

N° 550

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 avril 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de programme de stabilité de la France 2016-2019, transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>COMMUNICATION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL .....</b>	<b>5</b>
1. <i>Une reprise de la croissance économique en 2016.....</i>	6
2. <i>... qui demeure exposée à de nombreux risques .....</i>	10
3. <i>Une accélération plausible mais fragile du PIB en 2017-2019 .....</i>	13
4. <i>Une consolidation de la trajectoire de solde effectif.....</i>	13
5. <i>... qui ne doit pas occulter un ajustement structurel limité .....</i>	15
6. <i>Des mesures d'économies qui restent à la surface des choses .....</i>	19
7. <i>Une baisse récente et limitée des prélèvements obligatoires .....</i>	22
8. <i>Une dette publique française qui ne cesse de croître .....</i>	23
9. <i>La trajectoire budgétaire face aux aléas conjoncturels .....</i>	24
10. <i>La sensibilité de la trajectoire à l'évolution de la dépense .....</i>	25
<b>DÉBAT EN COMMISSION .....</b>	<b>29</b>



---

## COMMUNICATION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Réunie le 26 avril 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le Conseil des ministres a adopté, le 13 avril dernier, le projet de programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 qui présente, pour cette période, les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement, ainsi que la trajectoire des finances publiques. Celui-ci s'accompagne du programme national de réforme qui a pour finalité d'exposer les réformes structurelles engagées ou projetées, en particulier à l'aune des objectifs retenus par la stratégie de coordination des politiques économiques « Europe 2020 » adoptée en juin 2010.

Dans le cadre du semestre européen, ces deux documents doivent être transmis à la Commission européenne qui publiera, en mai prochain, **une « recommandation de recommandation du Conseil » sur le programme de stabilité et un avis sur le programme national de réforme.** À ce titre, notre commission entendra le commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires, Pierre Moscovici, dans les prochaines semaines. Enfin, au début du mois de juillet, le Conseil de l'Union européenne formulera à son tour des recommandations sur les programmes de stabilité et de réforme dont il devra être tenu compte dans les projets de lois financières qui seront présentés à l'automne.

À la différence de l'année passée, à la demande de notre commission, **un débat en séance sur le projet de programme de stabilité aura lieu le mercredi 27 avril.** Cependant, pour la cinquième année consécutive, le Sénat ne sera pas appelé à se prononcer par un vote sur ce projet. Il en ira de même à l'Assemblée nationale, et ce comme en 2015.

Conformément à une tradition établie de la commission des finances du Sénat, qui publie un avis circonstancié sur les projets de programme de stabilité depuis 2011, **nous nous sommes attachés à procéder à un examen aussi approfondi que possible du programme de stabilité 2016-2019 avant sa communication aux institutions européennes.** Toutefois, du fait de la concomitance entre la transmission de ce programme au Parlement et la suspension des travaux parlementaires, j'ai, **cette année encore, privilégié un travail plus concis permettant de présenter les principaux enjeux inhérents à ce document de programmation budgétaire essentiel.**

## 1. Une reprise de la croissance économique en 2016...

Je commencerai par vous présenter le scénario macroéconomique associé au projet de programme de stabilité. **Le Gouvernement anticipe une confirmation de la reprise économique en 2016 et 2017.** Ainsi, après avoir crû de 1,2 % en 2015, le produit intérieur brut (PIB) progresserait de 1,5 % en 2016-2017, de 1,75 % en 2018 et de 1,9 % en 2019.

**Tableau n° 1 : Les principaux indicateurs du scénario macroéconomique du projet de programme de stabilité 2016-2019**

(évolution, en %)

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>PIB (volume)</b>	1,2	1,5	1,5	1,75	1,9
<b>Déflateur de PIB</b>	1,1	0,9	0,9	1,3	1,7
<b>Indice des prix à la consommation</b>	0,0	0,1	1,0	1,4	1,75
<b>Masse salariale du secteur privé</b>	1,6	2,3	2,5	3,1	3,8

Source : commission des finances du Sénat (d'après le projet de programme de stabilité 2016-2019)

Il apparaît donc que **le Gouvernement a fait le choix de maintenir inchangées les hypothèses de croissance du PIB pour la période 2016-2018** qui avaient été présentées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 et du dernier programme de stabilité.

**Tableau n° 2 : 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 %)

		2015	2016	2017	2020
<b>Commission européenne</b> <sup>(1)</sup>	<b>PIB</b>	1,1	1,3	1,7	
	<b>Prix à la consommation</b>	0,1	0,6	1,3	
<b>FMI</b> <sup>(2)</sup>	<b>PIB</b>	1,1	1,1	1,3	1,9
	<b>Prix à la consommation</b>	0,1	0,4	1,1	1,7
<b>OCDE</b> <sup>(3)</sup>	<b>PIB</b>	1,1	1,2	1,5	
	<b>Prix à la consommation</b>				
<b>Consensus Forecasts</b> <sup>(4)</sup>	<b>PIB</b>		1,3	1,5	
	<b>Prix à la consommation</b>		0,3	1,2	

<sup>(1)</sup> Commission européenne, « European Economic Forecast. Winter 2016 », *Institutional Paper 20*, février 2016.

<sup>(2)</sup> Fonds monétaire international, *World Economic Outlook. Too Slow for Too Long*, avril 2016.

<sup>(3)</sup> OCDE, *Global economic Outlook and Interim Economic Outlook*, février 2016.

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

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

Pourtant, au cours des derniers mois, **les prévisions de croissance pour l'année 2016 ont été revues à la baisse aussi bien par les organisations internationales que par le Consensus Forecasts.** Ainsi, l'activité

---

progresserait de 1,3 % selon la Commission européenne, de 1,1 % selon le Fonds monétaire international (FMI) et de 1,2 % selon l'OCDE ; le *Consensus Forecasts* d'avril anticipe, quant à lui, une hausse du PIB de 1,3 %.

Il est bien évident que **la qualité du pilotage budgétaire implique une relative stabilité des hypothèses macroéconomiques retenues** qui ne peuvent donc être sans cesse révisées. Malgré tout, il convient de relever, en premier lieu, que dès l'automne dernier, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) avait estimé que « *compte tenu de l'accroissement des incertitudes depuis l'été, [...] l'hypothèse d'une croissance de 1,5 % en 2016 ne [pouvait] plus être qualifiée de "prudente"* ». Le Gouvernement avait néanmoins fait le choix de conserver la prévision de croissance présentée dans le programme de stabilité 2015-2017. En second lieu, celui-ci ne s'est aucunement interdit d'abaisser – à juste titre – ses hypothèses d'inflation, et ce de manière significative.

En effet, **en raison de la persistance de l'atonie de l'inflation, du fait de sa composante énergétique, la prévision pour 2016 a été ramenée à 0,1 %**, contre 1,0 % dans le cadre du dernier projet de loi de finances. Selon les données les plus récentes publiées par l'Insee, les prix à la consommation ont reculé de 0,1 % sur un an en mars 2016<sup>1</sup>. Dans un contexte marqué par le ralentissement de l'économie chinoise et la levée des sanctions internationales touchant l'Iran, l'échec de la réunion des grands pays producteurs de pétrole le 17 avril dernier à Doha, au cours de laquelle était discuté un possible gel de la production, rend peu probable une remontée des prix du pétrole à court terme.

Si la prévision de croissance pour 2016 du Gouvernement reste inchangée, **sa composition a été modifiée par rapport au dernier projet de loi de finances**. Ainsi, alors que les hypothèses d'évolution des exportations, de la consommation et de l'investissement ont été révisées à la baisse, la contribution des stocks à la croissance a été significativement réévaluée à la hausse.

Tout d'abord, selon le scénario gouvernemental, **les exportations progresseraient de 3,9 %, contre une prévision de + 4,8 %** retenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016. Cette révision est cohérente avec la réduction des anticipations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui prévoit désormais une hausse du commerce mondial limitée à 2,8 % en 2016<sup>2</sup>. Cette évolution est imputable, notamment, à la situation dégradée des économies émergentes. Plus généralement, comme je l'avais souligné à l'automne dernier, la décélération des échanges commerciaux au niveau international est aussi à attribuer à une transformation de la structure

---

<sup>1</sup> Insee, « *Les prix à la consommation augmentent de 0,7 % en mars 2016 ; sur un an, ils baissent de 0,1 %* », Informations rapides, n° 96, 13 avril 2016.

<sup>2</sup> Communiqué de presse PRESS/768 du 7 avril 2016 de l'Organisation mondiale du commerce.

---

du commerce mondial, liée en particulier à la « maturité » du processus de fragmentation des chaînes de production<sup>1</sup>.

Toutefois, les exportations françaises seraient soutenues par la faiblesse relative du taux de change de l'euro, et ce malgré une légère réappréciation de la monnaie unique au cours des derniers mois, ainsi que par **l'amélioration progressive des conditions économiques dans la zone euro, où la croissance atteindrait 1,7 %**, selon la Commission européenne, et s'élever à 1,8 % en Allemagne, 1,4 % en Italie, ou encore 2,8 % en Espagne. En outre, le déploiement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité contribuerait à renforcer la compétitivité des entreprises françaises. De même, ainsi que le relève l'Insee dans sa *Note de conjoncture* d'avril 2016, les exportations ne « faibliraient pas malgré le ralentissement de la demande mondiale grâce à la livraison de plusieurs grands contrats aéronautiques et navals »<sup>2</sup>. **Aussi la prévision de hausse des exportations présentée par le Gouvernement paraît-elle raisonnable**, la Commission européenne<sup>3</sup> et l'OFCE<sup>4</sup> anticipant même une progression de celles-ci de respectivement 4,6 % et 4,2 %.

**Les importations augmenteraient de 5,1 % en 2016** (contre + 5,2 %), soit une prévision proche de celles de la Commission européenne (+ 4,9 %) et de l'OFCE (+ 4,8 %). Bien que moins élevé qu'en 2015, où il atteignait 6,7 %, le rythme de progression des importations resterait conséquent du fait, d'une part, de l'accélération de la demande des ménages et, d'autre part, de l'intensification des importations d'intrants industriels, notamment dans le secteur aéronautique. Par suite, **la contribution du commerce extérieur à la croissance du PIB serait de - 0,3 point en 2016, comme en 2015**, la hausse des importations demeurant plus rapide que celle des exportations.

Ensuite, dans le cadre du présent programme de stabilité, **le Gouvernement estime que la consommation des ménages devrait rester dynamique, prévoyant dorénavant une augmentation de celle-ci de 1,6 %** (contre + 1,7 %). Elle serait portée par la hausse du pouvoir d'achat, dans un contexte où les salaires nominaux continueraient à croître plus rapidement que l'inflation. L'Insee anticipe même un rebond de la consommation au premier semestre de cette année, dès lors que les dépenses touchées par les attentats du 13 novembre retrouveraient progressivement leur niveau antérieur ; la consommation française bénéficierait également de l'organisation par la France de l'Euro 2016. Par ailleurs, l'amélioration progressive de la situation du marché du travail créerait un environnement favorable à une stabilisation, voire à une réduction de l'épargne de

---

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

<sup>2</sup> Insee, Note de conjoncture, avril 2016, p. 11.

<sup>3</sup> Commission européenne, « European Economic Forecast. Winter 2016 », Institutional Paper 20, février 2016.

<sup>4</sup> Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), « Petite reprise après grande crise. Perspectives 2016-2017 pour l'économie mondiale », Résumé des prévisions, 12 avril 2016.

---

précaution des ménages. Pour autant, il convient de souligner que **l'hypothèse de croissance de la consommation des ménages du Gouvernement reste supérieure à celles retenues par la Commission européenne et le *Consensus Forecasts* (+ 1,3 %) ou encore l'OFCE (+ 1,4 %).**

Le scénario gouvernemental prévoit aussi, en 2016, **un ralentissement de la baisse de l'investissement des ménages (- 1,5 %), après un repli de 2,8 % en 2015, grâce à un redémarrage à compter du second semestre de l'année.** Cette prévision semble plus réaliste que la progression de 1,6 % annoncée dans le cadre du dernier projet de loi de finances, dont j'avais souligné le caractère optimiste<sup>1</sup>. Quoiqu'il en soit, le rebond de l'investissement des ménages viendrait soutenir le secteur de la construction, aidée en cela par l'élargissement du prêt à taux zéro (PTZ) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

**L'investissement des entreprises, quant à lui, se redresserait au cours de l'exercice 2016.** Le Gouvernement anticipe une hausse de 3,2 %, contre 3,7 % dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016. La progression de l'investissement des entreprises serait favorisée par **l'augmentation du taux de marge des sociétés non financières (SNF), qui a atteint 31,4 % à la fin de l'année 2015 ;** selon l'Insee, ce dernier s'établirait même à 32,5 % lorsque s'achèvera le premier semestre de cette année, soit un niveau proche de la moyenne observée entre 1988 et 2007 (32,7 %). Cette évolution est encouragée par la baisse du prix du pétrole, ainsi que par la réduction du coût du travail liée à la montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité. **L'investissement des entreprises serait également soutenu par l'amélioration des perspectives de demande, la faiblesse des coûts d'emprunt et le suramortissement des investissements industriels,** dont la prolongation d'une année a été annoncée au début du mois d'avril.

En dépit de sa révision à la baisse, la prévision gouvernementale de progression de l'investissement des entreprises reste supérieure à celles du *Consensus Forecasts* (+ 2,9 %) et de l'OFCE (+ 3,0 %). **Plusieurs facteurs peuvent, en effet, laisser penser que l'investissement des entreprises pourrait être moins dynamique que ce que prévoit le Gouvernement.** Si l'indicateur de climat des affaires de l'Insee reste stable et proche de son niveau de long terme dans la majorité des secteurs économiques<sup>2</sup> – à l'exception du secteur du bâtiment –, l'indicateur de retournement est passé en deçà de 0 en mars dernier<sup>3</sup>, indiquant que la conjoncture demeure relativement incertaine ; par ailleurs, la dernière enquête trimestrielle de conjoncture dans l'industrie fait apparaître, au début de l'année 2016, une

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 164 (2015-2016), op. cit., p. 24-26.

<sup>2</sup> Insee, « En avril 2016, le climat des affaires en France est stable », Informations rapides, n° 105, 21 avril 2016.

<sup>3</sup> Insee, « En mars 2016, le climat des affaires en France est quasi stable », Informations rapides, n° 74, 24 mars 2016.

---

utilisation des facteurs de production encore inférieure à sa moyenne de longue période même si elle s'est récemment accrue<sup>1</sup>.

Au total, si la demande domestique et extérieure aurait une contribution plus faible qu'anticipé à la croissance du PIB en 2016, celle-ci serait compensée par **une hausse de la contribution prévisionnelle des stocks dans le scénario gouvernemental**. Cette dernière est désormais estimée à 0,4 point, contre 0,1 point dans le cadre du dernier projet de loi de finances. Si l'on en croit le projet de programme de stabilité, la reconstitution des stocks dans le secteur aéronautique, qui connaît une accélération de sa production, contribuerait pleinement à cette évolution. Bien que la prévision du Gouvernement soit confortée par le rebond des stocks observé à la fin de l'année 2015 (+ 0,7 % au cours des deux derniers trimestres), il convient de relever que la variation des stocks compte parmi les variables dont l'évolution est la plus difficile à anticiper.

En tout état de cause, dans son avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au présent projet de programme de stabilité<sup>2</sup>, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a considéré que « *la prévision de croissance du Gouvernement, tout en se situant en haut de la fourchette des prévisions économiques, est encore atteignable* ». Aussi, cette prévision ne peut pas être qualifiée de prudente, d'autant que nombre d'incertitudes perdurent.

## 2. ... qui demeure exposée à de nombreux risques

S'il fait peu de doute qu'une progression du PIB de 1,5 % en 2016 paraît possible, **la reprise de la croissance économique demeure encore fragile en raison de la persistance de risques nombreux affectant l'activité**. Parmi les aléas identifiés par l'Insee dans sa dernière *Note de conjoncture* figurent, notamment, le ralentissement des pays émergents, qui pèse sur les exportations des économies avancées, ainsi que l'« attentisme » né du référendum britannique sur la sortie de l'Union européenne.

Comme je l'avais montré dans une « radiographie » des risques économiques associés à l'année 2016 lors de l'examen du dernier projet de loi de finances<sup>3</sup>, **les principaux risques semblent résulter de la vulnérabilité actuelle des pays émergents**.

En effet, **les économies émergentes ont montré des signes de ralentissement au cours de l'année 2015**, en particulier ceux appartenant aux « BRICS ». À l'exception de l'Inde, dont l'activité demeure dynamique,

---

<sup>1</sup> Insee, « Au premier trimestre 2016, les capacités de production se tendent dans l'industrie manufacturière », Informations rapides, n° 106, 21 avril 2016.

<sup>2</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-01 du 12 avril 2016 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2016 à 2019.

<sup>3</sup> Rapport général n° 164 (2015-2016), op. cit., p. 26-37.

tous les « BRICS » ont vu leur croissance décélérer, voire se contracter dans le cas du Brésil et de la Russie. Selon les prévisions du FMI publiées en avril, ce phénomène devrait se poursuivre en 2016. **Les causes de ce ralentissement sont multiples et peuvent être spécifiques aux pays concernés**, à l’instar de la Russie dont l’activité subit les conséquences du conflit en Ukraine et des sanctions commerciales appliquées par l’Union européenne. De même, le Brésil mène actuellement une politique budgétaire fortement restrictive ayant des effets récessifs, qui vise à rétablir l’équilibre des finances publiques ; à cela s’ajoute l’instabilité politique née de la procédure de destitution engagée à l’encontre de la présidente Dilma Rousseff.

**Tableau n° 3 : Évolution du PIB dans les « BRICS »**

(évolution en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
<b>Brésil</b>	3,9	1,9	3,0	0,1	- 3,8	- 3,8	0,0
<b>Russie</b>	4,3	3,5	1,3	0,7	- 3,7	- 1,8	0,8
<b>Inde</b>	6,6	5,6	6,6	7,2	7,3	7,5	7,5
<b>Chine</b>	9,5	7,7	7,7	7,3	6,9	6,5	6,2
<b>Afrique du Sud</b>	3,2	2,2	2,2	1,5	1,3	0,6	1,2

(p) : prévision

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du Fonds monétaire international, 2016)

Par ailleurs, **les économies russe et brésilienne, comme celles des autres pays émergents, ont à souffrir de la baisse des prix des matières premières, dont ils sont d’importants exportateurs**. Cette évolution est, en partie, liée à la décélération de l’économie en Chine qui réduit ses importations. Ceci est à attribuer, notamment, aux mesures prises par les autorités dans le cadre du programme de réformes économiques engagé, qui tendent à « rééquilibrer » le modèle de croissance chinois afin de le faire davantage reposer sur la demande intérieure. Pour autant, l’économie du pays affiche un « essoufflement » plus important qu’anticipé, ainsi que le fait apparaître la réduction du rythme de sa croissance économique. En outre, **le ralentissement chinois pourrait avoir d’importantes incidences sur le dynamisme de l’activité asiatique** ; à cet égard, du fait de la forte intégration régionale, une étude du FMI de 2014 a estimé qu’une baisse d’un point de croissance en Chine conduirait à une diminution de 0,3 point de la croissance dans les économies asiatiques<sup>1</sup>.

**Les pays émergents présentent également une grande fragilité financière**. Ainsi, l’Insee a relevé que « depuis décembre 2015, les principales bourses émergentes sont orientées à la baisse, en particulier en Chine où l’indice

<sup>1</sup> Fonds monétaire international, « 2014 Spillover Report », IMF Policy Paper, 29 juillet 2014.

---

*boursier a perdu près de 25 % de sa valeur courant janvier* »<sup>1</sup> – entraînant dans sa chute les bourses des pays industrialisés. Dans son rapport sur la stabilité financière dans le monde d’octobre 2015<sup>2</sup>, le Fonds monétaire international (FMI) a, de même, mis en évidence **le fort accroissement de l’endettement privé dans les pays émergents**. Ainsi la dette des sociétés non financières (SNF) serait-elle passée, dans ces derniers, de 4 000 milliards de dollars en 2004 à 18 000 milliards de dollars en 2014 – une forte proportion de cette dette étant, par ailleurs, libellée en devises étrangères. Par conséquent, l’importance de la dette des entreprises associée à un risque de change accru rend **les pays émergents plus vulnérables à une hausse des taux d’intérêt, une appréciation du dollar ou encore un accroissement de l’aversion mondiale au risque**. Or, il convient de noter, d’une part, que la Réserve fédérale a engagé une normalisation de la politique monétaire américaine en décembre dernier et, d’autre part, que le recul de la liquidité des marchés financiers les rend potentiellement plus volatiles.

**Il me paraît aussi nécessaire de mentionner les effets indésirables de la baisse du prix du pétrole.** Si cette dernière soutient incontestablement l’activité dans les pays importateurs, en particulier en Europe, elle peut favoriser un décrochage des anticipations d’inflation, susceptible de compliquer la tâche de la politique monétaire, et contraint les fonds souverains des pays pétroliers à réduire leurs achats d’actifs, ce qui exerce une pression à la baisse sur les marchés financiers<sup>3</sup>. Le recul du prix du pétrole est à l’origine d’une forte dégradation des finances publiques des États exportateurs ; à ce titre, une étude publiée par la Deutsche Bank en mai 2015 a fait apparaître que l’équilibre budgétaire impliquait un prix moyen du baril à 136 dollars en Iran, 119 dollars en Algérie, 105 dollars en Arabie saoudite, ou encore 78 dollars en Russie. Aussi, alors que le prix du Brent est aujourd’hui légèrement supérieur à 40 dollars, ce sont là autant de pays contraints de réduire leurs dépenses publiques, ce qui accroît les risques de troubles sociaux et politiques.

Enfin, tout en soulignant qu’un « "Brexit" pourrait provoquer des dommages sévères aux niveaux régional et global en perturbant les relations commerciales établies »<sup>4</sup>, le FMI a récemment insisté sur **les possibles chocs qui pourraient résulter de facteurs non économiques, comme les conflits géopolitiques, les attaques terroristes, la crise des réfugiés, voire les pandémies**.

---

<sup>1</sup> Insee, op. cit., Note de conjoncture, avril 2016, p. 112.

<sup>2</sup> Fonds monétaire international, Global Financial Stability Report. Vulnerabilities, Legacies, and Policy Challenges: Risks Rotating to Emerging Markets, 5 octobre 2015.

<sup>3</sup> Hadrien Camatte, Maxime Darmet-Cucchiaroni, Thomas Gillet, Emmanuelle Masson, Olivier Meslin, Ysaline Padieu et Alexandre Tavin, « Baisse des prix du pétrole : quelles conséquences pour l’économie mondiale et pour la France ? », Trésor-Éco, n° 168, avril 2016.

<sup>4</sup> Fonds monétaire international, World Economic Outlook. Too Slow for Too Long, avril 2016, p. XIII [traduction de la commission des finances du Sénat].

### 3. Une accélération plausible mais fragile du PIB en 2017-2019

Rien ne semble indiquer que les risques qui viennent d'être évoqués seront amenés à se dissiper à moyen terme. Pour autant, **le Gouvernement estime que la croissance s'élèverait également à 1,5 % en 2017 et que l'activité « progresserait de 1 ¾ % en 2018 puis de 1,9 % en 2019 »**. En 2017, le scénario gouvernemental prévoit une progression de la consommation des ménages identique à celle attendue en 2016 (+ 1,6 %), ainsi qu'une accélération de l'investissement (+ 3,0 %), en particulier des entreprises (+ 3,8 %), et des exportations (+ 4,8 %). Quoi qu'il en soit, l'hypothèse de croissance retenue au titre de l'année 2017 est cohérente avec les prévisions avancées par la Commission européenne (+ 1,7 %), le FMI (+ 1,3 %), l'OCDE ou encore le *Consensus Forecasts* (+ 1,5 %). Au total, le Haut Conseil des finances publiques a estimé que **« le scénario de croissance du PIB présenté dans le programme de stabilité d'avril 2016 pour les années 2017 à 2019 est plausible, même si l'hypothèse de l'activité en fin de période est fragile »** et souligné **« l'importance des risques affectant ce scénario qu'ils concernent la croissance mondiale ou qu'ils portent plus spécifiquement sur la zone euro »**.

**S'agissant de l'inflation, le Gouvernement prévoit que celle-ci s'établirait à 1,0 % en 2017, 1,4 % en 2018, puis à 1,75 % en 2019.** Cette prévision paraît cohérente avec les anticipations des organisations internationales, du *Consensus Forecasts* et de la Banque centrale européenne. Toutefois, le Haut Conseil a considéré que **« la remontée de l'inflation pourrait être plus progressive que dans le scénario du Gouvernement »**.

### 4. Une consolidation de la trajectoire de solde effectif...

Il est bien évident qu'une dégradation des perspectives économiques serait de nature à dévier significativement la trajectoire de consolidation des finances publiques. Pour autant, **l'amélioration du déficit public effectif s'est avérée plus rapide que prévu.**

Les comptes provisoires des administrations publiques publiés par l'Insee le 25 mars dernier font, en effet, apparaître que **le déficit public s'établirait en 2015 à 77,4 milliards d'euros, soit à 3,5 % du PIB**, en recul de 0,5 point par rapport à 2014. Le déficit serait donc moins élevé de 0,3 point de PIB relativement à ce que le Gouvernement anticipait dans le cadre du dernier projet de loi de finances.

**Les résultats meilleurs qu'espéré de l'année 2015 viennent consolider la trajectoire de solde effectif**, dès lors qu'ils « facilitent » l'atteinte des objectifs arrêtés au titre des exercices ultérieurs et, notamment, le retour du déficit en deçà de 3 % du PIB en 2017 – conformément à la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015. Toutefois, trois remarques me semblent devoir être formulées.

Tableau n° 4 : Les trajectoires successives des finances publiques

(en % du PIB)

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

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

En premier lieu, comme l'année passée, **le Gouvernement profite de ce que le déficit de l'année écoulée soit plus faible que prévu pour modérer les efforts budgétaires à venir**. En effet, en dépit des résultats de l'exercice 2015, la trajectoire de déficit effectif reste inchangée au cours de la période 2016-2018.

En deuxième lieu, il apparaît que **la réduction plus importante qu'envisagé du déficit public en 2015 est en partie due à des facteurs sur lesquels le Gouvernement n'a pas ou peu de maîtrise**. En particulier, près du quart de l'amélioration du déficit par rapport à la prévision - d'un montant de 5 milliards d'euros environ - est à attribuer à la situation financière des collectivités territoriales. Le solde des administrations publiques locales s'est effectivement élevé à + 0,7 milliard d'euros contre une hypothèse initiale de - 0,5 milliard d'euros, et ce essentiellement du fait d'un recul plus important qu'anticipé de l'investissement.

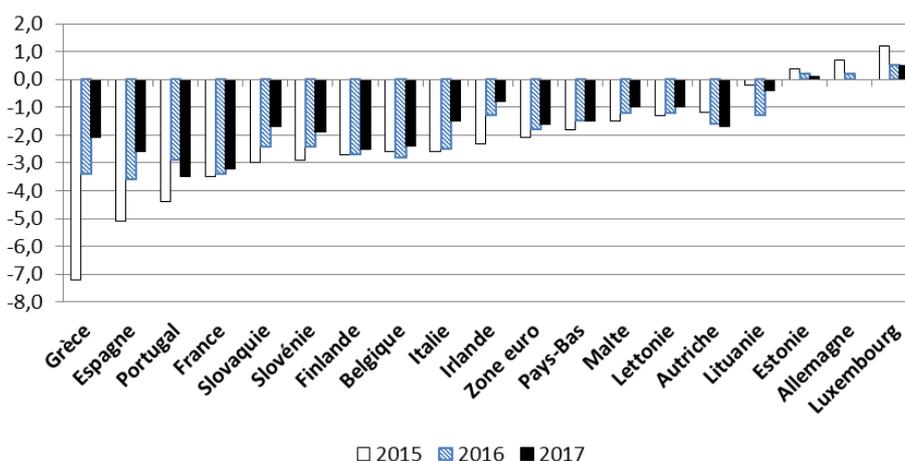
Plus généralement, il y a lieu de constater que **le recul du déficit des administrations publiques entre 2014 et 2015, d'un montant de 7,4 milliards d'euros, s'explique principalement par la baisse de la charge de la dette de 2,3 milliards d'euros**, en lien avec le recul des taux d'intérêt, **et des dépenses d'investissement**, de 4,1 milliards d'euros, notamment dans les collectivités territoriales.

En troisième lieu, **la France continue d'afficher, en 2015, l'un des soldes publics les plus dégradés de la zone euro**, où celui-ci s'est élevé, en moyenne, à 2,1 % du PIB. Or, il semblerait que cette situation soit appelée à perdurer au moins jusqu'en 2017, seul le Portugal devant, selon les

prévisions de la Commission européenne, afficher un solde plus dégradé que celui de notre pays à cet horizon.

**Graphique n° 5 : Le solde public dans la zone euro entre 2015 et 2017**

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat et de la Commission européenne)

En bref, comme l'a justement résumé le vice-président de la Commission européenne chargé de l'euro, Valdis Dombrovskis, lors d'une conférence de presse organisée à Paris à la fin du mois de mars dernier, « la stratégie budgétaire française repose en grande partie sur des facteurs cycliques », la France « accus[ant] un retard considérable » en matière d'« efforts structurels pour corriger son déficit public excessif ».

## 5. ... qui ne doit pas occulter un ajustement structurel limité

Il apparaît, en effet, qu'en dépit de l'amélioration significative du déficit effectif en 2015, **la réduction du solde structurel demeure en deçà des cibles arrêtées par le Conseil de l'Union européenne.**

**Tableau n° 6 : 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

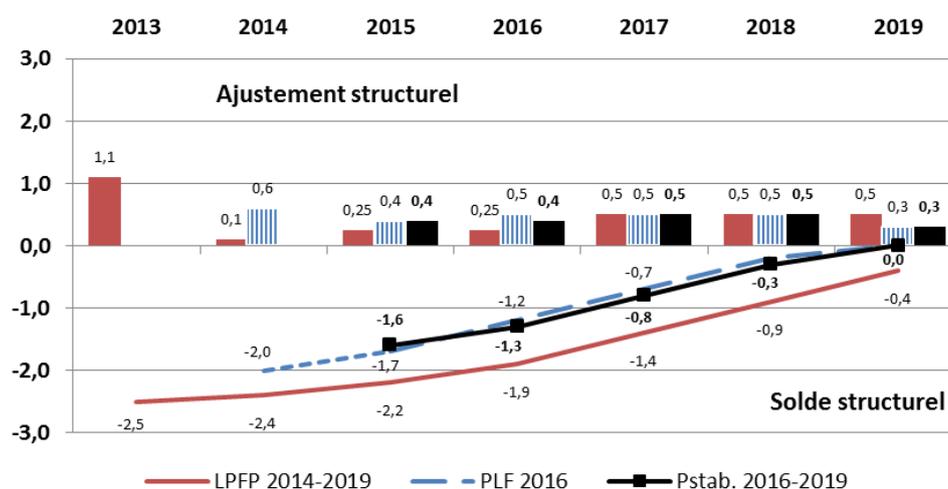
Source : commission des finances du Sénat (d'après la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015 visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France)

Dans sa recommandation du 10 avril 2015 accordant à la France un report du délai de correction du déficit excessif de 2015 à 2017, celui-ci a suggéré une amélioration du solde structurel de 0,5 % du PIB en 2015, de 0,8 % du PIB en 2016 et de 0,9 % du PIB en 2017.

Néanmoins, **les ajustements structurels projetés pour 2016 et 2017 sont inférieurs à ces objectifs** ; le Gouvernement annonce ainsi, pour ces deux années, une amélioration du solde structurel de respectivement 0,4 et 0,5 point de PIB. De même, l'ajustement réalisé en 2015 est resté en deçà de la cible fixée, s'élevant à 0,4 point de PIB, ce que n'a pas manqué de relever la Commission européenne dans son avis du 16 novembre dernier sur le projet de plan budgétaire de la France pour 2016.

**Graphique n° 7 : Comparaison des trajectoires de solde et d'ajustement structurels de la LPFP 2014-2019, du PLF pour 2016 et du programme de stabilité**

(en points de PIB)



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

Il convient, par ailleurs, de souligner que **l'ajustement structurel affiché par le Gouvernement en 2016 et 2017 a été « artificiellement » accru par le relèvement des hypothèses de croissance potentielle intervenu dans le cadre du dernier programme de stabilité**. Je ne reviendrai pas sur cette question relativement technique, déjà commentée de manière approfondie à plusieurs reprises<sup>1</sup>, mais il faut rappeler que la trajectoire gouvernementale de solde structurel repose désormais sur des hypothèses de croissance potentielle supérieures à celles de la Commission européenne et du

<sup>1</sup> Cf., par exemple, rapport général n° 164 (2015-2016), op. cit., p. 49-55.

consensus des instituts de conjoncture<sup>1</sup>, ce qui permet d'accroître mécaniquement l'ajustement structurel présenté.

Malgré cette opération « cosmétique », **le Gouvernement ne sera pas en mesure de présenter un ajustement structurel de 0,5 point de PIB en 2016**, soit le niveau minimal requis par le Pacte de stabilité et de croissance pour les États soumis à la procédure de déficit excessif. Alors qu'un ajustement de 0,5 point de PIB en 2016 était annoncé dans le projet de loi de finances, celui-ci est ramené à 0,4 point de PIB par le présent programme de stabilité.

Ceci s'explique par **une révision à la hausse des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires** et, surtout, par **une élasticité des recettes fiscales plus faible qu'anticipé**, du fait de la faible inflation, qui conduit à ce que la « composante non discrétionnaire » vienne peser sur l'ajustement structurel. À l'inverse, l'effort en dépenses serait plus important que prévu, fortement aidé en cela par la réduction du montant prévisionnel de la charge de la dette, à hauteur de près de 4 milliards d'euros.

**Tableau n° 8 : Variation du solde structurel des administrations publiques**

(en points de PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Ajustement structurel, dont :</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>
<i>Effort structurel</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,2	- 0,2
Effort en dépenses	0,8	0,7	0,6	0,7	0,6
<i>Composante non discrétionnaire</i>	<i>- 0,2</i>	<i>- 0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Clef en crédit d'impôt</i>	<i>- 0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>

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

Si l'ajustement structurel au cours des années à venir devrait être limité, il apparaît également que **la France ne figure pas parmi les États soumis à la procédure de déficit excessif ayant consenti les ajustements structurels les plus importants par le passé.**

Afin d'assurer la comparabilité des données, je me suis attaché à examiner les estimations du solde structurel de ces pays retenues par la Commission européenne. Ainsi, il apparaît qu'entre 2011 et 2015, la France a amélioré son solde structurel de 3,1 points de PIB, contre 6,2 points pour l'Irlande, 5,6 points pour le Portugal et 4,5 points pour l'Espagne. Seules la Croatie et la Slovénie ont affiché un ajustement structurel inférieur sur la période considérée, celui réalisé par le Royaume-Uni étant quasi identique à celui de notre pays.

<sup>1</sup> Cf. consensus de la croissance potentielle de la commission des finances du Sénat (rapport général n° 164 (2015-2016), op. cit., p. 53).

**Tableau n° 9 : Trajectoires d'ajustement structurel des États membres soumis à la procédure de déficit excessif (PDE)**

(en points de PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<b>Croatie</b>	- 1,8	3,3	0,6	- 0,2	0,8	2,7
<b>Espagne</b>	0,8	2,8	1,5	0,2	- 0,8	4,5
<b>France</b>	0,7	0,8	0,7	0,7	0,2	3,1
<b>Irlande</b>	1,3	1,1	2,1	1,2	0,5	6,2
<b>Portugal</b>	1,3	3,2	0,5	1,1	- 0,5	5,6
<b>Royaume-Uni</b>	1,6	- 0,8	2,0	-0,6	0,8	3,0
<b>Slovénie</b>	- 0,2	2,7	-0,1	-0,6	0,2	2,0

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne, 2016)

Pour ce qui est de l'ajustement structurel consenti, la France occupe donc une position « médiane » parmi les États soumis à la procédure de déficit excessif (PDE) ; pour autant, elle se distingue par la composition de cet ajustement. En effet, **la France est le seul pays en déficit excessif à faire apparaître, au cours de la période 2011-2015, une progression de la part des dépenses publiques dans le PIB**, et ce alors même que cette part est la plus élevée de l'Union européenne avec celle de la Finlande. L'ensemble des autres pays considérés ont, eux, vu leur ratio de dépenses publiques sur PIB reculer substantiellement, et ce y compris au Royaume-Uni où ce ratio a baissé de près de 4 points de PIB.

De même, **la France affiche la plus forte augmentation de la part des recettes publiques dans la richesse nationale**, celle-ci ayant progressé de 2,7 points, soit plus qu'en Espagne ou encore en Irlande. *A contrario*, grâce à d'importants efforts en dépenses, le Royaume-Uni est parvenu à effectuer un ajustement structurel analogue à celui de la France tout en réduisant le poids des recettes publiques dans le PIB de 0,4 point.

De toute évidence, de tous les États membres en déficit excessif, **la France est celui qui a le plus fait reposer la consolidation de ses finances publiques sur l'augmentation des prélèvements obligatoires et le moins sollicité la dépense publique à cette fin**. Un tel constat incite à relativiser la bonne maîtrise de la dépense publique avancée par le Gouvernement dans le présent programme de stabilité.

À ce titre, il faut rappeler que **la France présente l'un des taux d'évolution de la dépense publique les plus dynamiques de la zone euro**. Alors que les dépenses publiques ont crû, en moyenne annuelle, de 1,9 % en valeur entre 2011 et 2015 en France, celles-ci n'ont progressé que de 1,0 % par an au cours de cette période dans l'ensemble de la zone.

**Tableau n° 10 : Évolution des dépenses et des recettes publiques des États membres soumis à la procédure de déficit excessif (PDE)**

*(en % du PIB)*

		2011	2012	2013	2014	2015	Variation 2015/2011
Croatie	Dépenses publiques	48,8	47,1	47,8	48,2	47,5	- 1,3
	Recettes publiques	41,0	41,7	42,5	42,6	43,4	2,4
Espagne	Dépenses publiques	45,6	48,0	45,1	44,5	43,3	- 2,3
	Recettes publiques	36,2	37,5	38,2	38,6	38,5	2,3
France	Dépenses publiques	55,9	56,8	57,0	57,5	57,1	1,2
	Recettes publiques	50,8	52,0	52,9	53,6	53,5	2,7
Irlande	Dépenses publiques	45,5	41,8	39,7	38,2	35,9	- 9,6
	Recettes publiques	33,0	33,8	34,0	34,4	34,1	1,1
Portugal	Dépenses publiques	50,0	48,5	49,9	51,7	48,2	- 1,8
	Recettes publiques	42,6	42,9	45,1	44,5	44,0	1,4
Royaume-Uni	Dépenses publiques	46,9	46,8	45,0	43,9	43,2	- 3,7
	Recettes publiques	39,2	38,4	39,3	38,3	38,8	- 0,4
Slovénie	Dépenses publiques	50,0	48,6	60,3	49,8	47,8	- 2,2
	Recettes publiques	43,4	44,4	45,3	44,8	44,8	1,4

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne, 2016)

## 6. Des mesures d'économies qui restent à la surface des choses

**Le relatif dynamisme de la dépense publique française n'est sans doute pas sans lien avec les difficultés rencontrées par le Gouvernement à engager des réformes structurelles d'économies**, seules à même de ralentir durablement la progression de la dépense. Une étude réalisée par France Stratégie<sup>1</sup> a permis de mettre en évidence le fait que les pays ayant le plus réduit leurs dépenses publiques étaient ceux qui s'étaient montrés les plus « sélectifs », c'est-à-dire ayant le plus modifié la structure de leurs dépenses – par opposition aux pays qui recourent à la stratégie du « coup de rabot », consistant à procéder à une réduction homothétique des dépenses.

**Or, la France ne semble pas faire preuve d'une grande sélectivité dans la réduction des dépenses publiques.** Le « coup de rabot » reste largement utilisé par le Gouvernement afin de conforter sa trajectoire budgétaire. Cette idée est confortée par le fait que **l'essentiel des économies consenties jusqu'à présent a concerné les dépenses les plus aisées à réduire sans réformes.** Ainsi, entre 2011 et 2015, seules les dépenses d'investissement ont affiché une baisse relative, leur part dans le PIB ayant reculé de 15,0 % ; en outre, les dépenses dont la progression a été la plus faible au cours de cette période sont celles dédiées aux achats courants de biens et services et à la masse salariale, cette dernière ayant fortement ralenti en raison du « gel » du point d'indice de la fonction publique.

<sup>1</sup> N. Lorach et A. Sode, « Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques ? », La Note d'analyse – France Stratégie, n° 28, avril 2015.

Or, le Gouvernement ne paraît pas vouloir se départir de cette logique pour les années à venir. En effet, les prévisions d'évolution des dépenses publiques apparaissant dans le présent programme de stabilité montrent que les réductions les plus fortes à l'horizon 2017 continuent de concerner les achats courants, les investissements et la masse salariale.

Tableau n° 11 : Évolution des principales dépenses publiques (2011-2017)

	% du PIB 2011	% du PIB 2015	Évolution relative 2015/2011	% du PIB 2017*	Évolution relative 2017/2015
Masse salariale	12,8	12,9	+ 0,8 %	12,6	- 2,3 %
Achats courants	5,1	5,1	0,0 %	4,8	- 5,9 %
Prestations sociales	24,9	25,9	+ 4,0 %	25,4	- 1,9 %
Investissements	4,0	3,4	- 15,0 %	3,3	- 2,9 %
Autres dépenses	6,5	7,4	+ 13,8 %	7,4	0,0 %
Dépenses primaires	53,3	54,8	+ 2,8 %	53,4	- 2,6 %
Charges d'intérêts	2,6	2,0	- 23,1 %	1,9	- 5,0 %

\* Prévisions du programme de stabilité 2016-2019

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee et du programme de stabilité 2016-2019)

Il apparaît donc que la réalisation du programme d'économies d'un montant de 50 milliards au cours de la période 2015-2017 ne repose pas sur une sélectivité accrue de la dépense publique, pas plus d'ailleurs que les économies supplémentaires projetées afin de compenser les effets de la faible inflation et les nouvelles dépenses annoncées.

En effet, afin de corriger les incidences budgétaires d'une inflation plus faible qu'anticipé, le Gouvernement prévoit des mesures en dépenses complémentaires d'un montant de 3,8 milliards d'euros en 2016 et de 5 milliards d'euros en 2017.

Dans ce cadre, le projet de programme de stabilité annonce tout d'abord, au titre de l'exercice 2016, des économies d'un milliard d'euros sur les dépenses de l'État et de ses opérateurs, qui devraient reposer sur des « annulations de crédits qui seront réalisées par voie réglementaire ». Ensuite, 1,8 milliard d'euros de moindres dépenses seraient constatées sur la charge de la dette, du fait de la faiblesse persistante des taux d'intérêt. Enfin, des économies d'un milliard d'euros seraient réalisées sur les dépenses de santé et de protection sociale ; cette prévision doit néanmoins être considérée avec la plus grande prudence dès lors que l'avis du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie du 13 avril dernier<sup>1</sup> indique que « le respect de l'ONDAM 2016 se présente [...] dans des conditions plus difficiles que les années précédentes », et ce « malgré la légère

<sup>1</sup> Avis du Comité d'alerte n° 2016-1 du 13 avril 2016 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

---

*sous-exécution de l'ONDAM 2015, un effet de base défavorable [...] se report[ant] sur l'exercice 2016 à hauteur de 200 M€ du fait de dépenses plus élevées que prévu des soins de ville ».*

S'agissant de l'exercice 2017, le présent programme de stabilité précise que « **le solde de l'État et de ses opérateurs sera redressé de 2 Md€ complémentaires** », grâce à la maîtrise de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement, en lien avec les « *gains d'efficacité constatés sur les moyens informatiques et sur les achats, ainsi que les marges dégagées par la moindre inflation et les prix du pétrole* », la rationalisation des implantations territoriales et la priorisation des dépenses d'intervention. En outre, **le solde des administrations de sécurité sociale devrait, lui aussi, être amélioré de 2 milliards d'euros**, sans que les modalités n'en soient précisées. De même, « *les dépenses des collectivités territoriales ralentir[aient] de 1 Md€, grâce aux marges offertes par le ralentissement de l'inflation* ».

Par ailleurs, **le Gouvernement sera amené à compenser les mesures en dépenses annoncées après l'adoption de la loi de finances pour 2016**. Le montant de ces dernières peut être estimé, **au titre de l'exercice 2016, à 3,3 milliards d'euros**. Elles intègrent le plan d'urgence pour l'emploi, pour 2 milliards d'euros, le plan en faveur de l'élevage, pour 0,8 milliard d'euros, ainsi que la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, dont j'avais évalué le coût en mars dernier à 0,5 milliard d'euros en 2016 et à 2 milliards d'euros en 2017. Il convient de souligner que **cette estimation ne tient pas compte des mesures nouvelles en recettes avancées au cours des derniers mois**, sur lesquelles je reviendrai dans quelques instants. Bien que le coût exact de ces différentes dépenses au cours de l'année 2017 n'ait pas encore été précisé par le Gouvernement, celui-ci devrait être, de toute évidence, de 4 milliards d'euros au moins.

Concernant la compensation des dépenses supplémentaires, le projet de programme de stabilité se limite à indiquer que **la part du plan d'urgence pour l'emploi supportée par l'État**, d'un montant de 1,6 milliard d'euros - 0,4 milliard d'euros étant à la charge des partenaires sociaux -, sera financée « *sous la norme de dépense (à hauteur de 0,9 Md€) ainsi que par de moindres décaissements maastrichtiens sur le programme d'investissements d'avenir (0,4 Md€) et des économies sur les administrations de Sécurité sociale (0,3 Md€)* » ; quant au plan de soutien à l'élevage, il devrait être compensé par un « *redéploiement sur le champ de la norme de dépenses hors dette et pensions* ». Il faut reconnaître que l'on peine à appréhender ce à quoi ces mesures de compensation renvoient concrètement.

Pour ce qui est de la période 2018-2019, **le présent programme de stabilité ne précise pas la répartition des efforts en dépenses qui devront être consentis par les différentes catégories d'administrations publiques**, alors qu'ils doivent rester soutenus dans le scénario proposé par le Gouvernement. En particulier, la contribution prévisionnelle des collectivités

---

territoriales au redressement des comptes publics au cours de ces deux années n'est pas connue.

### 7. Une baisse récente et limitée des prélèvements obligatoires

Comme je l'indiquais précédemment, des mesures nouvelles en recettes supplémentaires ont également été avancées depuis le début de l'année. En particulier, **le suramortissement des investissements industriels a été prolongé d'un an**, pour un surcoût estimé à 0,4 milliard d'euros en 2016 et à 0,2 milliard d'euros en 2017. En outre, le 27 février dernier, **un allègement de cotisations pour les agriculteurs** a été annoncé dans le cadre du plan de soutien à l'élevage ; la moindre recette associée, de 0,5 milliard d'euros en 2016, doit faire l'objet d'une compensation aux administrations de sécurité sociale par l'État financée selon les modalités qui viennent d'être évoquées.

Au total, **les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires s'élèveraient à - 5,5 milliards d'euros en 2016**. En effet, l'exercice en cours sera notamment marqué, en sus des mesures qui viennent d'être mentionnées, par **la montée en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité**, qui intègre la baisse d'impôt sur le revenu prévue par la dernière loi de finances (- 2 milliards d'euros), la suppression de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés (- 2,9 milliards d'euros), un nouvel allègement de cotisations sociales (- 3,2 milliards d'euros) et de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) (- 1,0 milliard d'euros). À l'inverse, alors que les allègements de cotisations et de C3S se traduiraient, par contrecoup, par une hausse des recettes des impôts sur le revenu et les sociétés en 2016 (+ 2,1 milliards d'euros), l'introduction d'une composante carbone dans la fiscalité énergétique alourdirait les prélèvements obligatoires (+ 1,5 milliard d'euros), à l'instar de la hausse de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) (+ 1,1 milliard d'euros), de l'augmentation des taux d'impôts locaux (+ 0,9 milliard d'euros) ou encore des cotisations prévue dans le cadre de la dernière réforme des retraites (+ 0,6 milliard d'euros).

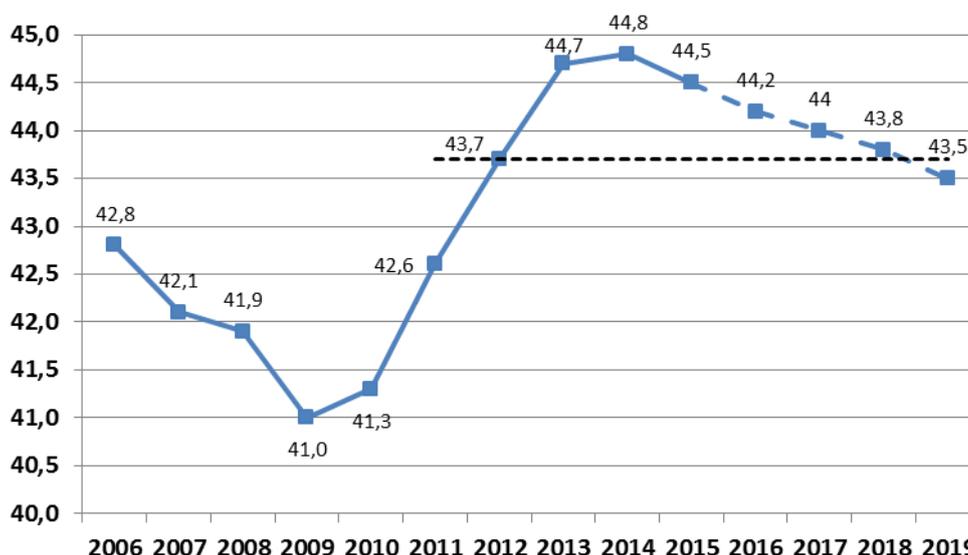
Dans ces conditions, **le taux de prélèvements obligatoires passerait de 44,5 % à 44,2 % du PIB en 2016**. De même, en 2017, celui-ci reviendrait à 44 % du PIB, du fait de mesures nouvelles de - 5,7 milliards d'euros, toujours liées au déploiement du Pacte de responsabilité et de solidarité. À l'horizon 2019, **le scénario gouvernemental anticipe un retour du taux de prélèvements obligatoires à 43,5 % du PIB**.

Aussi le Gouvernement se félicite-t-il de ce que **le taux de prélèvements obligatoires ait diminué en 2015**, « *pour la première fois depuis 2009* ». Toutefois, il convient de relever que sur l'ensemble de la période 2006-2011, celui-ci a reculé de 0,2 point de PIB, alors qu'il a progressé de 2,2 points entre 2011 et 2013 et ne devrait pas revenir en deçà

de son niveau de 2012 avant la fin de la présente législature. Un tel constat ne saurait étonner dans la mesure où **la France présente la particularité, parmi les États en situation de déficit excessif, d'avoir fait reposer l'essentiel de la consolidation budgétaire sur la hausse des recettes publiques.** En effet, comme j'ai déjà eu l'occasion de le souligner lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, **le début de l'actuelle législature a été marqué par une forte accélération du taux de prélèvements obligatoires** reposant, notamment, sur une augmentation significative de la charge fiscale des ménages, qui a atteint 16 % du PIB en 2014 – soit une hausse de 1,5 point par rapport à 2011<sup>1</sup>.

Tableau n° 12 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires (2006-2019)

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee et du programme de stabilité 2016-2019)

## 8. Une dette publique française qui ne cesse de croître

Il ne s'agit pas, néanmoins, de la seule particularité française. En effet, **la France figure parmi les seuls pays de la zone euro dont le poids de la dette publique dans la richesse nationale n'a pas diminué en 2015**, à l'instar de l'Italie, de la Finlande, de Chypre, ou encore de la Slovaquie.

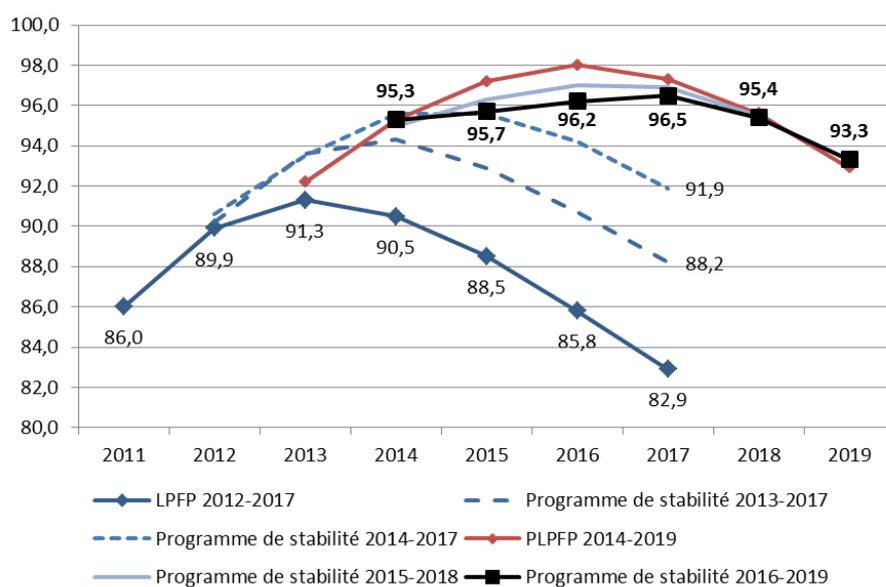
Comme emportée par une force d'inertie, **la dette publique devrait continuer sa course vers le seuil de 100 % du PIB, et ce au moins jusqu'en 2018**, année au cours de laquelle le Gouvernement prévoit qu'elle engagerait sa décrue. **Selon le scénario proposé par ce dernier la dette publique atteindrait 96,2 % du PIB en 2016**, contre 95,7 % du PIB en 2015, **puis 96,5 % du PIB en 2017.**

<sup>1</sup> Rapport général n° 164 (2015-2016), op. cit., p. 73-81.

Ainsi, après que le Gouvernement a reporté à de nombreuses reprises le moment où la dette publique devait commencer à se réduire, le présent programme de stabilité marque **le renoncement à l'idée qu'une réduction, voire une stabilisation de celle-ci intervienne avant 2017.**

**Graphique n° 13 : Comparaison des différentes trajectoires d'évolution de la dette publique présentées par le Gouvernement entre 2012 et 2016**

(en % du PIB)



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

## 9. La trajectoire budgétaire face aux aléas conjoncturels

Pour conclure mon propos, je souhaiterais examiner la sensibilité de la trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement aux aléas de la conjoncture économique, ainsi qu'à l'évolution de la dépense publique.

Comme je l'ai souligné précédemment, l'environnement conjoncturel actuel est marqué par de nombreux risques ; par conséquent, **il est proposé de retenir deux scénarii conventionnels**, qui ne constituent aucunement des prévisions alternatives, dans lesquels **la croissance du PIB sur la période 2016-2019 est supposée être supérieure de ½ point à la prévision du Gouvernement dans un cas et inférieure de ½ point dans l'autre.**

**Tableau n° 14 : Sensibilité du solde effectif et de la dette à la conjoncture***(en % du PIB)*

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Scénario du Gouvernement</b>					
Croissance (en %)	1,2	1,5	1,5	1,75	1,9
Solde effectif	- 3,5	- 3,3	- 2,7	- 1,9	- 1,2
Dette publique	95,7	96,2	96,5	95,4	93,3
<b>Scénario du Gouvernement + ½ point de croissance</b>					
Croissance (en %)	1,2	2,0	2,0	2,25	2,4
Solde effectif	- 3,5	- 3,1	- 2,2	- 1,1	- 0,3
Dette publique*	95,7	95,5	94,8	92,6	89,1
<b>Scénario du Gouvernement - ½ point de croissance</b>					
Croissance (en %)	1,2	1,0	1,0	1,25	1,4
Solde effectif	- 3,5	- 3,6	- 3,2	- 2,7	- 2,3
Dette publique*	95,7	96,9	98,2	98,3	97,6

\* Il est supposé que seule la variation de la dette imputable au déficit est sensible aux évolutions du PIB (les éléments exogènes, soit ceux non pris en compte dans le calcul du déficit mais comptabilisés dans la dette publique, conformément aux règles européennes – dettes contractées par le FESF, apports au capital du MES, etc. –, sont déterminés en retenant les hypothèses du projet de programme de stabilité pour les années 2016 à 2019).

Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 appliquées aux données établies par l'Insee en mars 2016)

Sur l'ensemble de la période de programmation, il apparaît que la **trajectoire d'ajustement structurel proposée par le Gouvernement ne permettrait pas, en cas de croissance inférieure de ½ point aux prévisions, de faire revenir le déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2017**. Le déficit effectif ne passerait, en effet, le seuil de 3 % du PIB qu'en 2018 pour atteindre 2,7 % du PIB, contre un objectif de 1,9 % du PIB à cette échéance. En outre, le **taux d'endettement ne se réduirait pas avant 2019**, tout en approchant 100 % du PIB.

Dans ce contexte, **il est absolument nécessaire que la France parvienne à respecter les engagements pris dans le cadre de ce programme de stabilité**, en particulier en ce qui concerne les objectifs d'économies, d'autant que la trajectoire des finances publiques se révèle très sensible au taux d'évolution de la dépense publique.

## 10. La sensibilité de la trajectoire à l'évolution de la dépense

Dans le scénario gouvernemental, **les dépenses des administrations publiques croîtraient de 1,0 % en volume en 2016, puis de 0,1 % en 2017, de 0 % en 2018 et de 0,1 % en 2019**. Ainsi, la progression des dépenses publiques en volume serait en moyenne de 0,3 % par an au cours de la période 2016-2019.

Tableau n° 15 : Évolution des dépenses publiques

(en points de PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019
<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

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

Cependant, depuis le début de la présente législature, **la croissance de la dépense publique en volume a toujours été supérieure aux anticipations initiales du Gouvernement**. En effet, les prévisions avancées par ce dernier dans le cadre des projets de loi de finances laissaient entrevoir une hausse moyenne de la dépense publique en volume de 0,4 % par an au cours des années 2013 à 2015 ; or, elle a crû annuellement de 1,3 % lors de cette période, et ce même en excluant les crédits d'impôts à compter de la réforme des règles de comptabilité nationale - en vertu desquelles les crédits d'impôts sont désormais enregistrés comme des dépenses et non plus comme des moindres recettes.

Dès lors, j'ai souhaité procéder à un **examen de la sensibilité de la trajectoire des finances publiques retenue par le Gouvernement au rythme d'évolution de la dépense publique**, de manière à mesurer les effets d'un ralentissement moins fort qu'anticipé de cette dernière. À cette fin, des projections ont été réalisées à partir de deux scénarii :

- un premier scénario dans lequel **la croissance des dépenses en volume serait de 1,4 % de 2016 à 2019**, ce qui correspond au taux d'évolution de la dépense constaté en 2015 ;

- un second scénario dans lequel **la croissance des dépenses en volume serait de 0,9 % sur la même période**, soit une progression intermédiaire entre le taux d'évolution constaté en 2015 et la prévision du Gouvernement.

**Tableau n° 16 : Sensibilité de la trajectoire des finances publiques à l'évolution des dépenses des administrations publiques**

(en % du PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Hypothèses macroéconomiques</b>					
Croissance (en %)	1,2	1,5	1,5	1,75	1,9
<b>Trajectoire présentée par le Gouvernement dans le cadre du Programme de stabilité 2016-2019</b>					
<b>Évol. de la dépense en vol.</b>	<b>1,4</b>	<b>1,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
Solde effectif	- 3,5	- 3,3	- 2,7	- 1,9	- 1,2
Solde structurel	- 1,6	- 1,3	- 0,8	- 0,3	0,0
Ajustement structurel	0,4	0,4	0,5	0,5	0,3
Dette publique	95,7	96,2	96,5	95,4	93,3
<b>Trajectoire en cas de croissance en volume de la dépense de 1,4 % entre 2016 et 2019</b>					
<b>Évol. de la dépense en vol.</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>
Solde effectif	- 3,5	- 3,5	- 3,6	- 3,6	- 3,7
Solde structurel	- 1,6	- 1,5	- 1,7	- 1,9	- 2,3
Ajustement structurel	0,4	0,2	- 0,2	- 0,3	- 0,3
Dette publique*	95,7	96,4	97,7	98,2	98,4
<b>Trajectoire en cas de croissance en volume de la dépense de 0,9 % entre 2016 et 2019</b>					
<b>Évol. de la dépense en vol.</b>	<b>1,4</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
Solde effectif	- 3,5	- 3,2	- 3,1	- 2,8	- 2,6
Solde structurel	- 1,6	- 1,2	- 1,1	- 1,1	- 1,2
Ajustement structurel	0,4	0,5	0,1	0,0	0,0
Dette publique*	95,7	96,1	96,8	96,6	95,7

\* Il est supposé que seule la variation de la dette imputable au déficit est sensible aux évolutions du PIB (les éléments exogènes, soit ceux non pris en compte dans le calcul du déficit mais comptabilisés dans la dette publique, conformément aux règles européennes - dettes contractées par le FESF, apports au capital du MES, etc. -, sont déterminés en retenant les hypothèses du projet de programme de stabilité pour les années 2016 à 2019).

Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 appliquées aux données établies par l'Insee en mars 2016)

Ces projections montrent que le non-respect de l'objectif d'évolution annuelle de la dépense publique en volume fixé dans le présent programme de stabilité aurait pour conséquence de **dégrader fortement la trajectoire des soldes structurel et effectif et de la dette publique.**

Une progression de la dépense publique de 1,4 % par an en volume en 2016 et 2017 conduirait ainsi à un déficit structurel d'environ 1,7 % du PIB en 2017, contre une « cible » de 0,8 % du PIB. Le déficit effectif ne passerait pas en-dessous de 3 % au cours de la période considérée et « stagnerait » aux alentours de 3,6 % du PIB en 2017. Enfin, la dette publique augmenterait continûment, atteignant 98,4 % en 2019.

Si la progression de la dépense publique en volume était de 0,9 % par an au cours de la période 2016-2019, le solde structurel serait de 1,2 % du PIB en 2019. Pour ce qui est du déficit effectif, celui-ci ne reviendrait en deçà du seuil de 3 % du PIB qu'à l'horizon 2018. La dette publique, elle, serait supérieure de près de 2,5 points de PIB en 2019 par rapport à la prévision.

Ces résultats montrent bien que **le Gouvernement n'a pas droit à l'erreur et devra donner plus de substance à son programme d'économies**, en engageant les réformes nécessaires à un ralentissement pérenne de la dépense publique – à travers une sélectivité accrue des dépenses, ou des mesures structurelles comme une évolution du temps de travail dans la fonction publique<sup>1</sup> –, s'il souhaite tenir ses engagements, en particulier en ce qui concerne le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2017.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information n° 292 (2015-2016) sur les enjeux du temps de travail pour la compétitivité, l'emploi et les finances publiques fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat, janvier 2016.

---

## DÉBAT EN COMMISSION

**M. Michel Bouvard.** – Je remercie le rapporteur général pour la qualité de son rapport, dont je partage les orientations. Traditionnellement, nous ne votons pas sur ce type de documents. Mais rien n’interdirait de présenter une résolution pour exprimer une position sanctionnée par un vote.

Vous soulignez la contribution importante des stocks à la croissance, depuis trois ans, d’environ 0,4 point. Mais selon les économistes, une telle contribution tend à s’effacer au bout de trois ans. Qu’en attendre alors désormais ?

Une reprise de l’investissement des entreprises est souhaitable – et le suramortissement dit « Macron » peut y contribuer – mais ne sont actuellement mobilisés que 90 % de la capacité de production industrielle. Tant que le chômage restera élevé, il freinera l’investissement immobilier des ménages. Le dispositif « Pinel », certes utile, reste à évaluer.

Si l’on ne peut que se réjouir de l’effet d’aubaine de la réduction des taux d’intérêt, insistons davantage sur ses effets sur les économies réalisées à chaque budget. Certes, la dette est gérée intelligemment par l’Agence France Trésor (AFT). Nous nous sommes engagés, auprès de l’Union européenne, par le Pacte de stabilité et de croissance ; or, une hausse des taux d’intérêts n’est pas à exclure, même si ce n’est pas pour demain matin. La dette doit être gérée dans la durée, alors qu’actuellement les maturités sont peu longues.

Renforçons les efforts structurels sur les dépenses de fonctionnement. L’atonie de l’investissement public pose problème, notamment en ce qui concerne l’effondrement de l’investissement des collectivités territoriales. L’investissement public, nécessaire, doit faire l’objet d’une sélectivité accrue compte tenu des exigences inhérentes à la satisfaction de la population, à l’attractivité du territoire, à la recherche... Faute d’avoir mené les réformes nécessaires, l’investissement reste atone en France alors qu’il a redémarré chez nos voisins européens.

**M. Vincent Delahaye.** – Je m’associe aux propos de Michel Bouvard. Selon le programme de stabilité, tout irait pour le mieux à l’avenir. Mais souvenons-nous qu’on anticipait au début du quinquennat une croissance de 2,5 % et que l’on se contente désormais de 1,9 % en fin de période programmation. Cette prévision doit être mise en regard de la croissance potentielle, qui est inférieure ! Pour l’avenir, on prévoit toujours une croissance supérieure à ce qui a été constaté dans le passé.

Le programme de stabilité est un exercice théorique et reste marqué par un biais optimiste. Il prévoit une progression de la masse salariale privée de 3,1 % en 2018, de 3,8 % en 2019. Comment espérer une telle évolution !

S'agissant de l'inflation, alors que celle-ci est nulle depuis trois ans elle atteindrait 1 %, tout d'un coup, en 2017...

Par ailleurs, notre modèle économique continue de présenter d'importants défauts. La croissance repose essentiellement sur la consommation, qui est financée à crédit, et peu sur l'investissement. L'investissement des ménages continue de baisser, à l'instar de l'investissement des entreprises. L'investissement public, lui aussi, recule toujours, étant devenu la variable d'ajustement du redressement de nos comptes publics.

Le déficit diminue sans doute mais reste très élevé : 77 milliards, ce n'est pas une petite somme ! On peut se réjouir que sa part dans le PIB se réduise mais elle reste excessive et cette réduction est due à des éléments exceptionnels, soit la baisse des taux d'intérêts et la hausse des revenus fiscaux avec le rapatriement des avoirs détenus à l'étranger, qui ne seront toutefois pas éternels. On ne peut pas bâtir une programmation budgétaire sur de tels éléments ! Seules la Grèce et l'Espagne sont derrière nous, ce n'est pas très brillant !

Entre 2011 et 2015, la masse salariale et les prestations sociales ont progressé, tandis que les investissements ont baissé de 15 %. Entre 2015 et 2017, toutes les dépenses engageraient un recul ? Ce n'est pas crédible. Comme d'habitude, le Gouvernement est flou sur les économies potentielles. Et que veut dire une formule comme « *moindres décaissements maastrichtiens* » ? Qui comprend cela ? L'utilisation de tels termes est regrettable, alors qu'il est nécessaire de rendre les finances publiques plus lisibles !

**M. François Marc.** – En 2015, les résultats budgétaires ont été meilleurs que les prévisions. Pour la première fois depuis vingt ans, la croissance de la dépense publique ralentit et atteint 0,9 %. Cela doit être rappelé !

La trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement me paraît, pour ma part, équilibrée. Il y a quelques années, Bruxelles avait préconisé des coupes claires partout, avant de faire un mea culpa – à l'instar du Fonds monétaire international (FMI) –, prenant conscience de leur effet fortement récessif, qui condamnait toute possibilité de reprise.

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) juge plausibles les prévisions macroéconomiques. La trajectoire budgétaire du Gouvernement présente donc des fondements rationnels. L'amélioration du déficit public effectif s'est révélée plus rapide que prévu ; il atteint 3,5 % du PIB au lieu des 3,8 % annoncés. N'ignorons pas ces bonnes nouvelles ! Le solde structurel sera moins réduit qu'espéré ; ceci est lié à un désaccord persistant entre l'Union européenne et la France concernant son estimation. La minoration de l'ajustement structurel serait, en partie, imputable à la faiblesse de l'élasticité des recettes fiscales, du fait de la faiblesse de l'inflation. Or, comme vous le

---

rappelez vous-même, il s'agit là d'un facteur qui n'est pas lié à l'action du Gouvernement !

Vous dénoncez des économies qui resteraient « à la surface des choses », mais le Gouvernement s'évertue à sélectionner des domaines préservés, avec des priorités politiques : la sécurité, l'éducation et la défense. Il n'y a pas d'usage systématique du « rabet ». Vous avez présenté une courbe réévaluant l'évolution du taux de prélèvements obligatoires, en prenant 2012 comme point de référence. Mais à son arrivée, le Gouvernement a dû combler un « trou » de 10 milliards d'euros en augmentant les impôts. Si vous prenez comme référence l'année 2013, la différence de trajectoire entre le quinquennat précédent et celui en cours saute aux yeux. Des efforts ont été réalisés – certes, moins violents que vous ne le souhaiteriez... En cas de victoire de la droite, vous annoncez 100 à 150 milliards d'euros d'économies. Où les trouverez-vous, si ce n'est pas dans les collectivités locales ? Supprimerez-vous le ministère de l'Éducation nationale ?

**M. Richard Yung.** – Certes, 77 milliards d'euros de déficit public, c'est trop. Mais celui-ci a été réduit de moitié en six ans, il était de 140 milliards en 2010 ! Ce n'est peut-être pas assez, mais c'est la réalité !

**M. Philippe Dallier.** – Vous n'avez pas fait cela tout seuls !

**M. Richard Yung.** – Je ne le prétends pas, chacun a sa part du travail, mais vous avez aussi contribué à son augmentation ! C'est le jeu classique : la majorité trouve le programme formidable, tandis que l'opposition dénonce des chiffres qui n'auraient jamais été aussi mauvais... Nous avons créé le Haut Conseil des finances publiques, avec un regard neutre, qui évalue objectivement les chiffres. Pourquoi en parler à peine ? Dans un sage balancement circonspect, il indique que les hypothèses de 2016-2017 sont plausibles.

Les entreprises sont en train de restaurer leurs marges et c'est ce qui fonde l'investissement, moteur de la croissance. Le coût horaire de la main d'œuvre française a considérablement ralenti, passant en deçà du coût horaire allemand. Selon la Banque de France, il croîtrait de 0,2 % en 2016-2017 en France, contre 2 % en Allemagne. C'est un facteur de compétitivité essentiel. Ceci est dû aux mesures structurelles : crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), Pacte de responsabilité, prélèvement à la source... Parlons-en ! Ces mesures sont importantes dans notre dialogue avec la Commission européenne.

**M. Jacques Chiron.** – Il est dommage que le rapport, dont je veux souligner la qualité, n'affiche pas la même présentation que ses éditions précédentes, en particulier pour les tableaux sur les prélèvements obligatoires et la dette publique. Le premier montre une forte baisse des prélèvements obligatoires jusqu'en 2009, puis une explosion jusqu'en 2013 avant une stabilisation et une légère baisse. Le second, il y a deux ans,

débutait comme le premier en 2006 : la dette publique représentait alors 64 % du PIB ; 64,4 % en 2007 ; 68 % en 2008 ; 79 % en 2009 ; 81 % en 2010 ; 86 % en 2011 puis 90 % en 2012. Elle s'est ensuite stabilisée à 95 %. Il aurait été intéressant de comparer les deux courbes, de baisse importante des prélèvements et de hausse excessive de la dette publique. Depuis 2006, on aurait noté une hausse de 26 points de la dette publique, tandis que celle-ci n'a progressé que de cinq points de PIB depuis 2012.

**M. Marc Laménie.** – Je remercie le rapporteur général de la qualité pédagogique de son rapport. Avec 77 milliards d'euros de déficit, la France n'est pas la meilleure élève de la classe. On ne maîtrise pas l'évolution des prix du pétrole. Il faut vraiment s'interroger sur ses effets indésirables.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Il faut choisir entre trois scénarios : optimiste, pessimiste et moyen. Nous faisons moins bien que les pays comparables tant en termes de performances économiques que de solde budgétaire et d'évolution de la dépense publique. Comment sortir de cette logique ?

Le dispositif de suramortissement dit « Macron » a été évoqué. Il est regrettable que le principe de sa prolongation n'ait pas été introduit dans la loi de finances pour 2016. Le sera-t-il dans un projet de loi de finances rectificative ? Une simple instruction fiscale, ce n'est pas assez pour être rassurant.

Richard Yung évoque la stabilité relative du coût salarial. Il oublie que la hausse du point d'indice des fonctionnaires va dans un sens contraire. Le Gouvernement a également évoqué la recapitalisation d'EDF. A-t-on des données sur ces évolutions ? Le Premier ministre a émis des signaux dépensiers.

**M. Francis Delattre.** – Cette feuille de route mérite une réflexion approfondie. Le « rabet » a trouvé ses limites, même si ses résultats sont incontestables. Dans nos territoires, certains services ont été supprimés ou sont en survie. Il ne reste plus de marge. Pour nous en sortir, il nous faut au moins revenir dans la moyenne européenne – en termes de poids de la dépense publique, des prélèvements obligatoires, etc. La compétitivité de notre économie doit être consolidée. Les entreprises n'investissent pas assez en dépit de la reconstitution progressive de leurs marges. En France, la part des salaires – et des éléments accessoires de rémunération – est trop élevée, ce qui nuit à notre compétitivité. Ceci est imputable à notre tradition sociale. Il est impératif que les salaires soient davantage maîtrisés. Par quels moyens ? Le logement est, en France, 50 % plus cher que la moyenne européenne ; il représente un tiers du budget des Français, ce qui réduit d'autant leur pouvoir d'achat. Les avantages fiscaux immobiliers ont d'importants effets inflationnistes ! Il faudrait peut-être tous les supprimer, hormis le prêt à taux zéro (PTZ). C'est le type de suggestions que nous devrions formuler, un accord doit être possible entre nous là-dessus.

---

**M. Yannick Botrel.** – Le rapporteur général a corrélé la baisse des dotations aux collectivités territoriales avec celle de leurs investissements. Je m’interroge sur le choix de 2015 comme année de référence. Après un renouvellement des conseils municipaux comme celui de 2014, il y a forcément une discontinuité dans la gestion et donc une baisse des investissements, le temps d’élaborer de nouveaux projets. On y verra plus clair en prenant pour référence l’année 2016.

À la lecture de la presse quotidienne régionale des Côtes d’Armor, j’ai noté peu de hausses des impôts locaux cette année, voire des baisses. Les finances des collectivités territoriales sont saines. Je doute que ce département soit exceptionnel.

**M. Michel Berson.** – J’appelle votre attention sur un indicateur révélateur de l’évolution de la situation économique et financière de notre pays : l’évolution du taux de prélèvements obligatoires par rapport au PIB. La situation était préoccupante en 2008, 2009 et 2010. Ce taux était de 41 % en 2009. Il a crû à 44,7 % en 2013, avant une décélération en 2014, à 44,8 %, puis une baisse. Il devrait être de 43,5 % en 2018, son niveau de 2012. Voilà une preuve manifeste que les mesures prises par le Gouvernement, dont le Pacte de responsabilité et de solidarité, donnent des résultats positifs. L’année 2015 est la première où le taux de prélèvements obligatoires a sérieusement baissé, à 44,5 %, et celui-ci devrait passer à 43,8 % en 2018 et 43,5 % en 2019. Depuis 2013, la situation s’est redressée.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Sur la période 2014-2015, la baisse du déficit est réelle, atteignant 7,4 milliards d’euros, en raison, notamment, d’une baisse de la charge de la dette de 2,3 milliards d’euros et de 4,1 milliards de baisse des investissements publics. Il ne s’agit pas d’économies. Le chiffrage des dépenses nouvelles en dépenses est, en revanche, inquiétant. Les effets de la faible inflation ainsi que les annonces nouvelles impliqueront des économies supplémentaires de 7 milliards d’euros en 2016 et de 9 milliards d’euros en 2017.

La France, comme l’ensemble de l’Europe, bénéficie de facteurs exogènes tels que la faiblesse des taux d’intérêt, mais à la différence des autres pays européens, elle n’en profite pas pour faire des réformes structurelles. La dépense publique française progresse deux fois plus que la moyenne des autres pays de la zone euro. Inexorablement, la dette publique approche 100 % du PIB.

**La commission a donné acte de sa communication au rapporteur général et en a autorisé la publication sous la forme d’un rapport d’information.**