clairement à tenir ses engagements en matière de dépenses** et, dès la budgétisation initiale, annonce un dérapage de près de 10 milliards d'euros.

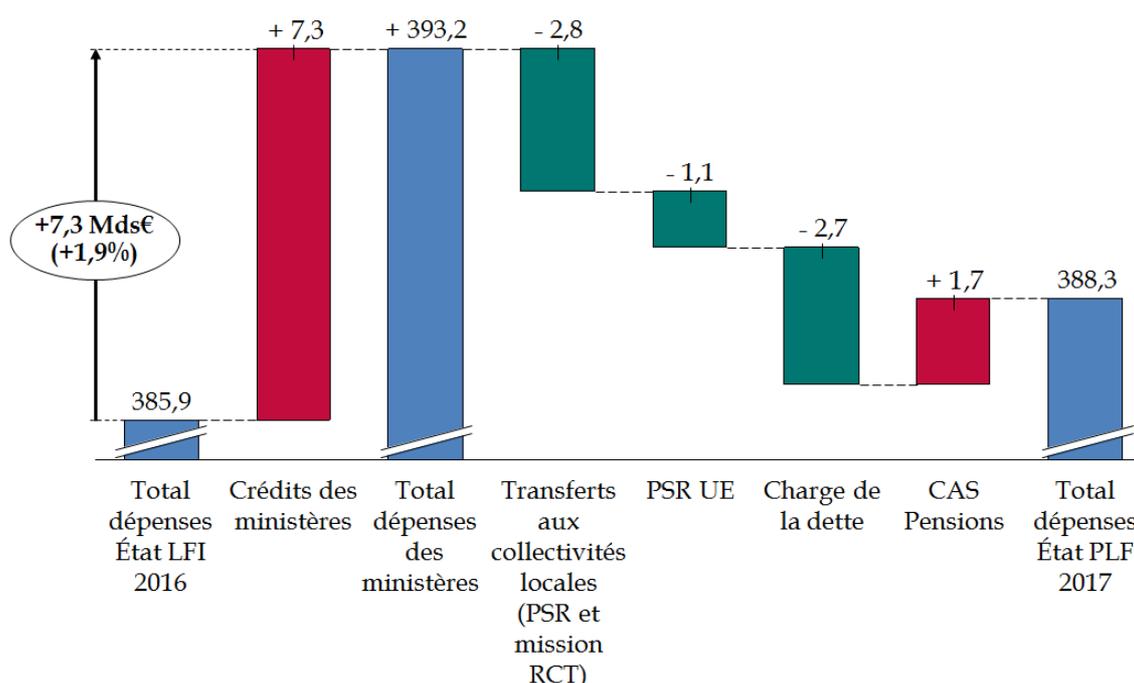
Ce dépassement des plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques s'accompagne d'une forte hausse par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016.

## 2. L'augmentation des dépenses des ministères par rapport à 2016 est partiellement masquée par des économies de constatation

De façon similaire, par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, les dépenses de l'État proprement dit – c'est-à-dire des ministères et des opérateurs – augmentent et les seules « économies » concernent des agrégats qui ne correspondent à aucun effort d'économies réel de la part des services de l'État : la **charge de la dette est réduite de 2,7 milliards d'euros**, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne de 1,1 milliard d'euros. **Les contributions de l'État au compte d'affectation spéciale « Pensions » augmentent de 1,7 milliard d'euros**, ce qui s'explique par les nombreux recrutements prévus en 2017 et par l'impact du protocole PPCR (cf. *infra*, B. Une hausse préoccupante de la masse salariale de 4 % en 2016).

Graphique n° 34 : Évolution prévisionnelle des dépenses de l'État en 2017 par rapport à la loi de finances initiale pour 2016

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La **baisse la plus importante touche, une fois de plus, les collectivités territoriales** : ainsi, les transferts aux collectivités territoriales diminuent de **2,8 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

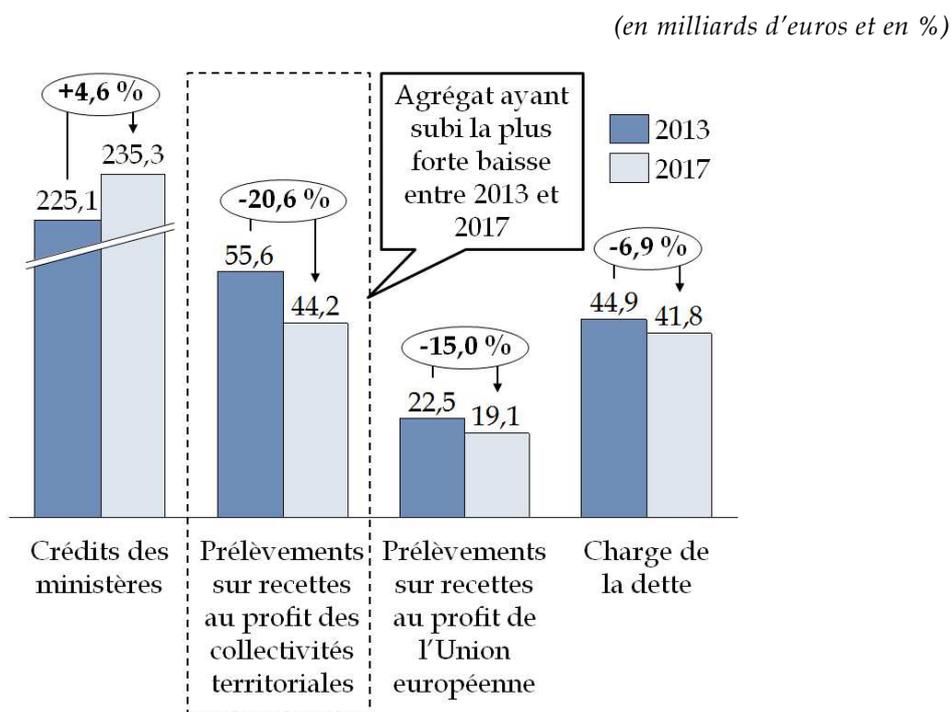
Cette **diminution n'est évidemment pas inédite** : sur l'ensemble du quinquennat, les collectivités locales ont subi une baisse très significative de leurs dotations budgétaires.

### 3. Sur le quinquennat, les crédits des ministères augmentent de 5 % et les dotations aux collectivités locales baissent de 20 %

Le Gouvernement met en avant une **baisse des dépenses de l'État de « près de 7 milliards d'euros en valeur depuis 2013 »**. Cette affirmation est trompeuse. En effet, la diminution affichée est calculée sur le périmètre de la norme « zéro volume » qui, comme cela a été souligné précédemment, intègre de nombreux éléments dont l'évolution est totalement indépendante des choix de politique budgétaire mis en œuvre par le Gouvernement.

Afin d'être en mesure de juger la réalité des « efforts menés année après année » que le Gouvernement affirme avoir fait, il faut examiner **l'évolution des différentes composantes des dépenses de l'État**, que récapitule le graphique ci-après.

**Graphique n° 35 : Évolution des dépenses de l'État sur l'ensemble du quinquennat**



Source : commission des finances du Sénat, d'après la loi de règlement pour 2013 et le projet de loi de finances pour 2017

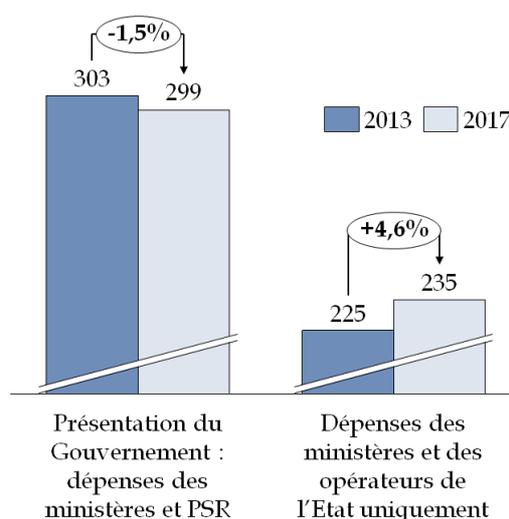
Le constat est sans appel : de 2012 à 2017, la **baisse la plus marquée a porté sur les dotations aux collectivités territoriales** : le prélèvement sur recettes à leur profit est ainsi passé de 55,6 milliards d'euros à 44,2 milliards d'euros, soit une **réduction de plus de 20 % en cinq ans**. Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et la charge de la dette ont également diminué, respectivement de 15 % et de 7 %.

En revanche, **les dépenses des ministères ont, quant à elle, crû de 4,6 % sur la même période.** Sur l'ensemble du quinquennat, les dépenses des ministères n'ont pas baissé de 7 milliards d'euros, comme le Gouvernement le suggère, mais bien augmenté de près de 10 milliards d'euros.

Il est donc clair que **les seuls efforts d'économies que le Gouvernement a été en mesure de mettre en œuvre étaient ceux qui ne portaient pas sur les services dont il a directement la charge** : l'appel à la maîtrise des dépenses des secteurs social et local s'est accompagné d'une hausse des crédits des ministères et des opérateurs.

**Graphique n° 36 : Comparaison de la baisse des dépenses mise en avant par le Gouvernement avec la hausse des dépenses des ministères et des opérateurs de l'État**

(en milliards d'euros et en %)



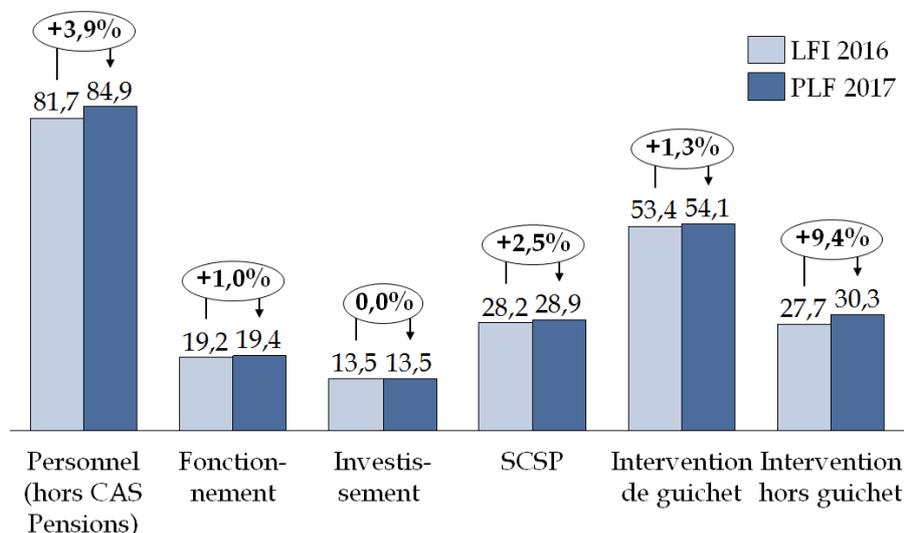
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

## **B. UNE HAUSSE PRÉOCCUPANTE DE LA MASSE SALARIALE DE 4 % EN 2017**

**Plus de 40 % de la hausse des dépenses est portée par la masse salariale**, pour un montant de 3,2 milliards d'euros, portant la masse salariale totale à 84,9 milliards d'euros (périmètre des crédits de titre 2 hors contributions au CAS « Pensions »).

### Graphique n° 37 : Évolution des dépenses de l'État par titre entre la loi de finances initiale pour 2016 et le projet de loi de finances pour 2017

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

Cette augmentation, extrêmement importante au regard des années passées, annule presque l'intégralité des efforts de maîtrise réalisés depuis dix ans. Elle s'explique par un **relâchement manifeste des efforts de maîtrise budgétaire, à la fois en matière d'effectifs et de mesures salariales**. Elle entraînera des conséquences budgétaires pérennes, bien au-delà du seul exercice 2017.

#### 1. Une hausse très importante qui annule presque les efforts de maîtrise réalisés lors du précédent quinquennat

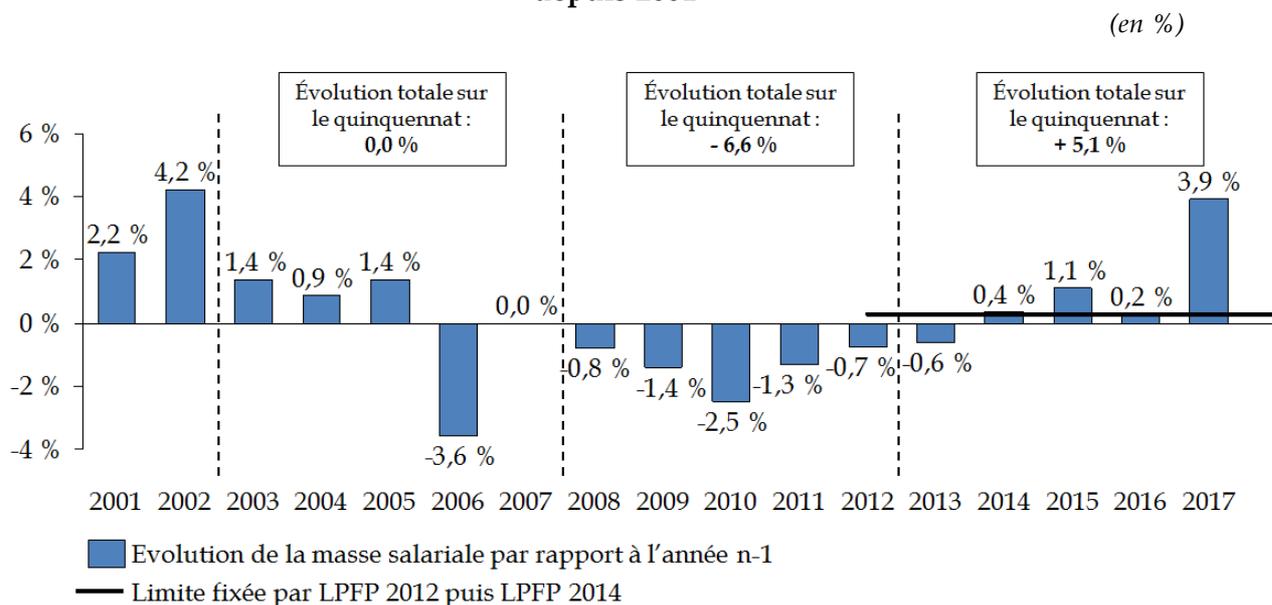
**L'augmentation est d'une ampleur considérable quel que soit le référentiel choisi** : qu'il s'agisse des objectifs fixés par la dernière loi de programmation des finances publiques, des exercices précédents ou même des quinze dernières années, la hausse de près de 4 % de la masse salariale témoigne d'une rupture avec tout objectif de maîtrise des dépenses de personnel de l'État.

Le plafond d'évolution de la masse salariale fixé par la loi de programmation des finances publiques est ainsi largement dépassé. En effet, le budget triennal associé à la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 **prévoyait une croissance de 0,3 % par an de la masse salariale de l'État entre 2014 et 2017**, soit 250 millions d'euros par an – une **évolution dix-huit fois inférieure à l'augmentation prévue par le Gouvernement sur la période**.

Il faut **remonter quinze ans en arrière, en 2002**, pour retrouver une hausse aussi importante des dépenses de titre 2.

La forte progression des dépenses de personnel prévue en 2017 conduira à ce que **l'augmentation totale des dépenses de personnel, sur l'ensemble du quinquennat, s'élève à 5,1 %**. À titre de comparaison, la masse salariale avait décliné de 6,6 % de 2007 à 2012 et elle était restée stable de 2002 à 2007.

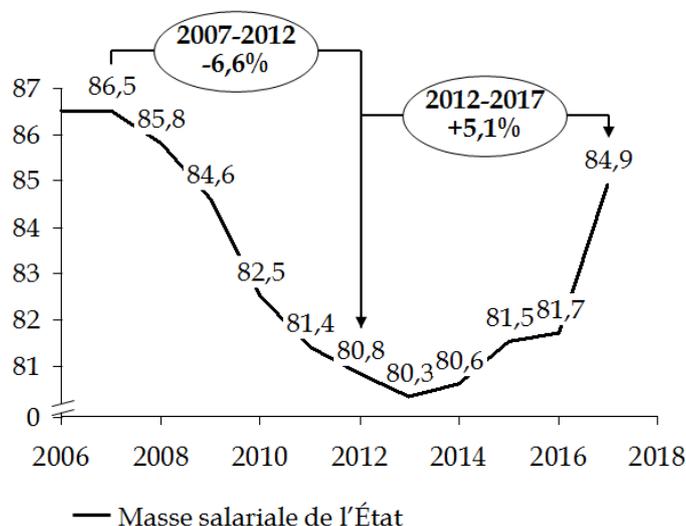
**Graphique n° 38 : Taux annuel d'évolution de la masse salariale de l'État depuis 2001**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général et les données de la Cour des comptes

Graphique n° 39 : Évolution de la masse salariale de l'État depuis 2006

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général et les données de la Cour des comptes

Comme le montre le graphique ci-dessus, cette augmentation, qui devrait porter la masse salariale de l'État à 84,9 milliards d'euros en 2017, **annule une part importante des efforts réalisés de 2007 à 2012**. Ceux-ci avaient permis de ramener les dépenses de personnel de l'État à 80,8 milliards d'euros, contre 86,5 milliards d'euros en 2007.

Le quinquennat qui s'achève marque donc une **rupture nette** avec la décennie passée en matière de maîtrise de la masse salariale de l'État.

## 2. Une augmentation qui s'explique par un relâchement manifeste des efforts en matière d'effectifs et de mesures catégorielles

La hausse des dépenses de personnel est liée à plusieurs facteurs : outre l'accroissement des effectifs, elle est portée par l'augmentation du point d'indice et les mesures catégorielles, en particulier celle découlant du PPCR d'un montant de près de 700 millions d'euros hors contribution au CAS « Pensions ».

a) Près de 14 000 postes devant être créés en 2017, pour un coût de 560 millions d'euros

D'après les éléments transmis par le Gouvernement, **les schémas d'emplois contribuent à hauteur de 560 millions d'euros à l'augmentation de la masse salariale**. En effet, les 16 368 créations de postes prévues sur le budget général ne sont que très partiellement compensées par la suppression de 2 521 emplois équivalents temps plein (ETP).

**Tableau n° 40 : Répartition des créations et des suppressions de postes prévues en 2017**

(en ETP et en %)

Plafonds d'emplois	SE PLF 2017	En % du total
Affaires étrangères et développement international	-48	1,9%
Affaires sociales et santé	-80	3,2%
Agriculture, agroalimentaire et forêt	0	0,0%
Aménagement du territoire, ruralité et collectivités territoriales	-3	0,1%
Culture et communication	0	0,0%
Défense	464	2,8%
Économie et finances	-1 540	62,1%
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	11 712	71,6%
Environnement, énergie et mer	-500	20,2%
Intérieur	1 746	10,7%
Justice	2 100	12,8%
Logement et habitat durable	-160	6,4%
Outre-mer	196	1,2%
Services du Premier ministre	150	0,9%
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	-150	6,0%
<b>Total des créations de postes sur le budget général</b>	<b>16 368</b>	<b>100,0%</b>
<b>Total des suppressions de postes sur le budget général</b>	<b>-2 481</b>	<b>100,0%</b>
<b>Total net budget général</b>	<b>13 887</b>	
Contrôle et exploitation aériens	0	0,0%
Publications officielles et information administrative	-40	100,0%
<b>Total des suppressions de postes sur les budgets annexes</b>	<b>-40</b>	
<b>Total général des créations de postes</b>	<b>16 368</b>	
<b>Total général des suppressions de postes</b>	<b>-2 521</b>	
<b>Total général</b>	<b>13 847</b>	

Note de lecture : la colonne « % du total » est calculée par rapport au nombre de suppressions et de créations de postes. Par exemple, le ministère de l'économie et des finances porte 62,1 % des suppressions de postes. Le ministère de l'éducation nationale représente 71,6 % des postes créés.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget au questionnaire du rapporteur général

Plus de 70 % des 13 847 créations de postes prévues en 2017 portent sur le secteur de l'enseignement, dans le cadre de l'objectif de 60 000 créations de postes dans ce domaine sur le quinquennat. Comme le note Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire », la création de postes budgétaires ne signifie pas que ces postes seront effectivement pourvus. Ainsi, selon la Cour des comptes, sur 31 627 postes nouveaux créés entre 2012 et 2015, seuls 27 668 ont été pourvus. En outre, ces créations de postes, comptabilisées en équivalents

temps plein (ETP), ne veulent rien dire du temps effectivement passé devant les élèves. Plutôt qu'une création tous azimuts de postes budgétaires, il conviendrait de réorganiser l'école afin de fournir aux enseignants comme aux élèves un cadre de travail stable, à rebours de la réforme des rythmes scolaires.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur représente 10,7 % des créations de postes et celui de la justice, 12,6 %. Le ministère de la défense ne porte quant à lui que 3,4 % des postes qui devraient être créés en 2017.

Il faut noter que, sur l'ensemble du quinquennat est constatée une diminution et non une augmentation des postes alloués à la Défense : si la baisse est finalement, à la suite des attentats de 2015 et 2015, bien moindre qu'initialement prévue en loi de programmation militaire, il n'en reste pas moins que la présentation du Gouvernement de 2 764 créations nettes sur le quinquennat (cf. tableau reproduit ci-après) ne correspond pas à la réalité, qui est celle d'une réduction de 12 415 postes sur la période 2012-2017.

Figure n° 41 : Présentation des créations de postes par « priorité gouvernementale » dans le projet de loi de finances pour 2017

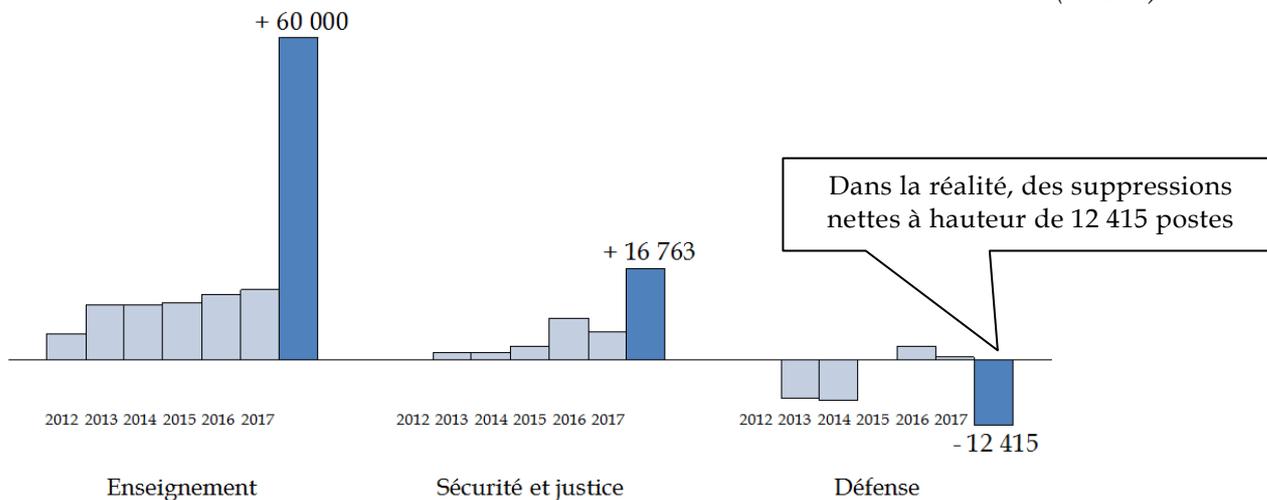
	LFR du 16 août 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	PLAT 2015* et LPM actualisée	LFI 2016	PLF 2017	2012-2017
Créations à l'éducation nationale	4 621	8 781	8 804	9 421		10 711	11 662	54 000
<i>dont État</i>	4 621	8 781	8 804	9 421		8 561	11 662	51 850
<i>dont EPLE</i>						2 150		2 150
Créations pour l'enseignement agricole	80	230	180	165		165	180	1000
<i>dont État</i>	50	200	150	140		140	140	820
<i>dont EPLE</i>	30	30	30	25		25	40	180
Créations dans les universités		1 000	1 000	1 000		1 000	1 000	5 000
TOTAL « Priorité enseignement »	4 701	10 011	9 984	10 586	0	11 876	12 842	60 000
Police et gendarmerie		480	405	405	538	4 761	2 286	8 875
Justice	0	520	590	635	683	2 260	2 160	6 848
<i>dont ministère de la Justice</i>		480	555	600	683	2 225	2 100	6 643
<i>dont juridictions administratives</i>		40	35	35	0	35	60	205
Finances (Douanes et Tracfin)					40	500	500	1 040
TOTAL « Priorités sécurité et justice »	0	1 000	995	1 040	1 261	7 521	4 946	16 763
* Priorité Défense » à compter de 2015				-7 500	7 500	2 300	464	2 764

Selon le Gouvernement, 2 764 postes créés sur la Défense de 2012 à 2017

Source : exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2017

**Graphique n° 42 : Réalité des schémas d'emplois prévus de 2012 à 2017 sur les secteurs marqués comme « priorité gouvernementale » dans le projet de loi de finances pour 2017**

(en ETP)



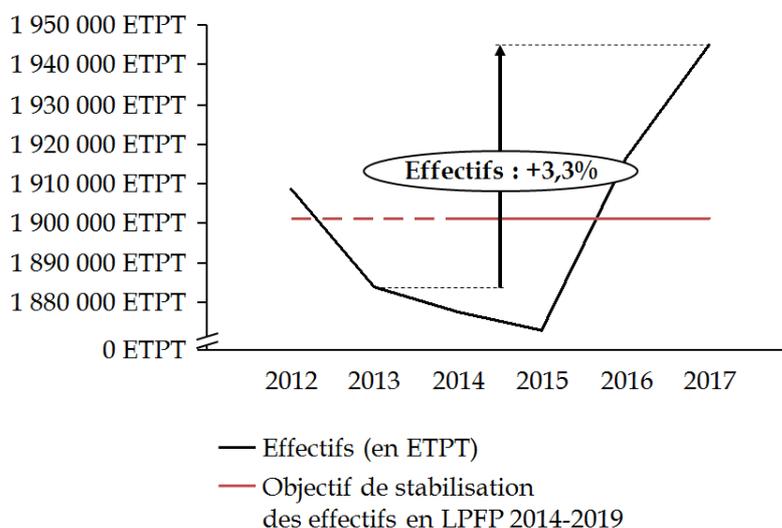
■ Schéma d'emplois prévu de 2012 à 2017  
 ■ Créations ou suppressions nettes de postes en cumulé sur l'ensemble du quinquennat (2012-2017)

Source : commission des finances du Sénat, d'après les projets de loi de finances de 2012 à 2017

Au total, l'objectif de stabilisation des effectifs fixés en loi de programmation des finances publiques est largement dépassé. Ceux-ci auront crû de 3,3 % sur l'ensemble du quinquennat.

**Graphique n° 43 : Évolution des effectifs de l'État de 2012 à 2017 et objectif de stabilisation fixé en loi de programmation des finances publiques**

(en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

b) Des mesures catégorielles qui représentent 1,3 milliard d'euros

Le plan de lutte contre le terrorisme et l'actualisation de la loi de programmation militaire n'expliquent qu'une faible partie de l'augmentation de la masse salariale prévue en 2017, qui est surtout liée au dégel du point d'indice et aux mesures du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

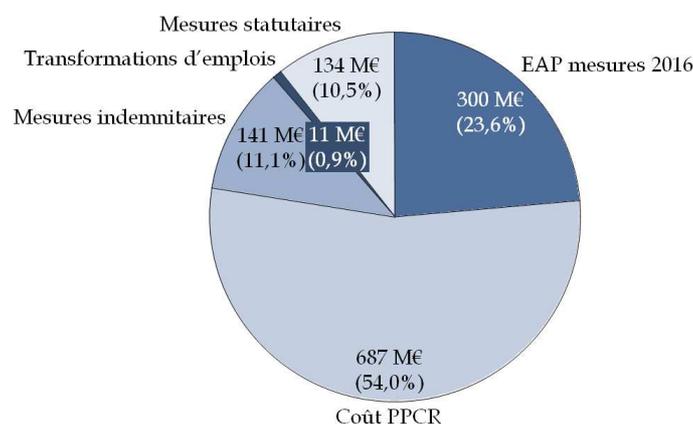
Ainsi, l'augmentation du point d'indice renchérit de 850 millions d'euros le coût des effectifs.

Les mesures catégorielles représentent un coût supplémentaire de 1,3 milliard d'euros, dont 687 millions d'euros au titre de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » dit PPCR.

Au total, le protocole « Parcours professionnel, carrières et rémunérations » fait peser une charge budgétaire supplémentaire de près de 1,2 milliard d'euros en 2017, car il faut ajouter à la masse salariale proprement dite les effets sur le compte d'affectation spéciale « Pensions », pour un montant d'environ 500 millions d'euros. L'impact du « PPCR » sur le compte spécial « Pensions » sera plus que doublé à horizon 2020 pour atteindre plus de 1 milliard d'euros.

Graphique n° 44 : Répartition du coût prévisionnel des mesures catégorielles en 2017

(en millions d'euros et en %)



Note de lecture : EAP = extension en année pleine. PPCR = accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

Les mesures catégorielles intègrent également 300 millions d'euros d'extension en année pleine (EAP) de mesures intervenues en 2016, dont 237 millions d'euros pour la mission « Enseignement scolaire » en lien avec la revalorisation au 1<sup>er</sup> septembre 2016 de la prime versée aux professeurs des écoles (indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves ou ISAE).

Doivent aussi être signalés **134 millions d'euros au titre d'autres mesures statutaires**, dont 99 millions d'euros sur la mission « Défense » et 18 millions d'euros sur la mission « Sécurités », et **141 millions d'euros de mesures indemnitaires**, dont 20 millions d'euros en faveur de la mission « Justice ». Enfin, le reliquat, soit 11 millions d'euros, provient de **transformations d'emplois**, c'est-à-dire de la titularisation d'emplois contractuels.

**La création de mesures catégorielles n'est pas négative en elle-même** : le tassement des grilles et le gel prolongé du point d'indice avaient dégradé l'attractivité de la fonction publique.

En revanche, **une telle politique doit nécessairement s'accompagner d'une maîtrise résolue des autres facteurs d'évolution de la masse salariale**, afin d'en contenir le coût.

Dans le prolongement des pistes ouvertes par la Cour des comptes dans son enquête sur les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État<sup>1</sup>, votre **rapporteur général rappelle donc que la mise en œuvre de mesures d'économies sur la masse salariale de l'État est possible**. Elle peut être articulée autour de **quatre axes** : une **réduction des effectifs** résultant d'une rationalisation des missions de l'État, d'un accroissement du temps de travail (lutte contre l'absentéisme, réexamen des régimes dérogatoires) et d'un effort supplémentaire demandé aux opérateurs de l'État ; la simplification du **régime des primes** ; la **fin de l'automatisme des avancements** grâce à une plus grande prise en compte du mérite et au recours plus fréquent aux examens professionnels et enfin le **développement de la mobilité dans l'intérêt** du service.

À titre d'exemple, si la **durée légale de travail était portée à 37,5 heures par semaine**, ce qui correspond à la durée habituelle hebdomadaire de travail déclarée par les salariés du secteur privé, **l'économie réalisée s'élèverait à 5 milliards d'euros pour les trois fonctions publiques dont 2,2 milliards d'euros pour la seule fonction publique d'État**.

Par ailleurs, l'économie budgétaire qui résulterait de **l'instauration de trois jours de carence peut être estimée à environ 200 millions d'euros pour la fonction publique d'État**, et à environ 500 millions d'euros pour l'ensemble des trois fonctions publiques. Le ralentissement du glissement vieillesse-technicité positif, ou GVT, permettrait également de faire des économies significatives, s'élevant à plus de 1 milliard d'euros sur la fonction publique d'État.

Au total, **force est de constater que les moyens d'une maîtrise de la masse salariale existent**. Le Gouvernement refuse de les mettre en œuvre : un tel choix n'est **pas soutenable pour nos finances publiques** et fera peser un **lourd héritage sur 2018 et au-delà**.

---

<sup>1</sup> Réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 20018692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

### C. UNE SOUS-BUDGÉTISATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE 3,1 ET 5,2 MILLIARDS D'EUROS

Le tableau ci-après présente les deux scénarios construits par la commission des finances du Sénat sur la base d'une analyse de la budgétisation pour 2017. Le **scénario favorable retient 3,1 milliards d'euros de sous-budgétisation**. Le **scénario défavorable correspond à une estimation de sous-budgétisations s'élevant à 5,2 milliards d'euros**.

Tableau n° 45 : Sous-budgétisations probables en 2017 par poste de dépense

(en millions d'euros)

Poste de dépense	Scénario favorable	Scénario défavorable
Opex et Opint	750	750
Hébergement d'urgence, ATA et ADA	175	196
Politique de l'emploi - Contrats aidés	100	315
Masse salariale hors Opex et Opint	30	339
Aide médicale d'État	30	133
Contentieux européen (y.c. refus d'apurement communautaire)	0	385
CAS « Participations financières de l'État »	2 000	3 100
<b>Total</b>	<b>3 085</b>	<b>5 218</b>

Source : commission des finances du Sénat

Ces dépassements très probables s'ajoutent au fait que la budgétisation initiale du projet de loi de finances pour 2017 fait déjà apparaître un dérapage marqué des dépenses du budget général de l'État, comme cela a été souligné précédemment.

#### 1. Une analyse fondée sur les sous-budgétisations récurrentes de 2012 à 2015 et sur le caractère soutenable des dépenses prévues en 2017

A ce stade de l'année et en l'absence de connaissance du schéma de fin de gestion prévu par le Gouvernement en 2016, qui sera rendu public lors du dépôt du projet de loi de finances rectificative, une analyse par mission et par programme des sous-budgétisations ne peut être conduite sur la seule base de la comparaison des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016 et prévus par le présent projet de loi de finances.

La méthode retenue a donc consisté à **identifier, depuis 2012, les dépenses sous-budgétées de façon récurrente et dans des ordres de grandeur assez importants pour nécessiter l'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année et en fin de gestion** (par décret d'avance et par loi de finances rectificative). N'ont pas été inclus les crédits ouverts en

cours d'année pour faire face à des besoins nouveaux résultant d'évènements imprévisibles (calamités naturelles, attentats...).

**Onze postes de dépenses ayant connu des sur-exécutions fréquentes ont été identifiés** et sont présentés dans le tableau ci-après, ainsi que le montant moyen de la sous-budgétisation constatée de 2012 à 2015. Au total, les sous-budgétisations sur le budget général s'élèvent à **près de 2,5 milliards d'euros par an en moyenne**.

**Tableau n° 46 : Postes de dépenses ayant connu des sous-budgétisations récurrentes de 2012 à 2015**

(en millions d'euros, par ordre décroissant)

Poste de dépense	Montant moyen 2012-2015
<i>Opex et opint</i>	630,75
<i>Contentieux européen et refus d'apurement communautaire</i>	385
<i>Masse salariale hors Opex et Opint</i>	339,25
<i>Politique de l'emploi - Contrats aidés</i>	314,75
<i>Hébergement d'urgence, ATA et ADA</i>	195,75
<i>Allocation adultes handicapés</i>	168
<i>Aides au logement</i>	166,75
<i>Aide médicale d'État</i>	133
<i>Revenu de solidarité active - prime d'activité</i>	108,7
<i>Bourses étudiantes</i>	38
<i>Frais de justice</i>	29
<b>Total</b>	<b>2 448,5</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les décrets d'avance et les projets de loi de finances rectificative pour les années 2012 à 2015

Ces onze postes ont fait l'objet d'une analyse plus détaillée, présentée ci-après, fondée sur **deux principaux éléments** : la **comparaison de la budgétisation 2017 à la prévision d'exécution 2016** (et non aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016) d'une part, **l'évolution probable des facteurs sous-tendant l'évolution des dépenses** en question d'autre part.

Sur les onze postes à risque identifiés, la **budgétisation initiale de six d'entre eux paraît de nature à conduire à une sur-exécution quasi certaine en 2017**. Cela ne signifie pas que des risques ou des tensions budgétaires ne sont pas prévisibles sur d'autres postes mais, dans un souci de prudence, seules ont été retenues les sous-budgétisations dont la réalisation paraît la plus probable.

A ces sous-budgétisations sur le budget général s'ajoute également une **prévision manifestement insincère des recettes du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » en 2017** : au moins **2 milliards d'euros supplémentaires** devront vraisemblablement être

soit prélevés sur le solde cumulé reporté de 2016 à 2017, soit versés par le budget général de l'État au compte spécial. La variation annuelle du solde des comptes spéciaux étant intégrée au solde budgétaire de l'État, ces 2 milliards d'euros manquants doivent être ajoutés au total des sous-budgétisations.

Ces analyses ont permis la construction de deux scénarios : un **scénario favorable**, ne retenant que les sous-budgétisations les plus manifestes, pour leur montant minimal, et un **scénario défavorable**, qui retient, lorsque celle-ci est supérieure aux sous-budgétisations quasi-certaines déjà identifiées pour 2017, la **moyenne des sur-exécutions constatées de 2012 à 2015**.

## **2. Entre 3,1 et 5,2 milliards d'euros de sous-budgétisations liées principalement à la recapitalisation du secteur énergétique français, aux opérations de défense et à l'hébergement d'urgence**

*a) Un manque à gagner de 2 milliards d'euros quasi certain sur le compte spécial « Participations financières de l'État »*

7 milliards d'euros de dépenses devraient être réalisées en 2017 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE) au titre de la recapitalisation du secteur énergétique français, auxquelles il faut ajouter plusieurs autres opérations de moindre ampleur pour un montant total de 515 millions d'euros<sup>1</sup>. **En 2017, le besoin de financement du compte peut donc être estimé à 7,5 milliards d'euros.**

Cette prévision constitue **un plancher plutôt qu'un plafond** dans la mesure où elle n'intègre pas les dépenses qui pourraient être engagées si l'État décidait de rester au **capital d'Alstom, l'accord de prêt avec Bouygues prenant fin en octobre 2017**.

Le compte spécial est pour la première fois **présenté en déficit sur l'exercice 2017 (- 1,5 milliard d'euros)**, afin de tenir compte du montant des recapitalisations à venir.

Cependant, **une variation du solde limitée à 1,5 milliard d'euros en 2017 suppose la réalisation de 6 milliards d'euros de recettes de cession**. Cette **prévision est peu réaliste** au regard du contexte de marché et des cessions réalisées les années précédentes.

---

<sup>1</sup> Versement d'une fraction du reliquat de l'augmentation de capital du Laboratoire français du fractionnement et de biotechnologies souscrite en octobre 2015, pour un montant de 90 millions d'euros ; contribution aux recapitalisations et aux augmentations de capital de différentes banques multilatérales de développement, pour un montant évalué à 145 millions d'euros ; dernière tranche du programme de renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD) décidé en 2014, pour un montant prévisionnel de 280 millions d'euros.

Une **prévision plus raisonnable, quoiqu'optimiste**, est celle de la mise en œuvre d'un **programme de cessions d'un montant de 4 milliards d'euros** accompagné d'un **épuisement du solde cumulé du compte, qui devrait s'élever à 3,5 milliards d'euros**.

Dans le cadre de ce scénario favorable, le solde du compte spécial serait **donc dégradé de 2 milliards d'euros supplémentaires**, qui pèseraient d'autant sur le déficit budgétaire de l'État.

Le scénario défavorable retient l'engagement de dépenses supplémentaires pour un montant de 1,1 milliard d'euros dans le cas où l'État décide de rester au capital d'Alstom. Dans la mesure où le solde sera déjà épuisé et où l'hypothèse d'un montant de cessions de 4 milliards d'euros paraît déjà particulièrement volontariste, ces **dépenses devront être couvertes par un versement du budget général**. Le solde budgétaire de l'État serait donc **dégradé de 3,1 milliards d'euros** et les dépenses du budget général augmentées de 1,1 milliard d'euros.

Ces **deux scénarios sont relativement optimistes en ce qu'ils retiennent l'estimation du Gouvernement pour le solde cumulé reporté de 2016 sur 2017**, soit un montant de 3,5 milliards d'euros. Or l'atteinte de cette prévision suppose que des cessions soient réalisées avant la fin de l'année pour un montant minimum de 800 millions d'euros. La nature exacte des opérations prévues permettant d'abonder le compte spécial reste inconnue à ce jour.

De façon générale, **l'absence de toute information du Parlement sur le solde cumulé des comptes spéciaux** dans les documents budgétaires accompagnant le projet de loi de finances paraît problématique. En effet, ces **soldes cumulés peuvent représenter des montants considérables au regard de la budgétisation initiale** des comptes et devraient donc être présentés à titre indicatif afin de permettre au Parlement d'appréhender l'intégralité des ressources dont disposent les comptes spéciaux.

*b) Une sous-budgétisation de 750 millions d'euros concernant les opérations extérieures et intérieures du ministère de la Défense*

Seuls 450 millions d'euros et 41 millions d'euros sont prévus au titre respectivement des opérations extérieures et des opérations intérieures, contre une dépense s'élevant en 2015 à 1,1 milliard d'euros (Opex) et 170 millions d'euros (Opint) et une prévision d'exécution 2016 de plus d'un milliard d'euros pour les Opex et de 183 millions d'euros pour les missions intérieures.

Par conséquent, il est probable que la budgétisation initiale soit inférieure aux besoins de 650 millions d'euros pour les opérations extérieures (Opex), et d'au moins 100 millions d'euros pour les opérations intérieures (Opint), soit un **total de 750 millions d'euros sur ce poste**. Ce **montant est identique pour les deux scénarios**.

*c) 175 millions d'euros au moins viendront à manquer en 2017 pour les dépenses liées à l'hébergement d'urgence et à l'allocation pour les demandeurs d'asile*

La **budgetisation de l'allocation pour les demandeurs d'asile (ADA), portée par le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration », est inférieure en 2017 à la prévision d'exécution 2016 de 95 millions d'euros.** Or, au regard de l'évolution des flux migratoires, il paraît peu probable que le nombre de demandeurs d'asile décroisse en 2017. Une sous-budgetisation au moins égale à 95 millions d'euros – voire supérieure à ce montant dans le cas, probable, où le nombre de demandeurs d'asile augmente – est donc manifeste.

Au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (programme 303 de la mission « Immigration »), la différence entre la budgetisation initiale 2017 et la prévision d'exécution révisée 2016 est de 30 millions d'euros. Il est donc **probable que des crédits supplémentaires doivent être ouverts à ce titre en cours d'année 2017, pour un montant au moins égal à 30 millions d'euros.**

Concernant les crédits destinés à l'hébergement d'urgence portés par le programme 177 de la mission « Égalité des territoires et logement », la **budgetisation initiale pour 2017 est d'ores et déjà inférieure de 50 millions d'euros à la prévision d'exécution pour 2016<sup>1</sup>.** Une sur-exécution d'au moins 50 millions d'euros en 2017 est donc probable.

**Au total, en matière d'hébergement d'urgence et d'allocation aux demandeurs d'asile, une sous-budgetisation à hauteur de 175 millions d'euros est vraisemblable.**

Le **scénario défavorable**, s'appuyant sur les données constatées les exercices précédents concernant la sous-estimation des besoins de l'hébergement d'urgence, chiffre le risque à **195,8 millions d'euros.**

*d) Un dépassement probable d'au moins 100 millions d'euros des crédits alloués à la politique de l'emploi, en particulier pour les contrats aidés*

L'enveloppe de contrats aidés prévue pour 2017 est inférieure tant à la réalisation 2015 qu'à la prévision d'exécution 2016 : elle s'élève ainsi à 1,841 milliard d'euros en AE et 2,472 milliards d'euros en CP pour un total de 280 000 contrats aidés<sup>2</sup>, contre une prévision d'exécution 2016 de 3,55 milliards d'euros en AE et 3,0 milliards d'euros en CP en 2016 pour 445 000 contrats.

---

<sup>1</sup> La prévision d'exécution est supérieure entre 100 et 200 millions d'euros aux crédits ouverts en loi de finances initiale et par décret d'avance d'octobre.

<sup>2</sup> Sous-action 1 « Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés » de l'action 2 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi ».

Au total, est donc constatée une **différence de 570 millions d'euros en CP entre la prévision d'exécution 2016 et la budgétisation 2017.**

Paraît en particulier optimiste **l'estimation du coût budgétaire unitaire des contrats aidés conclus au second semestre de l'année 2016 sur l'année 2017** : ceux-ci coûteraient beaucoup moins cher à l'État (par contrat aidé) que les contrats conclus au premier semestre (551,54 euros contre 717,77 euros) en raison d'une participation accrue des collectivités territoriales au financement des contrats aidés.

En prévoyant un coût unitaire similaire à celui des contrats conclus au premier semestre (avec le même taux de prise en charge par le conseil général que celui indiqué par le PAP 2017 pour les contrats conclus au second semestre), **le surcoût pour l'État serait de 100 millions d'euros.**

Ainsi, une **sous-budgétisation à hauteur de 100 millions d'euros paraît donc plausible.**

Au regard des ouvertures en cours d'exercice très importantes intervenues ces dernières années au titre des politiques de l'emploi, en particulier en raison du rehaussement quasi-systématique de la cible de création de contrats aidés, **une hypothèse défavorable serait celle d'un dépassement égal à la moyenne des sur-exécutions constatées de 2012 à 2015, soit 314,8 millions d'euros.** Ce scénario défavorable reste inférieur de près de 400 millions d'euros à la sous-budgétisation constatée en 2015.

*e) Une sous-budgétisation d'au moins 30 millions d'euros sur la masse salariale de l'État*

La masse salariale de l'État devrait croître de 4 % en 2017, soit une hausse supérieure à l'augmentation cumulée des années 2007 à 2015.

Il est difficile à ce stade d'estimer la précision des hypothèses de glissement vieillesse technicité (GVT) et le réalisme du coût prévu au titre des mesures catégorielles par le Gouvernement. Depuis 2012, la masse salariale est en moyenne sous-budgétée à hauteur de 340 millions d'euros.

Une **hypothèse très prudente** consiste à considérer que la sous-budgétisation en 2017 ne sera que de 10 % de cette moyenne (et de moins d'un tiers de de la sous-budgétisation constatée en 2015), soit de **30 millions d'euros.**

Un **scénario défavorable, mais plus réaliste**, consiste à considérer que les effets conjugués du relèvement du point d'indice, la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » et l'augmentation des effectifs conduiront à un dépassement de la budgétisation initiale de l'ordre de celui constaté depuis le début du quinquennat, soit de **340 millions d'euros.**

*f) Une budgétisation de l'aide médicale d'État inférieure d'au moins 30 millions d'euros aux besoins*

Pour 2017, **les crédits prévus au titre de l'aide médicale d'État ou AME s'élèvent à 815,2 millions d'euros**, montant en progression de 10 % par rapport à la dotation initiale votée en loi de finances initiale 2016. Pour mémoire, les dépenses d'AME de droit commun ont progressé de 40 % depuis 2012.

Cette estimation se fonde sur **deux principales hypothèses** : une évolution des **effectifs moyens annuels des bénéficiaires de l'AME « consommateurs de soins » de 4,9 %** par an en 2016 et 2017 d'une part, la **diminution du coût moyen des dépenses de santé prises en charge d'autre part**.

Or la **progression tendancielle des effectifs de bénéficiaires depuis 2011 atteint 12 % par an** et les données d'exécution pour 2016 montrent que la dépense d'AME atteindrait 770 millions d'euros, soit 74 millions d'euros de plus que les crédits ouverts en loi de finances initiale.

Concernant la diminution attendue des dépenses de santé, elle est censée découler des économies réalisées dans le cadre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour 2017. Or le Haut Conseil des finances publiques considère que, « *s'agissant des dépenses sociales, les prévisions du Gouvernement sont affectées d'un risque significatif* »<sup>1</sup> et suppose « *un effort accru d'économies sur les dépenses d'assurance maladie [...] dont la réalisation est incertaine* ».

**Un dépassement des crédits du budget de l'aide médicale d'État (AME) paraît donc probable, à hauteur d'au moins 30 millions d'euros dans le scénario le plus favorable.** Le scénario défavorable consiste à retenir la moyenne annuelle de la sur-exécution constatée sur l'aide médicale d'État de 2012 à 2015, soit un montant de **133 millions d'euros**.

*g) Des dépenses supplémentaires possibles au titre des contentieux européens pour un total de 385 millions d'euros*

Outre les **refus d'apurement communautaires**, qui occasionnent des dépenses pesant sur la mission « Agriculture », **plusieurs contentieux fiscaux sont en cours au niveau européen**, les dépenses auxquelles ils donnent lieu étant retracées sur la mission « Remboursements et dégrèvements de l'État » : contentieux précompte immobilier, contentieux OPCVM, affaire dite « de Ruyter », contentieux relatif à la liberté d'établissement dit « Steria », contentieux relatif à la contribution additionnelle au titre des montants distribués, etc.

---

<sup>1</sup> Avis n° 2016-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017.

Les documents budgétaires font état de **provisions pour 2017** à ce titre, sans que les montants précis ne soient détaillés contentieux par contentieux.

Bien que cette carence d'information du Parlement puisse être regrettée, il faut noter qu'elle répond aussi à un **souci de prudence**, dans la mesure où la communication par la France de prévisions de dépenses pourrait influencer sur les discussions avec la Commission européenne.

Ainsi, afin de garantir le caractère plausible des estimations de sous-budgétisations, les **contentieux fiscaux ne sont pas intégrés au champ d'analyse des sous-budgétisations**.

En revanche, **paraît surprenante l'absence totale de provisions pour refus d'apurement sur les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »** : ceux-ci ont été significatifs durant les derniers exercices, avec des dépenses de 427 millions d'euros en 2014 et 812,4 millions d'euros en 2015.

La **probabilité de nouveaux décaissements en 2016 et 2017, en lien avec plusieurs décisions *ad hoc* de la Commission européenne prises en 2016, est très élevée**.

Un scénario très favorable retient donc une absence de sous-budgétisation en 2017, mais un scénario plus réaliste prévoit un **décaissement de 385 millions d'euros à ce titre**, soit un montant égal à la moyenne annuelle des crédits ouverts en cours d'exercice au titre des contentieux européens depuis 2012.

#### ***D. UN REPORT DE CHARGES SUR 2018 ET AU-DELÀ DE PLUS DE 12 MILLIARDS D'EUROS***

Non seulement le budget 2017 démontre un clair dérapage des dépenses de l'État mais, au surplus, le **Gouvernement ne cesse d'annoncer des dépenses nouvelles**, généralement pluriannuelles, et dont seule une **petite fraction devrait être effectivement budgétée sur l'exercice 2017**.

**L'héritage laissé après 2017 sera double** : outre la probable dégradation du solde budgétaire liée au dérapage des dépenses, devra aussi être prise en compte l'ampleur des engagements pris par ce Gouvernement pour l'exercice 2018, voire les années postérieures.

