

N° 28
S É N A T

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

30 novembre 2016

PROJET DE LOI

de finances pour 2017.

Le Sénat a adopté, en première lecture, la motion opposant la question préalable à la délibération du projet de loi, dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833.

Sénat : 139, 140 à 146 (2016-2017).

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement du Sénat,

Sur les grands équilibres du projet de loi de finances

Considérant que le projet de loi de finances pour 2017 ne répond pas aux exigences fondamentales de prudence des évaluations et de sincérité des comptes prévisionnels ;

Considérant, en effet, que le Gouvernement, en s'appuyant sur une prévision de croissance de 1,5 % pour 2017, ne tient pas compte, à l'inverse des organisations internationales et des économistes, du ralentissement de la croissance en 2016 et de la dégradation du contexte économique ;

Considérant que les effets favorables de la baisse du prix du pétrole et de l'évolution du taux de change commencent à se dissiper, que l'Union européenne connaît une montée des risques de nature politique en lien notamment avec la perspective de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, et que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) révisé à la baisse ses perspectives de progression des échanges internationaux ;

Considérant que ces prévisions de croissance optimistes, selon les termes même du Haut Conseil des finances publiques, couplées à une forte élasticité prévisionnelle des recettes fiscales à la croissance, conduisent à une surestimation des recettes publiques attendues pour 2017 ;

Considérant, par ailleurs, que nombre de dépenses publiques sont sous-évaluées, du fait de sous-budgétisations, de la non-prise en compte des effets de la recapitalisation annoncée des entreprises publiques du secteur énergétique, d'une révision insuffisante du taux d'évolution de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), et du caractère irréaliste des économies qui pourraient être dégagées l'an prochain de la prochaine convention d'assurance-chômage ;

Considérant que, du fait de cette surestimation des recettes et de cette sous-évaluation des dépenses, le déficit public serait plus dégradé en 2017 et ne s'élèverait pas à 2,7 % du produit intérieur brut, comme le prévoit le Gouvernement, mais pourrait atteindre 3,2 % du produit intérieur brut ;

Considérant que le Haut Conseil des finances publiques a lui-même jugé « improbables » les réductions des déficits prévues par le projet de loi de finances pour 2017 ;

Considérant que si la Commission européenne a récemment estimé qu'un déficit de 2,9 % du produit intérieur brut pouvait être atteint en 2017, elle a également confirmé que les hypothèses de croissance associées au présent projet de loi de finances étaient surestimées et prévu, à politique inchangée, une remontée du déficit à 3,1 % du produit intérieur brut dès 2018 ;

Sur la politique fiscale

Considérant que le programme de stabilité d'avril 2016 prévoyait une baisse de prélèvements obligatoires de 5,7 milliards d'euros, alors que le projet de loi de finances inscrit une hausse de 0,5 milliard d'euros qui conduira à une stagnation du taux de prélèvements obligatoires à 44,5 % du produit intérieur brut en 2017 contre 43,8 % du produit intérieur brut en 2012 ;

Considérant que le Gouvernement renonce aux engagements pris en faveur des entreprises dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, en abandonnant la suppression totale de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et en reportant la première réduction du taux légal de l'impôt sur les sociétés, alors que les entreprises seront de nouveau sollicitées en 2017 pour le versement d'acomptes afin de gonfler artificiellement les recettes de l'État ;

Considérant que la nouvelle réduction d'impôt sur le revenu, à l'approche des prochaines échéances électorales, vient encore complexifier l'impôt et brouiller la lisibilité du barème dans une vaine tentative d'annuler les effets de la politique fiscale menée depuis le début du quinquennat au détriment des actifs et des ménages qui ont vu leurs prélèvements augmenter de plus de 17 milliards d'euros du fait des mesures nouvelles prises depuis mai 2012 ;

Considérant que s'y ajoute une réforme des modalités de recouvrement de l'impôt sur le revenu sous forme de prélèvement à la source qui, menée en fin de quinquennat, conduira à un choc de complexité au détriment des entreprises et des contribuables alors que des prélèvements mensuels et contemporains par l'administration fiscale auraient pu aboutir à un résultat plus simple et plus performant ;

Considérant que l'Assemblée nationale a adopté des mesures supplémentaires nuisant à la compétitivité de notre économie en modifiant le régime fiscal et social des actions gratuites à peine un an après sa mise en œuvre et en renforçant la taxe sur les transactions financières au moment même où la place de Paris cherche à attirer les investisseurs après le choix par référendum d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ;

Considérant que ce coup d'arrêt à la baisse des prélèvements obligatoires a pour seul objet de relâcher les efforts sur les dépenses, alors que la France affiche déjà l'un des ratios de dépenses publiques par rapport à la richesse nationale parmi les plus élevés de la zone euro ;