#### **1. Le « grand bluff » du troisième programme d'investissement d'avenir : 10 milliards d'euros annoncés, zéro crédit de paiement budgété**

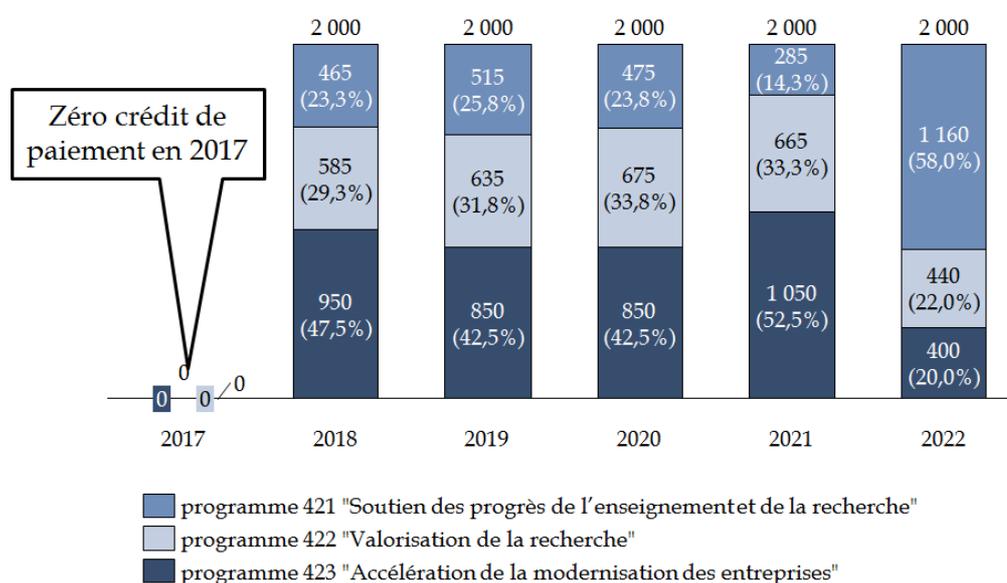
La tendance du Gouvernement à bénéficier d'effets d'annonce tout en s'exonérant des conséquences budgétaires réelles des dépenses nouvelles prévues trouve son paroxysme dans la budgétisation du troisième

programme d'investissements d'avenir (PIA) en 2017. En effet, **aucun crédit de paiement n'est prévu pour l'année à venir.**

Seules des autorisations d'engagement sont inscrites au budget de l'État, ce qui permet au Gouvernement **d'afficher un effort de 10 milliards d'euros en faveur d'investissements de long terme sans dégrader le déficit budgétaire d'un centime**, laissant la charge du financement effectif, en crédits de paiement, du programme aux exercices postérieurs à 2017.

**Graphique n° 47 : Décaissements prévus au titre du PIA de 2017 à 2022**

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances de la mission « Investissements d'avenir »

Les analyses relatives au troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3) sont développées dans le **rapport spécial de la mission « Investissements d'avenir »**.

## 2. Des annonces nouvelles multiples qui pèseront pour plusieurs milliards d'euros sur les exercices postérieurs à 2017

Le Gouvernement multiplie les annonces de dépenses nouvelles, pour des montants importants, qui remettent en cause la crédibilité du projet de loi de finances quelques semaines seulement après son dépôt et qui font peser une **charge supplémentaire non seulement sur 2017, mais aussi sur les exercices à venir.**

Ainsi, l'annonce du Président de la République du 27 octobre 2016 d'augmenter les **moyens liés aux opérations de rénovation urbaine** de

1 milliard d'euros ne pèsera qu'à hauteur de 100 millions d'euros en 2017 : 900 millions d'euros devront être décaissés – et financés – à partir de 2018.

Concernant le **plan de lutte contre la surpopulation carcérale, 1,16 milliard d'euros a été engagé en autorisations d'engagement**, ce qui signifie que le décaissement des crédits de paiement – qui seuls, pèsent sur le solde budgétaire de l'État – se fera **intégralement sur les exercices postérieurs à 2017**.

Le coût du plan de sauvetage d'Alstom, ou encore le plan de lutte contre la radicalisation devraient aussi peser sur les exercices postérieurs à 2017.

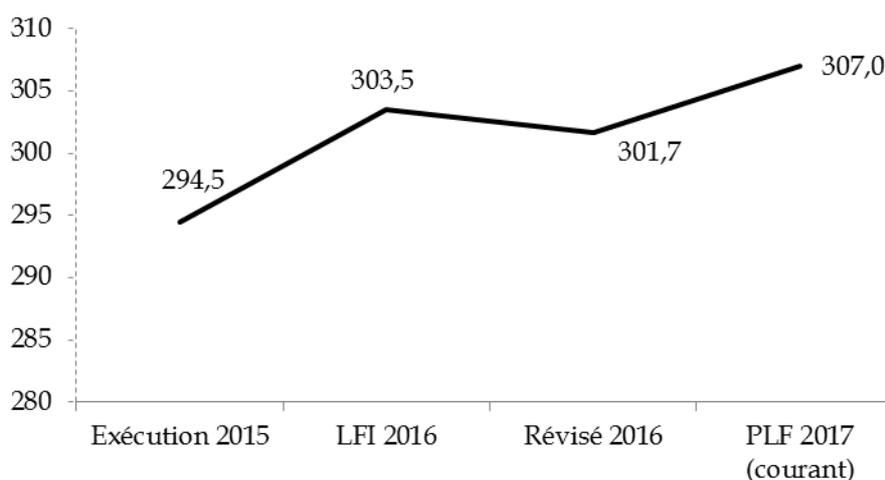
C'est ainsi au moins **2 milliards d'euros de dépenses qui pèseront sur les exercices postérieurs à 2017, auxquels il faut ajouter les 10 milliards d'euros** du troisième programme d'investissements d'avenir.

#### IV. LES RECETTES : DES PRÉVISIONS OPTIMISTES, PLUSIEURS MESURES QUI AURONT UN IMPACT UNIQUEMENT À COMPTER DE 2018

Les recettes nettes de l'État devraient s'élever à **301,7 milliards d'euros en 2016** (prévision révisée) et **307 milliards d'euros en 2017**, soit une hausse de près de 2 %.

Graphique n° 48 : Évolution des recettes nettes de l'État entre l'exécution 2015 et la prévision pour 2017

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

**Tableau n° 49 : Évolution des recettes fiscales et non fiscales de l'État  
entre la prévision révisée pour 2016 et la prévision pour 2017**

(en milliards d'euros et en %)

Type de recettes (en Md€)	Prévision révisée 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/prévision révisée 2016	Évolution PLF 2017/prévision révisée 2016
<i>Recettes fiscales nettes</i>	285,9	292,5	6,6	2,31 %
<i>Recettes non fiscales</i>	15,8	14,5	-1,3	-8,23 %
<i>Total des recettes de l'État</i>	<b>301,7</b>	<b>307</b>	<b>5,3</b>	<b>1,76 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'augmentation des recettes de l'État est largement portée par les recettes fiscales nettes.

**A. LES RECETTES FISCALES : UNE PRÉVISION OPTIMISTE POUR 2017 EN HAUSSE DE 6,6 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION PRÉVUE POUR 2016**

**1. La prévision de recettes fiscales en 2016 a été surestimée de près de 2 milliards d'euros**

La loi de finances pour 2016 prévoyait un montant de recettes fiscales nettes de 287,9 milliards d'euros, soit près de 8 milliards d'euros de recettes fiscales nettes supplémentaires par rapport à l'exécution de l'année 2015.

La prévision révisée pour 2016 figurant dans le présent projet de loi de finances évalue les recettes fiscales nettes à 285,9 milliards d'euros, soit une révision à la baisse de près de **2 milliards d'euros (- 1 %)**. **Cet écart relativement modéré observé en 2016 découle principalement de la révision à la baisse de l'évolution spontanée** globale des recettes fiscales, c'est-à-dire sans que des mesures nouvelles ou anciennes n'expliquent directement la baisse constatée.

Cette dégradation est notamment issue d'une **moins-value de 2,4 milliards d'euros des recettes d'impôt sur les sociétés**, qui est due « à la révision à la baisse de la croissance du bénéficiaire fiscal, qui s'établirait à + 4,2 % contre + 9,7 % au moment de la loi de finances initiale ». Cette baisse découle également de la prolongation d'un an de la mesure de suramortissement pour les investissements réalisés jusqu'au 14 avril 2017 (soit une baisse de 350 millions d'euros des recettes d'impôt sur les sociétés).

Les **recettes d'impôt sur le revenu (IR) connaissent également une légère baisse** (- 600 millions d'euros) en raison du coût du **crédit d'impôt**

**pour la transition énergétique (CITE) plus important** que cela n'était prévu en loi de finances initiale, et de la **révision à la baisse de l'évolution de la masse salariale en 2015**.

La révision à la hausse de la **prévision de recettes de TVA** peut également être relevée. Cette augmentation, de 400 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2016, ne provient néanmoins que « *de la reprise en base de la plus-value observée en 2015* », et permet de compenser la révision à la baisse des emplois taxables.

La **révision à la hausse des autres recettes fiscales**, à hauteur de **600 millions d'euros**, provient principalement de la révision à la baisse du coût des contentieux de série, en particulier le contentieux fiscal communautaire relatif aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

#### **Le contentieux fiscal communautaire concernant les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) étrangers**

Le régime français d'imposition des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) non-résidents a été invalidé par la Cour de justice de l'Union Européenne, par un arrêt du 10 mai 2012<sup>1</sup>, sur le fondement de la liberté de circulation des capitaux, prévu à l'article 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE).

La retenue à la source sur les dividendes versés par des sociétés résidentes à des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) non-résidents faisait en effet l'objet, depuis 2006, de multiples contentieux de la part de fonds d'investissements étrangers, qui s'estimaient victimes d'une discrimination<sup>2</sup>. La règle fiscale a ainsi été modifiée par la loi de finances rectificative du 16 août 2012<sup>3</sup>.

La direction générale des finances publiques (DGFip) estimait à la fin de l'année 2012 à près de **4,9 milliards d'euros le montant prévisionnel des restitutions au titre de ce contentieux, intérêts moratoires compris**. En conséquence, la loi de finances rectificative précitée ouvrait des crédits budgétaires au titre de ce contentieux fiscal.

Les conséquences budgétaires étaient censées s'étaler jusqu'en 2015, la Cour de justice de l'Union Européenne ayant autorisé les dépôts de réclamations jusqu'au 31 décembre 2014.

En raison du caractère incertain des sommes dues au titre de ce contentieux, des crédits élevés sont inscrits en loi de finances initiale, avant d'être révisés à la baisse en cours d'année. En effet, les dossiers traités par le tribunal administratif de Montreuil, centralisant ce contentieux, augmentent moins rapidement que le nombre de dossiers déposés.

<sup>1</sup> Arrêt dans les affaires jointes C-338/11 Santander Asset Management SGIIC SA / Directeur des résidents à l'étranger et des services généraux et C-339/11 à C-347/11 Santander Asset Management SGIIC SA e.a. / Ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.

<sup>2</sup> De 1978 à 2012, les OPCVM établis à l'étranger étaient soumis à un prélèvement à la source de 25 % sur les dividendes qu'ils percevaient des sociétés françaises alors que les OPCVM français en étaient exonérés.

<sup>3</sup> Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

### Prévision et exécution des crédits relatifs au contentieux fiscal des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)

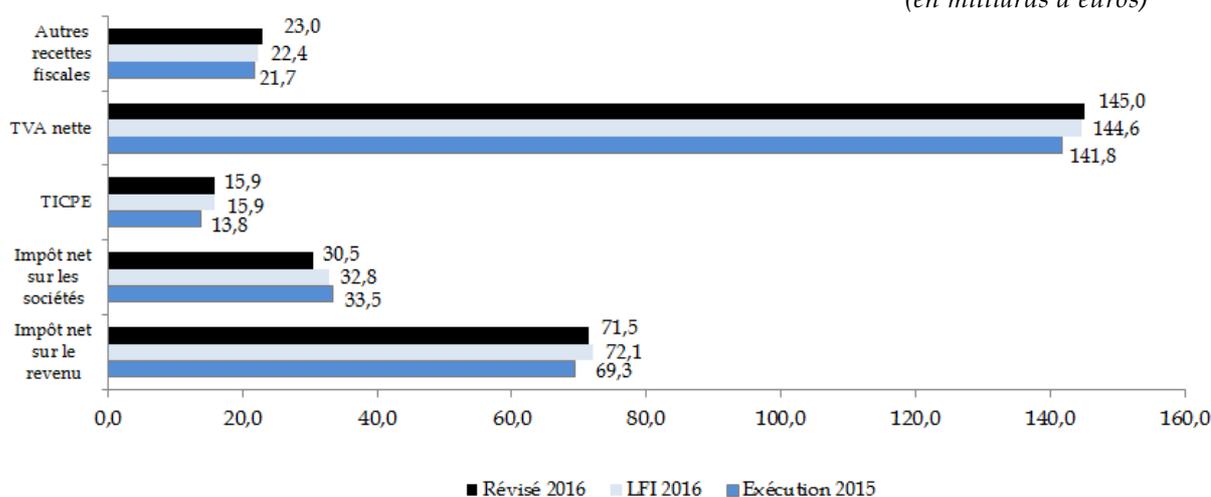
(en milliards d'euros)

	2012 (LFR)	2013	2014	2015	2016	2017
Prévision initiale	1,5	1,8	2	1,8	1,75	1
Exécution		0,3	0,8	0,7	1	

Source : commission des finances du Sénat, d'après le référé du Premier président de la Cour des Comptes du 27 août 2013, adressé au ministre de l'économie et des finances, sur les contentieux communautaires précompte mobilier et OPCVM ; annexe n°41 relatif aux remboursements et dégrèvements fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014, par Eva Sas.

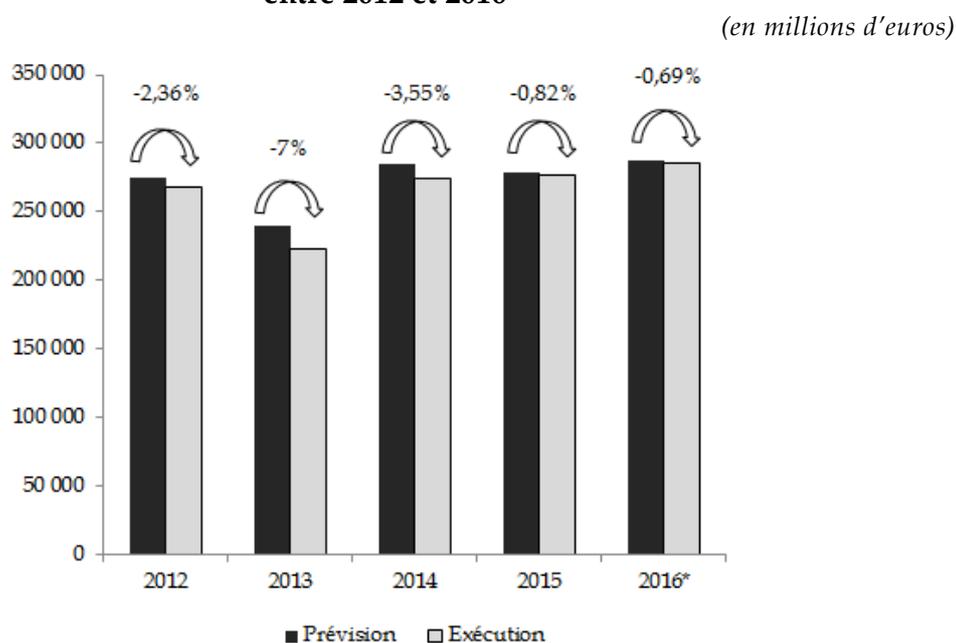
### Graphique n° 50 : Évolution des recettes fiscales par catégorie d'impôt entre l'exécution 2015 et la prévision révisée pour 2016 associée au projet de loi de finances pour 2017

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

**Graphique n° 51 : Prévision et exécution<sup>1</sup> des recettes fiscales nettes de l'État  
entre 2012 et 2016**



Note de lecture : l'exécution 2016 correspond à la prévision révisée accompagnant le projet de loi de finances pour 2017.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Si l'écart entre prévision et exécution semblait s'être resserré depuis 2014, contrastant avec les exercices précédents où des moins-values fiscales très importantes avaient pu être relevées (près de 11 milliards d'euros par exemple en 2014), force est de constater que les prévisions de recettes pour l'exercice 2017 semblent renouer avec un optimisme peu prudent.

**2. L'augmentation attendue des recettes fiscales pour 2017 découle quasi-exclusivement d'une évolution spontanée des impôts très dynamique**

*a) La décomposition des facteurs de hausse des recettes fiscales*

Les recettes fiscales nettes, c'est-à-dire calculées après imputation des remboursements et dégrèvements, augmenteraient de **6,6 milliards d'euros (+ 2,3 %) par rapport à la prévision révisée pour 2016**, pour atteindre un montant de 292,5 milliards d'euros.

Comme le montre le graphique ci-dessous, une grande partie de cette augmentation proviendrait de **l'évolution spontanée des recettes fiscales**,

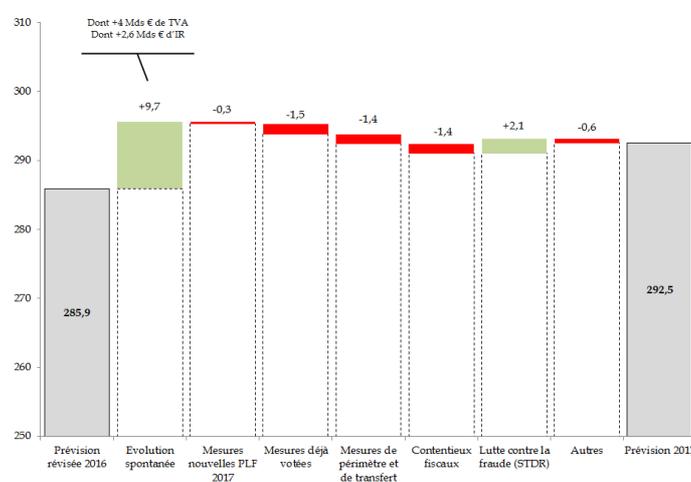
<sup>1</sup> 1,4 milliard d'euros sont retranchés à l'exécution des recettes fiscales pour 2015, dès lors qu'ils correspondent au remboursement à l'État par EDF d'une aide d'État déclarée illicite par la Commission Européenne, et qu'ils constituent une recette à caractère exceptionnelle à neutraliser pour apprécier l'ampleur réelle de la moins-value constatée.

compte tenu de l'absence de mesures nouvelles ayant une incidence importante sur le montant des recettes en 2017.

La seule mesure significative est relative à l'impôt sur le revenu : la baisse de cet impôt, prévue à l'article 2 du projet de loi, diminue le rendement de cet impôt de 1 milliard d'euros. Cette diminution s'ajoute aux nombreuses autres mesures prises par le Gouvernement depuis le début du quinquennat qui ont concouru à renforcer la concentration de l'impôt sur le revenu.

**Graphique n° 52 : Décomposition des facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes entre 2016 et 2017**

(en millions d'euros)

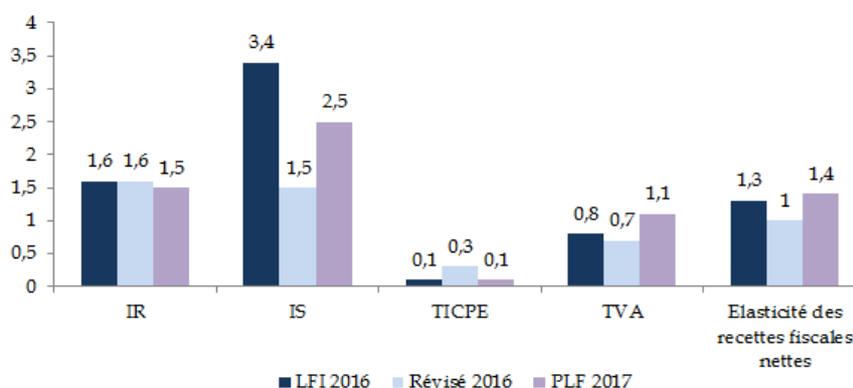


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'évolution spontanée anticipée des recettes fiscales (hors mesures nouvelles) s'élèverait ainsi à 9,7 milliards d'euros en 2017. Cette augmentation repose sur une **élasticité des recettes à la croissance du PIB** importante pour 2017, estimée à **1,4**. En d'autres termes, les **recettes fiscales en 2017 doivent progresser plus rapidement que la croissance de l'économie française<sup>1</sup>** pour que les prévisions de recettes fiscales effectuées par le Gouvernement se réalisent.

<sup>1</sup> Estimée à 1,5% pour 2017.

**Graphique n° 53 : Élasticité des recettes fiscales nettes de l'État  
par catégorie d'impôt**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

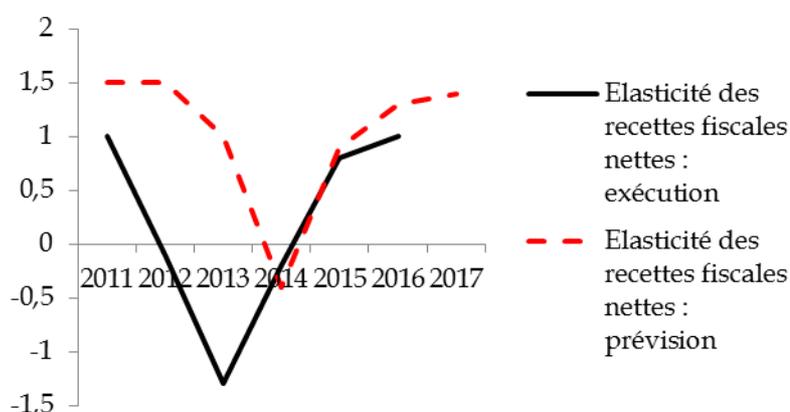
L'augmentation de l'élasticité apparaît particulièrement forte pour l'impôt sur les sociétés : elle est estimée à 2,5 contre 1,5 en 2016, alors même que l'élasticité prévisionnelle révisée pour 2016 est revue à la baisse de - 0,4, compte tenu du « moindre dynamisme de l'évolution spontanée de l'impôt sur les sociétés, du fait de la révision à la baisse de l'estimation du bénéfice fiscal de 2015 ».

Certes, le rattrapage des recettes fiscales accompagne généralement une reprise de la croissance. Il est néanmoins possible de s'interroger sur le réalisme des estimations du Gouvernement, dans la mesure où la **prévision de croissance est elle-même jugée « optimiste » par le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP)<sup>1</sup>**.

Au surplus, l'élasticité des recettes fiscales à la croissance est presque systématiquement surestimée par le Gouvernement, comme en témoigne le graphique ci-dessous.

<sup>1</sup> Avis n° HCFP-2016-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017 du 24 septembre 2016.

**Graphique n° 54 : Élasticité des recettes fiscales nettes depuis 2011 et estimation pour 2017**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

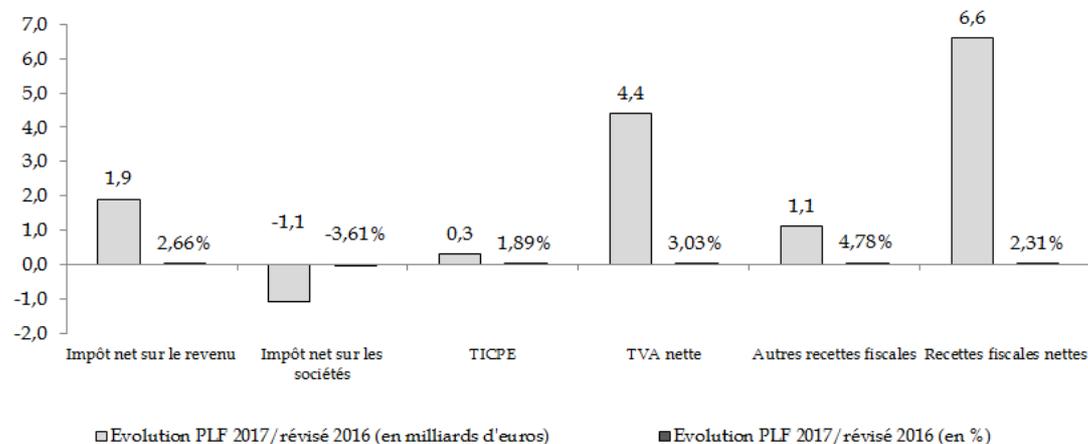
Ainsi, votre rapporteur général s'interroge sur le caractère réaliste de l'évolution des recettes fiscales prévue par le Gouvernement, compte tenu de l'élasticité à la croissance retenue pour 2017, qui paraît surestimée, et de la prévision de croissance pour 2017, elle-même jugée « optimiste » par le HCFP.

*b) Une évolution des « grands impôts » reposant en grande partie sur leur évolution spontanée*

La hausse des recettes fiscales provient principalement de la TVA (+ 4,4 milliards d'euros, soit une progression de près de 3 %) et dans une moindre mesure de l'impôt sur le revenu (+ 1,9 milliard d'euros, soit 2,66 %).

### Graphique n° 55 : Évolution des recettes fiscales par catégorie d'impôt entre la loi de finances initiale pour 2016 et le projet de loi de finances 2017

(en milliards d'euros et en %)



Note de lecture : en 2017, la TVA devrait croître de 4,4 milliards d'euros, soit une hausse de 3,03 % par rapport à l'estimation révisée pour 2016.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

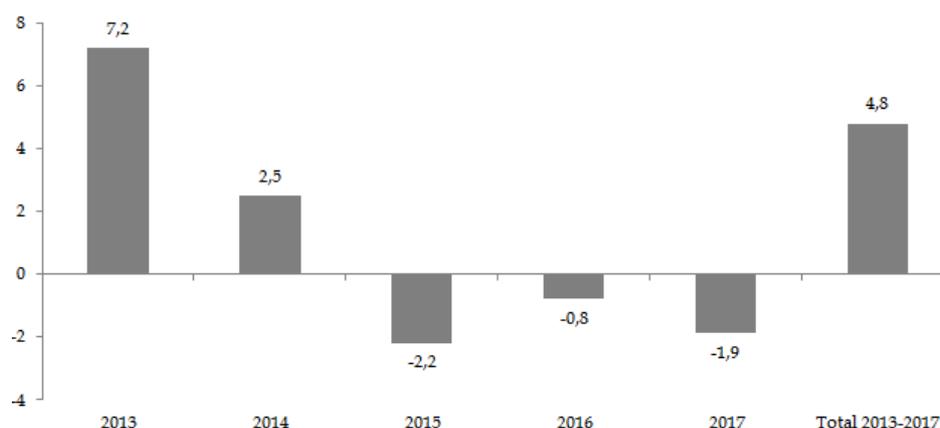
(1) L'impôt sur le revenu : une augmentation du produit dans la continuité de l'évolution constatée depuis 2012

Le rendement de l'impôt sur le revenu a augmenté de 21 % entre 2013 et 2016, passant d'environ **59 milliards d'euros** à **71,5 milliards d'euros**.

Si une part de l'augmentation globale du produit de l'impôt sur le revenu découle de **son évolution spontanée**, les mesures nouvelles prises par le Gouvernement depuis 2013 ont conduit à une augmentation de **4,8 milliards d'euros de la charge fiscale pesant sur les ménages au titre de cet impôt**.

### Graphique n° 56 : Impact sur le produit de l'impôt sur le revenu des mesures présentées par le Gouvernement depuis le début du quinquennat

(en milliards d'euros)

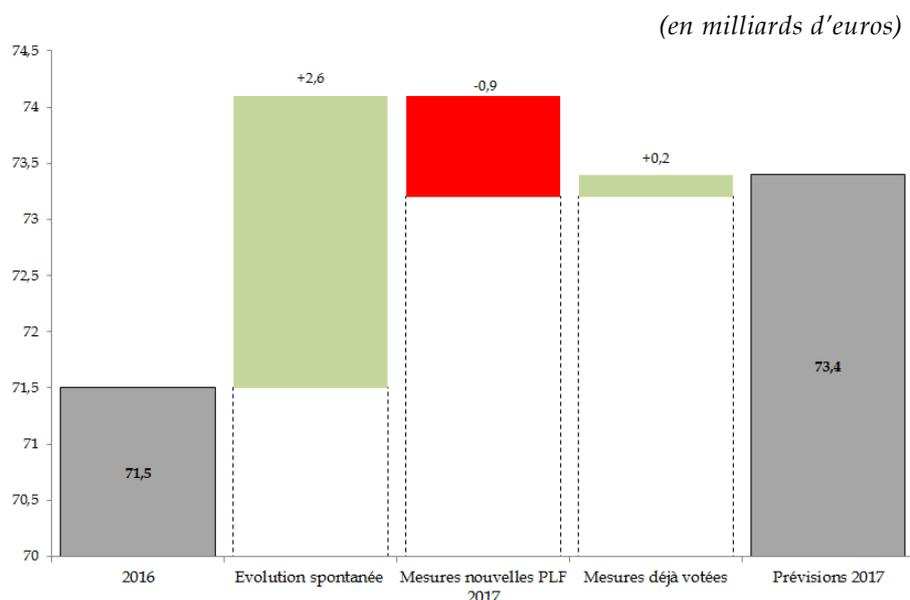


Note de lecture : en 2017, les mesures présentées dans le PLF et les textes précédents représentent une baisse de l'impôt sur le revenu d'environ 1,9 milliard d'euros. Les chiffres correspondent à des prévisions *ex ante* et non à des évaluations *ex post*.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2017, le rendement de l'impôt sur le revenu augmenterait de **1,9 milliard d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2016**. L'évolution spontanée des recettes d'impôt sur le revenu, estimée à 3,7 % pour 2017 (soit 2,6 milliards d'euros), expliquerait cette augmentation. Cette hausse de l'évolution spontanée résulterait du « *dynamisme des salaires réels en 2016, dont l'effet est amplifié par la progressivité du barème* »<sup>1</sup>.

**Graphique n° 57 : Décomposition des facteurs d'évolution de l'impôt sur le revenu entre le révisé 2016 et la prévision pour 2017**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette augmentation, **probablement surévaluée au regard de l'élasticité des recettes d'impôt sur le revenu retenue par le Gouvernement, qui s'élève à 1,5 pour 2017**, est partiellement compensée par une **baisse de 1,1 milliard d'euros** découlant d'une mesure nouvelle, prévue par l'article 2 du présent projet de loi de finances, qui diminue l'impôt sur le revenu pour les ménages aux revenus modestes et moyens.

Le Gouvernement propose une **réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence (RFR) n'excède pas 20 500 euros pour une personne seule et 41 000 euros pour les couples**<sup>2</sup>. Le montant de la réduction d'impôt est de 20 % de l'impôt calculé après décote pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 18 500 euros, et dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 37 000 euros pour les contribuables soumis à

<sup>1</sup> D'après l'Évaluation des Voies et Moyens annexée au présent projet de loi de finances

<sup>2</sup> Pour les familles, ce plafond sera majoré de 3 700 € par demi-part supplémentaire.

imposition commune, ces plafonds étant majorés de 3 700 euros par demi-part supplémentaire.

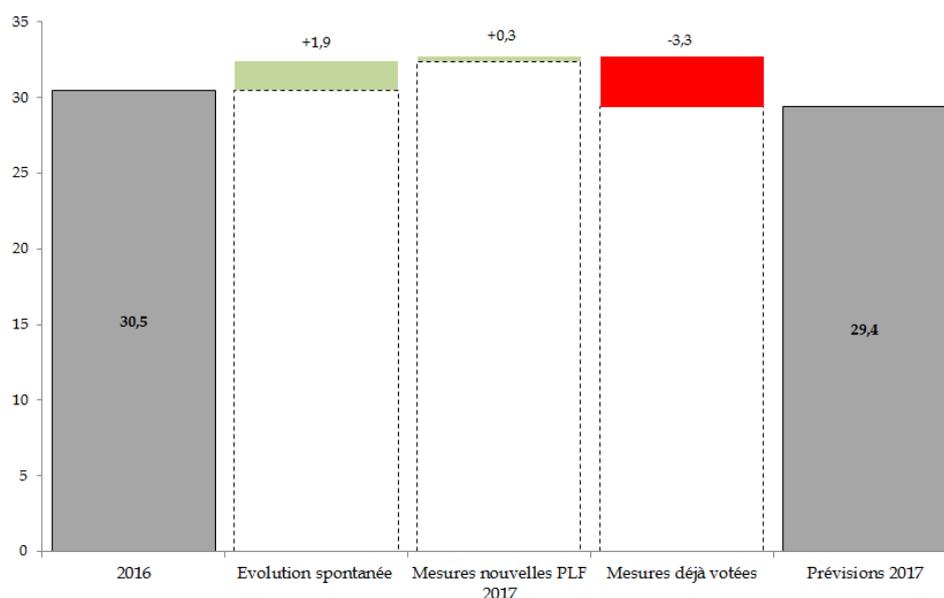
Cette réforme conduirait à diminuer le produit de l'impôt sur le revenu de **1 milliard d'euros**. Le barème, indexé sur l'inflation, entraînerait par ailleurs une perte de recette de l'ordre de 100 millions d'euros pour 2017.

- (2) L'impôt sur les sociétés (IS) : un net fléchissement du rendement hors CICE partiellement compensé par la perception anticipée d'une partie des recettes

L'impôt sur les sociétés devrait baisser de 1 milliard d'euros en 2017 par rapport à l'estimation révisée pour 2016. Son rendement s'élèverait à **29,4 milliards d'euros en 2017**.

**Graphique n° 58 : Décomposition des facteurs d'évolution de l'impôt sur les sociétés entre le révisé 2016 et la prévision pour 2017**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette diminution est principalement due aux mesures déjà votées, et plus particulièrement à **la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**. La prolongation de la mesure de suramortissement et la suppression de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés participent également à la diminution du produit de l'impôt pour 2017, à hauteur respectivement de 150 millions d'euros et de 300 millions d'euros.

L'évolution spontanée de l'impôt sur les sociétés explique le caractère modéré de la diminution du produit de l'impôt pour 2017. **Votre rapporteur général relève que l'élasticité retenue par le Gouvernement**

**pour l'impôt sur les sociétés, qui s'élève à 2,5, est particulièrement élevée, et conduit à une évolution spontanée de l'impôt très probablement surévaluée, de 6 %. Cette élasticité estimée repose sur une prévision d'évolution du bénéfice fiscal en hausse en 2016 (+ 4 %).**

L'impôt sur les sociétés pour 2017 n'est affecté par **aucune mesure nouvelle significative**. En effet, moins de 300 millions d'euros découlent de mesures nouvelles.

Hormis la **baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés à 28 %, proposée pour les petites et moyennes entreprises en 2017**, qui réduit de 300 millions d'euros les recettes d'impôt sur les sociétés en 2017, mais qui prendra son plein effet en 2018 (cf. infra), ces mesures nouvelles se réduisent à de **simples mesures de trésorerie** liées à la perception anticipée d'une partie du produit de l'impôt (réforme du cinquième acompte et élargissement de l'acompte sur les prélèvements forfaitaires libératoires).

#### **La réforme des modalités de versement du « cinquième acompte » d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises**

À la différence des trois premiers acomptes, calculés en fonction de l'impôt dû au titre de l'exercice précédent, **le quatrième et dernier acompte dû par les grandes entreprises doit représenter un montant minimal défini en fonction des résultats prévisionnels de l'exercice en cours**. L'augmentation du montant du quatrième acompte par rapport à celui des trois premiers acomptes, résultant de l'application de ce régime, est qualifiée de « **cinquième acompte** ».

L'article 7 du présent projet de loi de finances **relève les fractions d'impôt sur les sociétés** calculé sur la base de l'exercice en cours devant être versées à l'occasion du quatrième acompte par les grandes entreprises. Les entreprises devraient ainsi avoir versé, à l'issue du 4<sup>ème</sup> acompte cumulé avec les acomptes déjà versés, un montant correspondant à :

- 80 % de l'impôt dû au titre de l'année en cours, contre 75 % actuellement, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions d'euros et 1 milliard d'euros ;

- 90 % de l'impôt dû au titre de l'année en cours, contre 85 % actuellement, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 milliard d'euros et 5 milliards d'euros ;

- 98 % de l'impôt dû au titre de l'année en cours, contre 90 % actuellement, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 milliards d'euros.

*Source : commission des finances du Sénat*

Le régime du dernier acompte permet de **renforcer le lien temporel entre l'impôt versé et les résultats de l'exercice en cours** ; ce faisant, il présente l'avantage **d'améliorer la trésorerie de l'État**, au détriment de celles des entreprises qui connaissent une augmentation de leur résultat. La modification du régime du dernier acompte proposée par le présent projet

de loi de finances a pour seul objectif de **répondre aux besoins de trésorerie de l'État**, en avançant d'un exercice le paiement d'une plus grande partie de l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises. **Le Gouvernement chiffre ainsi à 460 millions d'euros le gain pour l'État, en 2017, découlant de cette évolution.**

Certes, ce dispositif ne modifie pas le montant de l'impôt dû, mais se contente d'en avancer de quelques mois le paiement. Toutefois, **la modification du régime étant pérenne, l'augmentation du montant de l'acompte versé en 2017 ne sera pas compensée par un moindre versement en 2018**, puisque le même régime continuera de s'appliquer pour le cinquième acompte versé en décembre 2018 au titre de l'exercice 2018. **Bien que de trésorerie, la charge pour les entreprises n'en sera pas moins définitive.**

Par ailleurs, la **baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés à 28 %, proposée pour les petites et moyennes entreprises en 2017**, d'une part, ne constitue pas un signal suffisant pour les investisseurs étrangers et d'autre part, ne contribue pas de manière significative au renforcement de l'attractivité économique de la France. En effet, alors que le taux nominal d'impôt sur les sociétés reste le principal facteur déterminant pour un investisseur étranger lors du choix du pays d'implantation, la politique fiscale du Gouvernement a privilégié des mécanismes dont la complexité est telle qu'elle ne constitue pas un « effet signal » pour de potentiels investisseurs, plutôt que de réduire significativement le taux d'impôt sur les sociétés. Par ailleurs, la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés ne s'appliquerait à toutes les entreprises qu'à compter de 2020<sup>1</sup> : le Gouvernement ne supporte donc qu'une fraction du coût total de la réforme.

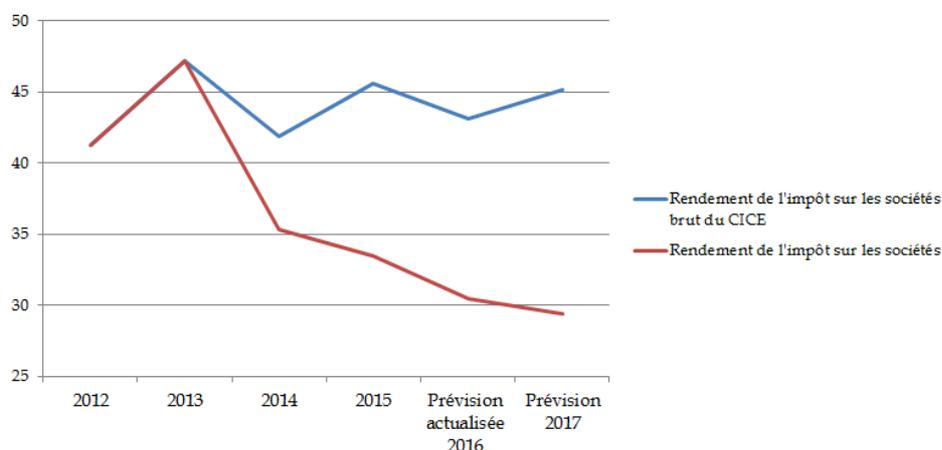
Ainsi, d'après les prévisions du Gouvernement, **le montant total des remboursements et dégrèvements d'impôt sur les sociétés, qui s'élève à 30 milliards d'euros pour 2017, sera supérieur au rendement de l'impôt lui-même, estimé pour 2017 à 29,4 milliards d'euros.** Comme l'illustre le graphique ci-dessous, **le rendement de l'impôt sur les sociétés fléchit très nettement depuis 2013.**

---

<sup>1</sup> L'article 6 du présent projet de loi de finances prévoit de diminuer le taux d'impôt sur les sociétés des entreprises pour les entreprises jusqu'à 75 000 euros de bénéfices à partir de 2017, puis en 2018 pour les entreprises jusqu'à 500 000 euros de bénéfices et en 2019 pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à un milliard d'euros, et en 2020 pour l'ensemble des entreprises.

### Graphique n° 59 : Rendement de l'impôt sur les sociétés depuis 2012

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les **mesures nouvelles décidées par le Gouvernement porteront principalement leurs effets en 2018** : ainsi la diminution du taux d'impôt sur les sociétés réduirait de 1,4 milliard d'euros son rendement en 2018 et la hausse du taux de CICE de 6 % à 7 % en diminuerait le rendement de près de 1,6 milliard d'euros en 2018, 1,9 milliard d'euros en 2019 ainsi qu'en 2020, et 3,1 milliards d'euros en 2021<sup>1</sup>.

(3) La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : une augmentation de 4,4 milliards d'euros reposant quasi-exclusivement sur l'évolution spontanée

La croissance de 3 % du rendement de la TVA pour 2017 par rapport à la prévision révisée pour 2016 résulte à 93 % de l'évolution spontanée de cet impôt, estimée à **2,8 % pour 2017**. Cette évolution spontanée dynamique découlerait de la croissance des emplois taxables, « en nette augmentation par rapport à celle attendue en 2016 (...), portée par le dynamisme de la consommation des ménages (+ 2,5 %) et de l'investissement (+ 4,2 %). »

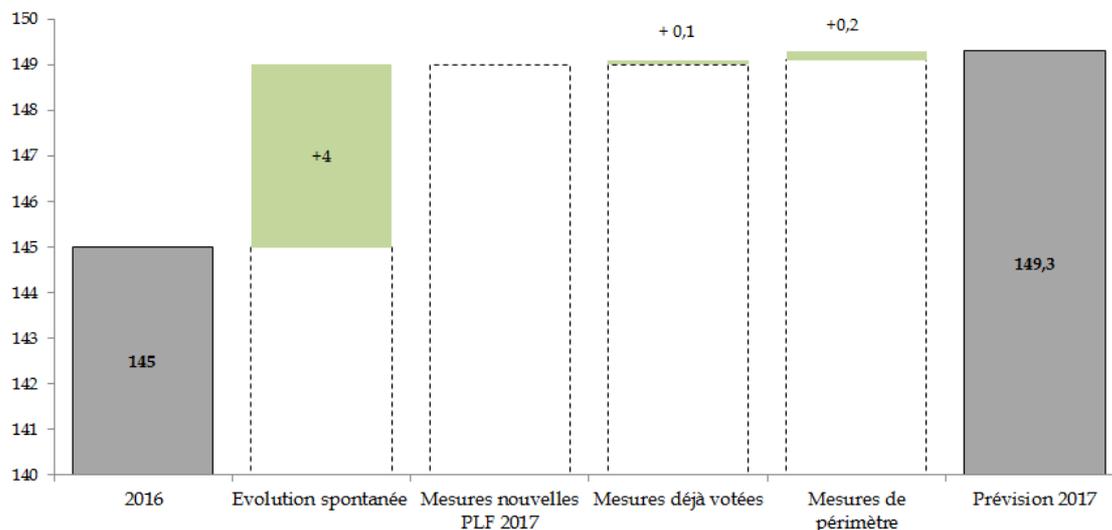
Aucune **mesure nouvelle n'est annoncée pour 2017**.

Les mesures antérieures sont limitées à un rendement de 144 millions d'euros. Des **mesures de périmètre** contribuent également à l'augmentation du produit de cet impôt revenant à l'État : il s'agit principalement d'une légère diminution du transfert de TVA à destination des organismes de Sécurité Sociale par rapport à 2016.

<sup>1</sup> D'après les informations recueillies par votre rapporteur général dans le cadre des réponses du Gouvernement au questionnaire budgétaire.

**Graphique n° 60 : Décomposition des facteurs d'évolution de la TVA  
 entre le révisé 2016 et la prévision pour 2017**

(en milliards d'euros)

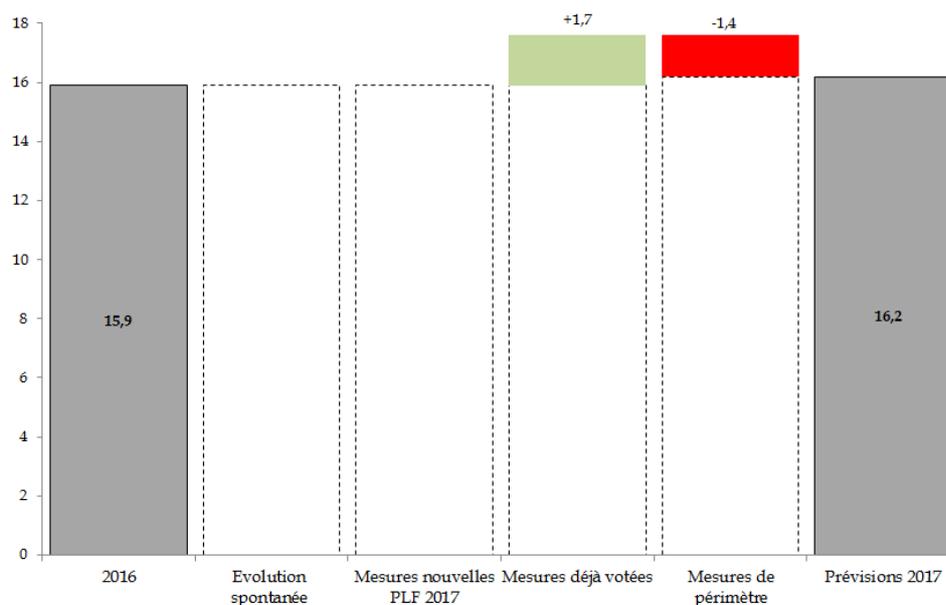


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

- (4) La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) : une légère augmentation découlant de la convergence de la fiscalité du gazole et de l'essence

**Graphique n° 61 : Décomposition des facteurs d'évolution de la TICPE  
 entre le révisé 2016 et la prévision pour 2017**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le rendement de la TICPE augmenterait de près de 350 millions d'euros en 2017, passant de **15,9 milliards d'euros à 16,2 milliards d'euros**. L'évolution spontanée de la TICPE est nulle, et aucune mesure nouvelle n'est prévue pour 2017.

Ainsi, l'augmentation est principalement liée à **l'impact des mesures antérieures au présent projet de loi de finances, en particulier à la loi de finances rectificative pour 2015<sup>1</sup>, qui acte la montée en charge de la composante carbone créée par la loi de finances pour 2014<sup>2</sup>**.

D'une part, la loi de finances rectificative pour 2015 prévoit une augmentation de la composante carbone, qui passe de 22 euros par tonne de carbone en 2016 à 30,50 euros par tonne de carbone en 2017. Cette mesure entraîne **une hausse du rendement de TICPE de 1,4 milliard d'euros pour 2017**.

D'autre part, une hausse prévisionnelle de 300 millions d'euros provient de la poursuite de la **convergence de la fiscalité du gazole et de l'essence**, les tarifs du premier étant augmentés d'un centime d'euro supplémentaire par hectolitre par rapport à 2016, tandis que les tarifs de la seconde sont diminués d'un centime d'euro par hectolitre par rapport à 2016.

Ces mesures sont intégrées dans les tarifs de TICPE prévus pour 2017.

#### Graphique n° 62 : Tarifs de TICPE par litre de carburant en 2016 et 2017

(en euro, arrondi au centime le plus proche)

Carburant	Tarif 2016	Tarif 2017
Supercarburant sans plomb (SP 95-E5 et SP 98)	0,64	0,65
Supercarburant sans plomb (SP 95-E10)	0,62	0,63
Gazole	0,50	0,53

Source : article 265 du code des douanes

Cette augmentation s'accompagne d'une **mesure de transfert d'un montant de 1,4 milliard d'euros** (sur le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »), découlant de l'affectation de la hausse de la composante carbone.

(5) Les autres recettes fiscales : une augmentation modérée

Cet agrégat est composé des recettes fiscales de nature différente, dont la principale est l'impôt sur la fortune (ISF). Elles sont évaluées à

<sup>1</sup> Article 14 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

<sup>2</sup> Article 32 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

**24,1 milliards d'euros pour 2017**, soit une progression de près d'un milliard d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2016.

**Le rendement de l'impôt sur la fortune représente 22 %, soit près du quart, des « autres recettes fiscales ».** Son produit estimé pour 2017 s'élève à 5,4 milliards d'euros. Cette évaluation découle d'une évolution spontanée de 2,4 % ainsi que de l'instauration d'un mécanisme anti-abus relatif au plafonnement de l'impôt prévu à l'article 4 du présent projet de loi de finances, dont doit être souligné le **risque d'inconstitutionnalité**.

#### **La création d'une clause anti-abus visant à lutter contre certains détournements du plafonnement de l'impôt sur la fortune (ISF)**

L'article 885 V *bis* du code général des impôts prévoit un **mécanisme de plafonnement de l'ISF, dont le coût s'élève à 1,077 milliard d'euros pour l'année 2015**. Le cumul de l'ISF et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente **est ainsi plafonné à 75 % du total des revenus mondiaux nets de frais professionnels**.

À ce jour, **les sommes en attente au sein de sociétés holdings contrôlées par le redevable demeurent exclues des revenus pris en compte dans le calcul du plafonnement**. La technique dite de « l'encapsulage » des dividendes<sup>1</sup>, qui repose sur l'interposition de sociétés au niveau desquelles les revenus sont capitalisés, peut ainsi permettre d'alléger sans limite l'ISF.

En proposant de réintégrer les « *revenus distribués à une société passible de l'impôt sur les sociétés contrôlée par le redevable* » lorsque le montage présente un objectif principalement fiscal, l'article 4 du présent projet de lois finances **visent donc à contourner la décision du Conseil constitutionnel de 2012, qui avait censuré la prise en compte du bénéfice distribuable des sociétés contrôlées par le redevable**.

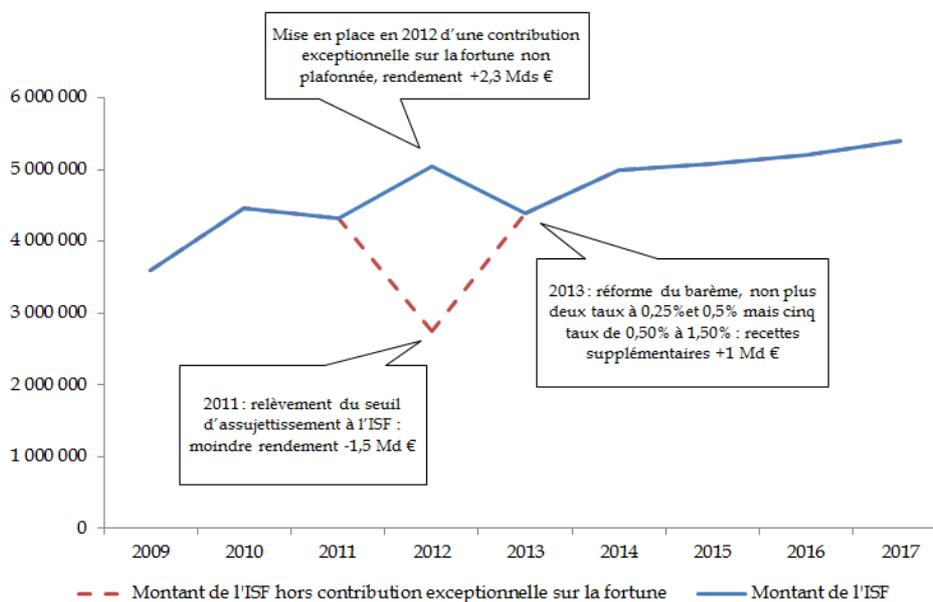
Par ailleurs, en proposant d'introduire une clause anti-abus spécifique visant les montages ayant « *pour objet principal* » d'éluder l'ISF, tout en l'assortissant des garanties propres à la procédure d'abus de droit classique – y compris la saisine du comité de l'abus de droit fiscal –, cet article vise également à **contourner la décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, par laquelle le juge constitutionnel a censuré l'extension de la définition de l'abus de droit aux actes ayant pour « motif principal » d'éluder ou d'atténuer l'impôt**.

Source : *commission des finances du Sénat*

<sup>1</sup> Cabinet Bornhauser, « *La nouvelle clause anti-abus de l'article 119 ter 3 du CGI condamne-t-elle la holding patrimoniale passive ?* », 24 juin 2016.

### Graphique n° 63 : Les recettes fiscales nettes de l'ISF depuis 2009

(en milliards d'euros)



**Note de lecture :** les montants pour les années 2009 à 2015 sont les montants exécutés. L'évaluation 2016 est l'estimation révisée à l'occasion du présent projet de loi de finances pour 2017. La prévision 2017 correspond également à celle du présent projet de loi de finances.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Parmi les impôts et droits expliquant l'augmentation du rendement des « autres recettes fiscales » figurent les **droits de mutation à titre gratuit par décès, ou droits de succession**, qui s'élèveraient en 2017 à 11,5 milliards d'euros (+ 500 millions d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2016), progressant sous l'effet de l'évolution spontanée.

La part revenant à l'État de la **taxe sur les surfaces commerciales (ou Tascom)**, qui s'élève à 300 millions d'euros pour 2017, augmenterait également de 100 millions d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2016 grâce à la création d'un acompte prévu à l'article 8 du présent projet de loi de finances<sup>1</sup>. A l'instar de la réforme du dernier acompte d'impôt sur les sociétés précitée proposée par le présent projet de loi de finances, la création d'un acompte de Tascom a **pour unique objet d'avancer d'un exercice le paiement de l'impôt, au bénéfice de la trésorerie de l'État**.

Ainsi, à la « recette de poche » pour le budget général que votre rapporteur général avait dénoncée lors de la création de la surtaxe en 2014, le

<sup>1</sup> Ainsi, d'après le dispositif proposé, les entreprises devront payer, au plus tard le 31 décembre de chaque année, au moins 50 % de la majoration de Tascom due au titre du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. La surtaxe de Tascom rapportant environ 200 millions d'euros par an (195 millions d'euros au titre de 2017), le montant de l'acompte de 50 % de la surtaxe dû au titre de 2018 et qui devra être payé en 2017 est estimé à 100 millions d'euros.

Gouvernement ajoute une **avance de trésorerie au bénéfice de l'État et au détriment des entreprises**. À l'image de la modification du régime du cinquième acompte, cet acompte de surtaxe, **pour n'être qu'une charge de trésorerie, n'en est pas moins une charge définitive** puisqu'elle ne se traduira pas par une diminution de l'impôt payé l'année suivante.

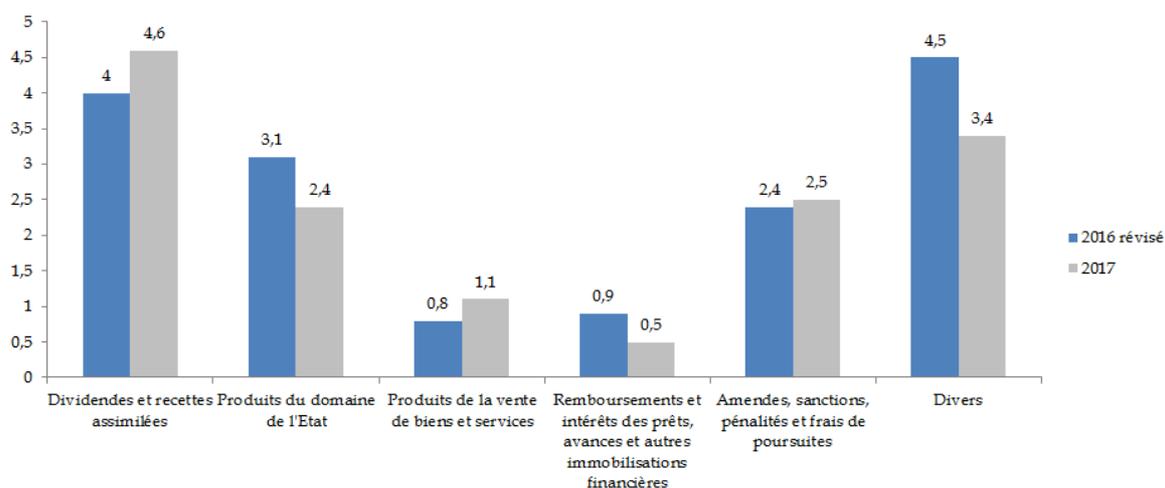
### B. LES RECETTES NON FISCALES : UNE DIMINUTION DE 8 % PAR RAPPORT À LA PRÉVISION D'EXÉCUTION

Les recettes non fiscales comprennent des recettes diverses, dont l'ensemble le plus important est celui **des dividendes et recettes assimilées**, qui correspondent au produit des participations de l'État dans des entreprises financières ou non financières (par exemple, le dividende versé par la Banque de France). Elles font ainsi l'objet d'une double évolution.

D'une part, **elles diminuent en valeur ; ainsi, les recettes non fiscales (RNF) devraient s'élever à 14,5 milliards d'euros pour 2017**, soit une diminution de 1,3 milliard d'euros par rapport à la prévision d'exécution pour 2016. Cette baisse découle principalement, comme l'illustre le graphique ci-dessous, de la diminution des intérêts des prêts et banques à des États étrangers, liée au report de l'opération de refinancement de dette d'un État étranger (- 500 millions d'euros) et de la baisse des reversements au titre des garanties sur le commerce extérieur (- 700 millions d'euros), compte tenu d'une opération exceptionnelle en 2016<sup>1</sup>.

**Graphique n° 64 : Évolution des recettes non fiscales, par grands ensembles entre le révisé pour 2016 et la prévision pour 2017**

(en milliards d'euros)

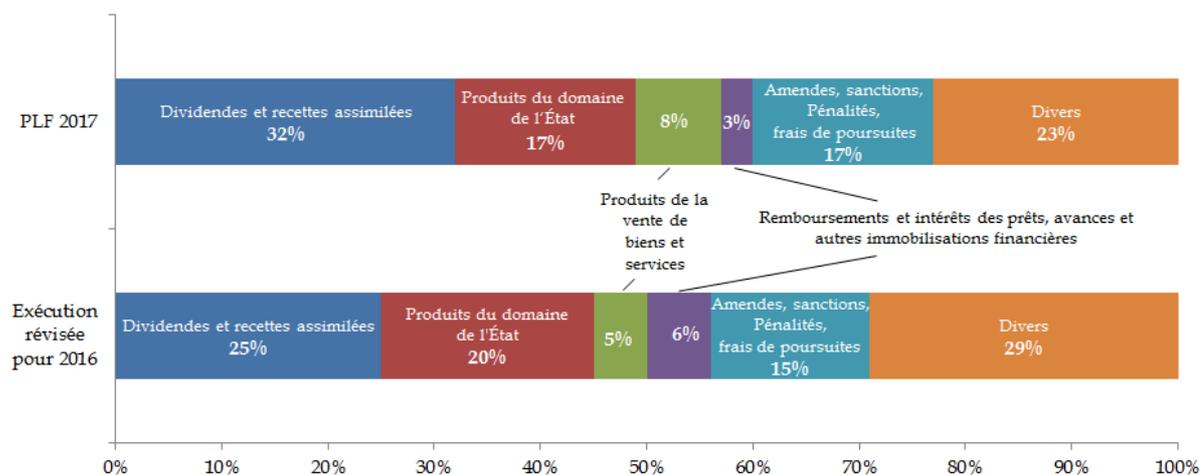


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

<sup>1</sup> Ce niveau exceptionnellement élevé s'explique par d'importantes récupérations au cours de l'année 2016 sur un appel en garantie au titre d'un contrat d'exportation indemnisé en 2015, d'après le tome I des « Évaluations des voies et moyens ».

D'autre part, une **évolution à la hausse de la part des dividendes et recettes assimilés dans le rendement total des recettes non fiscales** peut être relevée : ils représentent 32 % du produit des recettes non fiscales pour 2017, contre 25 % en exécution prévisionnelle pour 2016.

**Graphique n° 65 : Évolution de la composition des recettes non fiscales entre la prévision révisée pour 2016 et la prévision pour 2017**



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

### **C. UNE AUGMENTATION DU COÛT BUDGÉTAIRE DES DÉPENSES FISCALES LIÉE AU CICE BIEN SUPÉRIEURE AU PLAFOND DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES**

#### **1. Une hausse de 4,1 milliards d'euros du volume total des dépenses fiscales par rapport à 2016, dont une large part est liée au CICE**

Les dépenses fiscales, dont la définition est rappelée dans le deuxième tome du rapport « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances, recouvrent **toutes les dispositions dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales.**

Cet écart à la norme fiscale recouvre les **réductions d'impôt** (qui diminuent le montant de l'impôt dû) et les **crédits d'impôt** (qui entraînent, si le montant du crédit d'impôt est supérieur à celui de l'impôt dû, une dépense budgétaire envers le contribuable).

**451 dépenses fiscales sont recensées pour 2017, pour un montant total estimé à près de 90 milliards d'euros, soit une augmentation de 4 milliards d'euros par rapport à 2016.**

Une part importante du **coût des dépenses fiscales est concentrée sur un nombre limité de dispositifs** : en 2017, quatorze d'entre eux représentent la moitié du coût total. Les dépenses les plus importantes concernent **le CICE, pour un montant de 16 milliards d'euros et le crédit d'impôt recherche (CIR), pour un montant de 5,5 milliards d'euros. L'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés** représentent à eux seuls 57,5 milliards d'euros de dépenses fiscales.

**Graphique n° 66 : Dépense fiscale par impôt de 2015 à 2016**

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017
Impôt sur le revenu	34 193	32 642	32 467
Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	20 894	21 736	25 032
Taxe sur la valeur ajoutée	18 027	18 155	18 306
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	3 965	5 244	5 874
Impôts locaux	2 332	2 142	2 360
Impôt sur les sociétés	3 106	3 209	3 285
Impôt sur la fortune	1 136	1 124	1 110
Autres droits	517	592	547
Droits d'enregistrement et de timbre	920	920	899
<b>Total général</b>	<b>85 090</b>	<b>85 764</b>	<b>89 880</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

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

**Si ces montants n'ont pas de valeur normative, ils sont tous trois très largement dépassés**, de près de 4,5 milliards d'euros en 2015, 4 milliards d'euros en 2016 et de près de 4 milliards d'euros en 2017. Au total, ce sont **12,5 milliards d'euros de dépenses fiscales cumulées sur trois ans** qui dépassent les plafonds déterminés par la loi de programmation.

## **2. Une démarche d'évaluation des dépenses fiscales très insuffisante**

Des marges de manœuvre existent pour réduire le nombre des « niches ». **18 dépenses fiscales ne devraient avoir aucun bénéficiaire en 2016 et 50 « niches » fiscales sont chiffrées « epsilon »** par le ministère du budget, soit moins d'un million d'euros : ces « petites niches » devraient être rationalisées.

Votre rapporteur général note la suppression de petites niches fiscales inefficaces ou injustifiées proposée à l'article 13 du présent projet de loi de finances. Néanmoins, **l'augmentation du produit fiscal** qui découlerait de la suppression du crédit d'impôt au titre des primes d'assurances contre les impayés de loyer, de la réduction de droits pour charges de familles, et de la déduction du revenu global des dépenses de grosses réparation supportées par les nus propriétaires **ne s'élève qu'à 12 millions d'euros en 2017, et à 60 millions d'euros en 2018<sup>1</sup>.**

Cette baisse des dépenses fiscales pour 2017 n'est donc pas significative au regard de l'augmentation de 4 milliards d'euros de dépenses fiscales par rapport à 2016.

Comme votre rapporteur général le mentionnait dans son rapport relatif au projet de loi de finances pour 2016, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a considérablement assoupli **les obligations d'évaluation des dépenses fiscales** par rapport à la précédente loi de programmation, qui n'était d'ailleurs pas respectée. Or, l'évaluation du coût d'un dispositif est un prérequis indispensable à l'appréciation de sa pertinence. **L'évaluation des dépenses fiscales par le Gouvernement reste très insuffisante et la plupart des travaux conduits sur ce sujet le sont par le Parlement.** Il serait d'ailleurs utile que les **documents transmis au Parlement indiquent systématiquement le nombre de bénéficiaires des dépenses fiscales**, et non seulement leur coût. À défaut d'une démarche gouvernementale rigoureuse d'évaluation des dépenses fiscales, **il s'agit à tout le moins de donner au Parlement les moyens de son contrôle.**

#### ***D. DE NOMBREUSES MESURES QUI NE PRENDRONT LEUR PLEIN EFFET QU'À PARTIR DE 2018, POUR UN COÛT DE PRÈS DE 5 MILLIARDS D'EUROS***

Outre des mesures avançant le recouvrement de l'impôt qui, comme cela a été souligné précédemment, permettent d'améliorer les recettes perçues en 2017 par un pur effet de trésorerie, le présent projet de loi de finances inclut de **nombreuses mesures dont le coût budgétaire portera presque exclusivement sur les exercices postérieurs à 2017.**

Ainsi, le **passage du taux de crédit d'impôt compétitivité emploi de 6 % à 7 %** n'aura aucun impact en 2017 mais diminuera le produit de l'impôt sur les sociétés de 1,6 milliard d'euros en 2018 et son poids budgétaire atteindra 3,1 milliards d'euros à horizon 2021.

De même, la **baisse du taux d'impôt sur les sociétés à 28 %**, si elle ne coûtera que 330 millions d'euros en 2017, grèvera en revanche le budget de l'État de 1,45 milliard d'euros en 2018 et de 7 milliards d'euros en 2021.

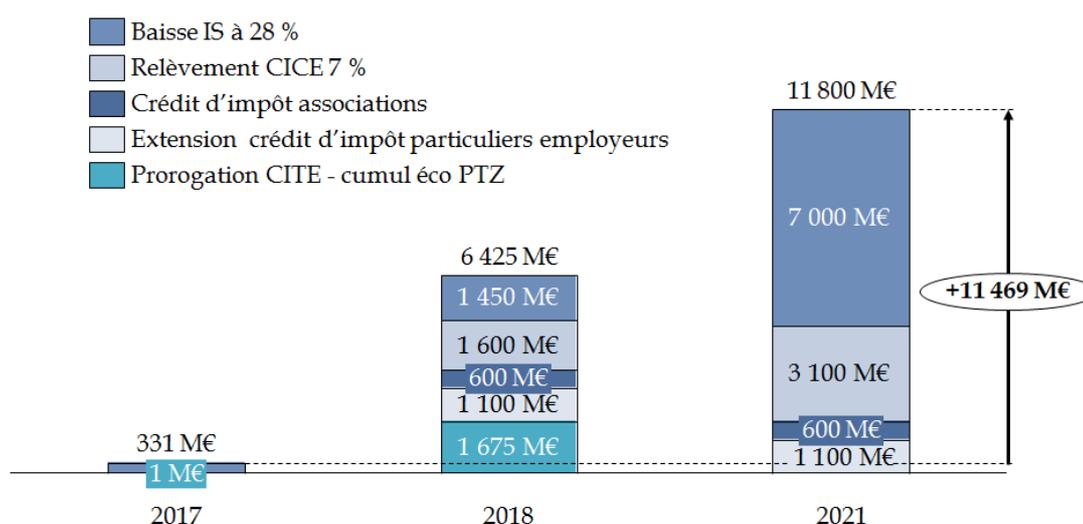
---

<sup>1</sup> D'après les Évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances.

De façon similaire, la **prorogation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)** et son cumul avec le dispositif d'éco-PTZ ne coûteront que un million d'euros en 2017, contre **1,7 milliard d'euros en 2018**.

**Graphique n° 67 : Coût des mesures proposées en projet de loi de finances pour 2017 dont l'impact budgétaire est concentré sur les exercices postérieurs à 2017**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2017

Doit également être signalée l'**extension du crédit d'impôt sur le revenu pour les particuliers employeurs**, prévue à l'article 47 du projet de loi de finances pour 2017 pour un coût de 1,1 milliard d'euros à compter de 2018, ainsi que le **crédit d'impôt au profit des associations annoncé par le Gouvernement** après le dépôt du projet de loi de finances et qui devrait correspondre à une perte de recettes de 600 millions d'euros à partir de 2018.

Au total, le Gouvernement propose des mesures en recettes dont l'impact budgétaire sera de **330 millions d'euros en 2017** mais de **6,4 milliards d'euros en 2018** et de **11,8 milliards d'euros à horizon 2021**.

Si sont ajoutés à ce montant les reports de charges en dépenses, le **budget 2017 proposé par le Gouvernement prévoit près de 25 milliards d'euros de charges qui ne pèseront pas sur l'exercice 2017** mais sur les années suivantes.

Il s'agit là d'un **détournement du principe d'annualité budgétaire**, rappelé à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances et selon lequel « *le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État* ».

## V. LE SOLDE BUDGÉTAIRE ET LA DETTE DE L'ÉTAT

D'après le Gouvernement, le solde budgétaire de l'État en 2017 devrait s'élever à - 69,3 milliards d'euros, soit une amélioration de **3 milliards d'euros par rapport au déficit prévu par la loi de finances initiale pour 2016** (- 72,3 milliards d'euros) et de **600 millions d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2016** (- 69,6 milliards d'euros).

**La réduction du déficit en 2016 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale est presque exclusivement portée par la baisse de la charge de la dette.**

En 2017, elle est **cependant artificielle** et c'est en réalité une **dégradation de 4 milliards d'euros, dans le meilleur des cas, qui doit être constatée.**

Les risques qui pèsent sur le déficit budgétaire, en raison notamment des nombreuses sous-budgétisations détaillées *supra* dans le présent rapport, induisent des **tensions sur le besoin de financement de l'État en 2017 qui pourrait être supérieur aux prévisions.**

**La dette de l'État poursuit sa hausse et devrait s'élever à près de 1 690 milliards d'euros à la fin de l'année 2017.**

### **A. EN 2016, UNE DIMINUTION DU DÉFICIT PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES LIÉE À LA BAISSÉ DE LA CHARGE DE LA DETTE**

**Le solde budgétaire révisé de l'État en 2016 s'établit à - 69,9 milliards d'euros, en amélioration de 2,4 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2016.**

Cette diminution du déficit est principalement liée à la **baisse de la charge de la dette de 2,9 milliards d'euros** qui s'explique par la faiblesse maintenue des taux d'intérêt.

Elle provient également d'une **révision à la hausse du solde des comptes spéciaux de 1,4 milliard d'euros**, dont 1,1 milliard d'euros au titre du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». Cette hausse du solde découlerait notamment **d'opérations de cession à réaliser fin 2017 pour un montant d'au moins 800 millions d'euros**, dont la nature exacte n'a pas été rendue publique.

**La réduction du déficit en 2016 par rapport aux prévisions initiales n'est donc aucunement synonyme d'efforts accrus sur les dépenses des ministères** : celles-ci ont dépassé la loi de finances initiale de 600 millions d'euros.

**B. EN 2017, UNE AMÉLIORATION ARTIFICIELLE DU DÉFICIT QUI MASQUE UNE DÉGRADATION RÉELLE D'AU MOINS 3 MILLIARDS D'EUROS**

Le solde budgétaire de l'État s'établirait à - 69,3 milliards d'euros en 2017. Le Gouvernement se targue du fait que « *le déficit atteindrait son plus bas niveau depuis 2008, alors même que l'État prend à sa charge l'intégralité du financement du pacte de responsabilité et de solidarité* ».

**Ce satisfecit a de quoi surprendre au regard du caractère artificiel de l'amélioration du solde** : celle-ci résulte d'un mouvement de trésorerie qui ne correspond en rien à un rétablissement d'une meilleure situation financière de l'État.

**1. Une amélioration du solde artificielle liée à un jeu d'écriture sur le nouveau compte spécial « Soutien au commerce extérieur »**

Le déficit de l'État en 2017 est attendu à **69,3 milliards d'euros, soit une amélioration faciale de 3 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

Cependant, cette estimation ne neutralise pas une **hausse du solde des comptes spéciaux de 4 milliards d'euros liée à un simple jeu d'écriture** : la trésorerie dont l'État disposait sur le compte de la Coface a été versée sur le compte de commerce « Soutien au commerce extérieur », nouvellement créé par l'article 25 du présent projet de loi, dans le cadre de la réorganisation de la gestion des garanties à l'exportation décidée en loi de finances rectificative pour 2015.

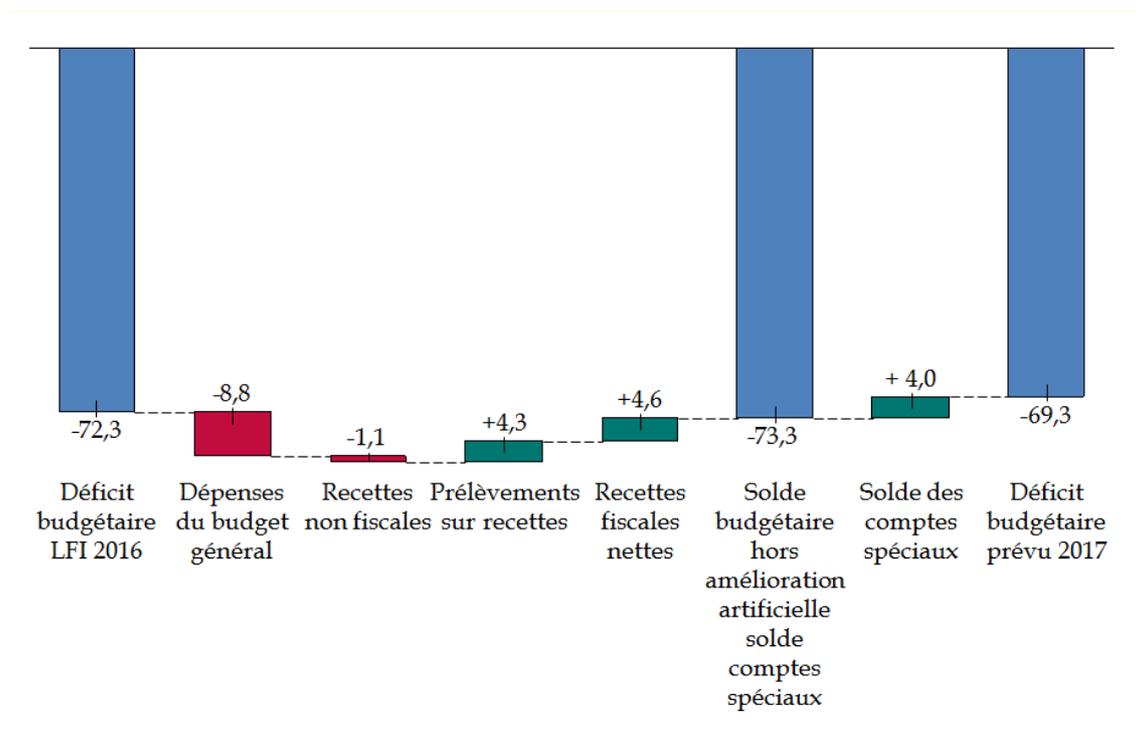
La **gestion des garanties liées au développement international de l'économie française**, qui étaient jusqu'ici mise en œuvre par la Compagnie française pour le commerce extérieur (Coface), filiale de Natixis, est en effet transférée à **Bpifrance Assurance Export, filiale du groupe Bpifrance**.

Ce transfert s'accompagne du passage à un **schéma de garantie directe** dans lequel Bpifrance Assurance Export gèrera les garanties émises non plus seulement pour le compte mais également au nom de l'État.

Il donne lieu à la création d'un compte de commerce « Soutien au commerce extérieur » sur lequel est versé le **solde créditeur du compte État de la Coface**. Ce solde ne correspond **pas à une nouvelle recette mais bien à un simple mouvement de crédits** qui ne devrait pas affecter le déficit budgétaire de l'État ou qui devrait tout du moins être signalé par l'État comme la mesure de périmètre qu'il est, ce qui n'est pas le cas.

**Graphique n° 68 : Décomposition de l'évolution du déficit entre la loi de finances initiale pour 2016 et le projet de loi de finances pour 2017**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

En neutralisant le reversement de la Coface au compte de commerce, **le solde budgétaire de l'État se dégrade entre 2016 et 2017 de un milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2016 et de 3,4 milliards d'euros par rapport au solde révisé.**

## **2. Une dégradation certaine de 3,4 milliards d'euros et une détérioration probable de 7 milliards d'euros**

La **dégradation du déficit budgétaire de l'État à périmètre constant** pourrait être encore plus importante si les **risques en dépenses se matérialisaient**.

Ainsi, en **intégrant l'effet des sous-budgétisations** déjà identifiées, même en retenant le scénario le plus favorable, la **dégradation du déficit s'élèverait à 7 milliards d'euros et atteindrait 9 milliards d'euros** si le scénario défavorable se réalisait en matière de sous-budgétisations (cf. tableau ci-après).

Ces **estimations ne sont pas exagérément pessimistes** : elles ne tiennent notamment **pas compte des risques en recettes** qui sont pourtant réels, comme en atteste l'avis du Haut conseil des finances publiques sur le projet de loi de finances pour 2017.

**Tableau n° 69 : Comparaison entre le déficit budgétaire prévu par le Gouvernement le solde budgétaire de l'État après neutralisation des mesures de périmètre et prise en compte des mesures de sous-budgétisation**

(en milliards d'euros)

	Hors sous-budgétisations	Avec sous-budgétisations	
		Scénario favorable	Scénario défavorable
Solde État 2016 LFI	-72,3	-72,3	-72,3
Solde État 2016 révisé	-69,9	-69,9	-69,9
<b>Solde État 2017 affiché gouvernement</b>	<b>-69,3</b>	<b>-69,3</b>	<b>-69,3</b>
Neutralisation du jeu d'écriture lié au solde du compte Coface	-4,2	-4,2	-4,2
Sous-budgétisations des dépenses du budget général		-1,1	-2,1
CAS PFE		-2	-3,1
<b>Solde État réel</b>	<b>-73,5</b>	<b>-76,6</b>	<b>-78,7</b>
Différence par rapport prévision du Gouvernement	-4,2	-7,3	-9,4
<b>Différence par rapport solde 2016 révisé</b>	<b>-3,6</b>	<b>-6,7</b>	<b>-8,8</b>

Source : commission des finances du Sénat

### **C. DES RISQUES SÉRIEUX QUI PÈSENT SUR LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT**

Le besoin de financement total de l'État devrait diminuer et passer de 197,4 milliards d'euros en 2016 à 192 milliards d'euros en 2017, soit une réduction de 5,4 milliards d'euros.

Cependant, si le déficit est dégradé par rapport aux prévisions du Gouvernement, ce qui est quasiment certain, le besoin de financement de l'État s'en trouvera rehaussé.

Certes, la faiblesse maintenue des taux d'intérêt dégage quelques marges de manœuvre sur la charge de la dette qui, depuis le début du quinquennat, a systématiquement été inférieure aux prévisions.

Cependant, l'incertitude qui entoure l'évolution des taux d'intérêt souverains ne permet pas d'affirmer que la remontée des taux sera ou non plus rapide que celle prévue par le Gouvernement, qui est au demeurant plus lente que la remontée prévue l'année dernière : le rythme prévisionnel retenu en projet de loi de finances pour 2017 est de 75 points de base par an pour fin 2016 et 2017, contre un scénario de redressement de 100 points de base retenu fin 2015 et 2016 l'année dernière pour la construction du projet de loi de finances pour 2016.

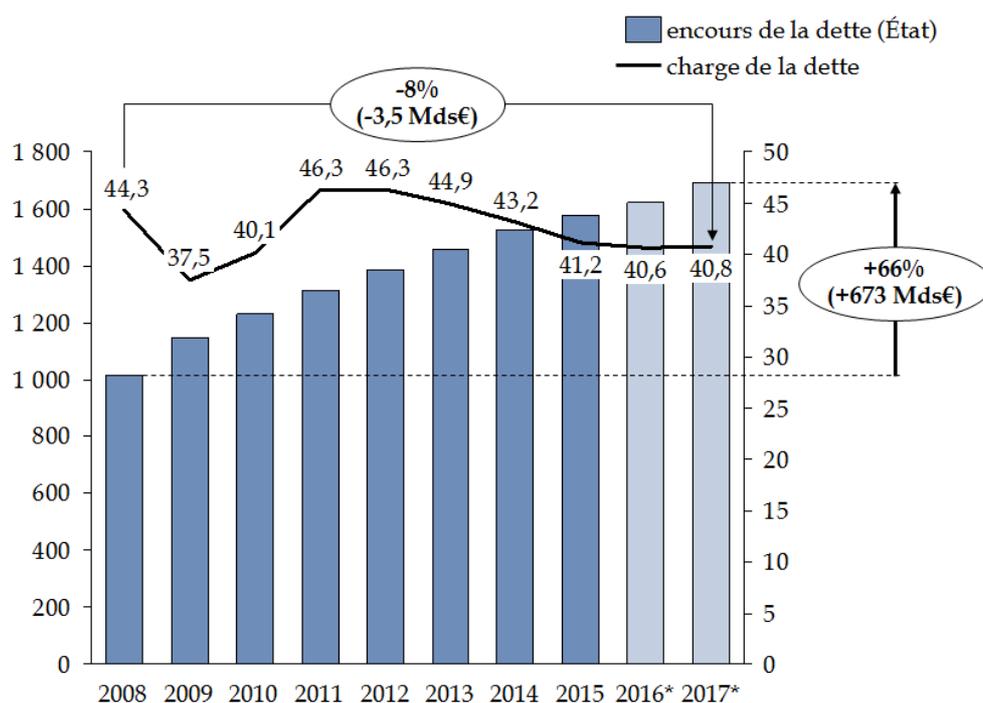
### D. UNE DETTE QUI POURSUIT SA HAUSSE

Bien que les taux d'intérêt soient assez faibles pour induire une décorrélation exceptionnelle entre la charge d'intérêts et le niveau d'endettement, **l'encours de dette de l'Etat continue de croître et atteint des niveaux particulièrement préoccupants.**

En 2017, il devrait s'élever à **1 689,2 milliards d'euros**, soit une hausse de plus de 65 milliards d'euros (+ 4,1 %) par rapport à la prévision révisée pour 2016 (1 624 millions d'euros). Après deux années de décélération – toute relative – de l'augmentation de l'encours de dette, la hausse devrait selon toute vraisemblance reprendre à partir de 2017.

**Graphique n° 70 : Évolution comparée de l'encours de la dette de l'État et de la charge de la dette de 2008 à 2017**

(en milliards d'euros)

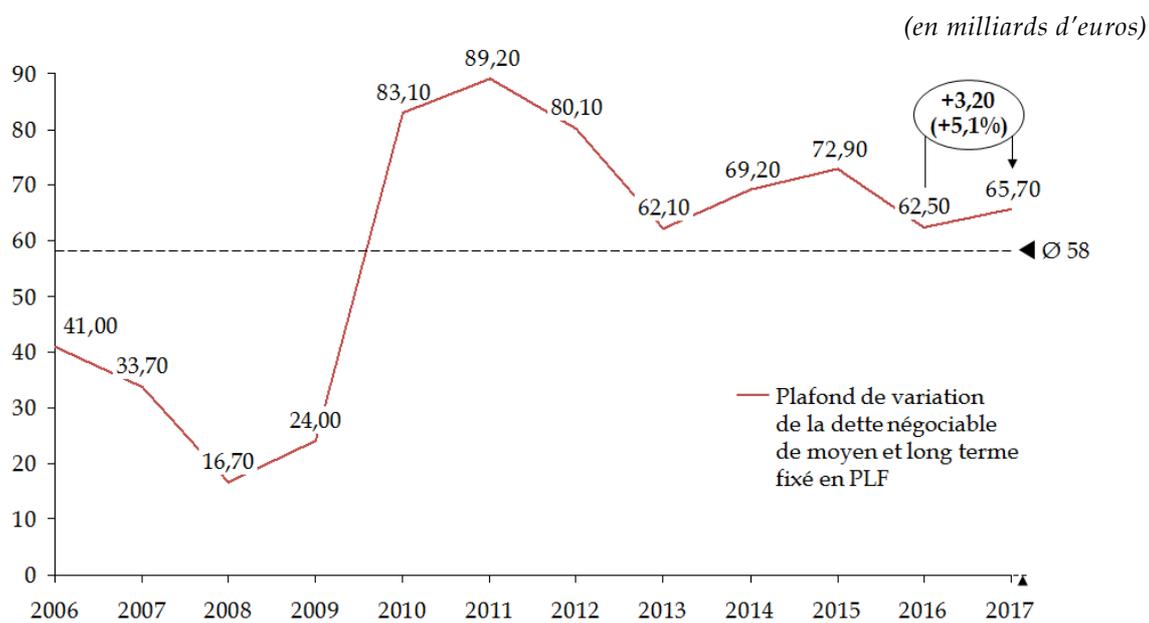


Note de lecture : la charge de la dette se lit par rapport à l'ordonnée de gauche, l'encours par rapport à celle de droite. Les données pour 2016 et 2017 sont prévisionnelles.

Source : commission des finances du Sénat, rapport spécial relatif à la mission « Engagements financiers de l'État »

Ainsi, le **plafond de variation de la dette négociable de moyen et long terme serait fixé à 65,7 milliards d'euros** en 2017, soit une hausse de 3,2 milliards d'euros (+ 5 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

**Graphique n° 71 : Évolution du plafond de variation de l'endettement de moyen et long terme de l'État fixé en loi de finances initiale**



Source : commission des finances du Sénat d'après les lois de finances des exercices 2006 à 2016 et le projet de loi de finances pour 2017