Sur les dépenses de l'État

Considérant que le Gouvernement renonce à toute maîtrise de la dépense publique dès 2017 en dépassant de 9,1 milliards d'euros le plafond de dépenses prescrit en loi de programmation des finances publiques ;

Considérant que les seules économies annoncées sont de constatation et ne dépendent aucunement de ses choix budgétaires, comme la révision à la baisse de la charge de la dette de 7,7 milliards d'euros et du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne de 2,4 milliards d'euros ;

Considérant que plus de 40 % de la hausse des dépenses de l'État est portée par la masse salariale, celle-ci augmentant de près de 4 % et qu'il faut remonter quinze années en arrière, en 2002, pour retrouver une hausse aussi importante des dépenses de personnel ;

Considérant que cette augmentation annule presque l'intégralité des efforts de maîtrise réalisés depuis dix ans et entraînera des conséquences budgétaires pérennes, bien au-delà du seul exercice 2017 ;

Considérant que le plan de lutte contre le terrorisme et l'actualisation de la loi de programmation militaire n'expliquent qu'une faible part de cette évolution, celle-ci provenant essentiellement des recrutements dans d'autres ministères prioritaires, du dégel du point d'indice et des mesures catégorielles dont la mise en œuvre du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations ;

Considérant que le Gouvernement a, a contrario, choisi de n'actionner aucun des leviers d'une maîtrise de la masse salariale de l'État comme la redéfinition de ses missions, le développement de la mobilité et l'augmentation de la durée du travail, afin de réaliser des économies pérennes ;

Considérant enfin que le solde budgétaire se trouve artificiellement amélioré de 4 milliards d'euros en 2017 du fait du reversement de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface) ;

Sur les finances locales

Considérant que les collectivités territoriales verront leurs dotations encore amputées de 2,4 milliards d'euros pour 2017 alors que, dans le même temps, l'État augmentera significativement ses dépenses ;

Considérant que sur l'ensemble du quinquennat, les crédits des ministères auront connu une hausse de 5 % tandis que les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales auront baissé de 20 % ;

Considérant que la question de la viabilité financière des départements n'est pas réglée face à l'explosion du coût des allocations individuelles de solidarité et que les régions ne bénéficieront qu'à compter de 2018 d'une part de TVA pour financer leurs nouvelles compétences ;

Considérant que l'État, par ses décisions, met à la charge des collectivités territoriales des dépenses contraintes, notamment en matière de fonction publique, pour un coût net total de plus de 900 millions d'euros en 2017 ;

Considérant que le rythme de baisse des dotations étant insoutenable, le Gouvernement est contraint de renforcer les dotations de péréquation financées notamment par le biais de la minoration des variables d'ajustement, système à bout de souffle qui devrait être réformé ;

Sur les exercices budgétaires futurs

Considérant que le présent projet de loi de finances comprend des engagements qui pèseront lourdement sur les exercices postérieurs à 2017 avec des mesures fiscales qui contribueront à dégrader de près de 8 milliards d'euros le solde public dès 2018 ;

Considérant que la hausse du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, la prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), la création d'un crédit d'impôt en faveur des associations et l'extension du crédit d'impôt pour les services à la

personne sont autant de mesures qui ne font l'objet d'aucune contrepartie en termes de réduction de la dépense publique ;

Considérant que le Gouvernement ajoute a contrario des dépenses nouvelles, dont le financement du programme d'investissements d'avenir, du programme de rénovation urbaine et du plan de construction d'établissements pénitentiaires, conduisant à 25 milliards d'euros de charges supplémentaires d'ici à 2021 alors que ces engagements ne s'accompagnent de presque aucun crédit de paiement pour 2017 ;

Considérant qu'ainsi, le projet de loi de finances préempte les résultats des élections à venir en soumettant à l'approbation du Parlement un budget qui pèsera lourdement sur les exercices budgétaires futurs ;

En conclusion

Considérant que le Sénat ne peut débattre d'un projet de loi de finances qui s'apparente à un budget de campagne, contraire au principe d'annualité budgétaire et qui obère les marges de manœuvre de la prochaine majorité gouvernementale ;

Considérant que le cadre fixé par la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances ne permet pas au Sénat, par voie d'amendement, de remédier aux défaillances structurelles du présent projet de loi de finances ;

Le Sénat s'oppose à l'ensemble du projet de loi de finances pour 2017, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

En conséquence, conformément à l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le projet de loi n'a pas été adopté par le Sénat.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 30 novembre 2016.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER