

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

**LE BUDGET DE 2015
ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER**

(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, Jean Germain, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, *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, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2015 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

I. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DE L'EXERCICE 2015	7
A. LA FAIBLE INFLATION : UNE PROBLÉMATIQUE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE	7
1. <i>Désinflation ou risque de déflation ? Les deux visages de la faible inflation</i>	9
a) Les avantages de la désinflation	10
b) Les mécanismes et les risques de la déflation	11
2. <i>Quels risques de déflation dans la zone euro ?</i>	12
a) Les pressions désinflationnistes à l'œuvre au sein de la zone euro	12
b) Une évaluation du risque déflationniste en zone euro	14
3. <i>Les perspectives d'inflation à court et moyen termes</i>	19
4. <i>Les incidences d'une faible inflation sur les finances publiques</i>	20
B. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE OPTIMISTE	22
1. <i>Un ralentissement non anticipé de l'activité en 2014</i>	23
2. <i>Une prévision de croissance fragile et optimiste</i>	24
3. <i>Quelles perspectives de croissance en 2015 ?</i>	27
II. LES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES DE L'ANNÉE 2015	28
A. BUDGET 2015 ET ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE	29
1. <i>Les nouveaux objectifs budgétaires de la France</i>	30
2. <i>La France et les « frayeurs » du Two Pack</i>	33
a) L'examen des projets de budgets nationaux par la Commission	33
b) Un effort supplémentaire exigé de la France en 2015 ?	34
B. 21 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES POUR OBJECTIF EN 2015	37
1. <i>L'État et ses opérateurs</i>	38
2. <i>Les collectivités territoriales</i>	39
3. <i>Les administrations de sécurité sociale</i>	41

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2015

I. LES RECETTES DE L'ÉTAT : UNE AUGMENTATION MODÉRÉE	45
A. LES RECETTES FISCALES : UN LÉGER REBOND DE 5,6 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION PRÉVUE POUR 2014	45
1. <i>Des moins-values fiscales élevées en 2014 : des prévisions peu fiables, la difficulté d'une amélioration du solde par les recettes</i>	45
a) Un manque de prudence dans l'élaboration des prévisions de recettes qui conduit à des moins-values conséquentes et récurrentes	45
(1) En 2014 : des recettes inférieures de 11 milliards d'euros aux prévisions	45
(2) Un tel différentiel nécessite une transparence accrue des hypothèses de prévision, qui est mise en œuvre à partir de cette année	47

(3) Pour 2015 : un rebond de l'évolution spontanée de certains impôts difficile à expliquer.....	47
b) L'effort sur les dépenses doit être d'autant plus important que le montant des recettes est difficile à maîtriser	49
2. Pour 2015 : une augmentation globale de 5,6 milliards d'euros par rapport à la prévision d'exécution pour 2014	51
a) La décomposition des facteurs de hausse	51
b) Une évolution contrastée des « grands impôts ».....	52
(1) L'impôt sur le revenu : une augmentation modérée de 0,6 milliard d'euros, une concentration encore accrue.....	52
(2) L'impôt sur les sociétés : une diminution liée à une faible évolution spontanée et à la montée en charge du CICE.....	54
(3) La taxe sur la valeur ajoutée : une augmentation de 4,8 milliards d'euros résultant de l'évolution spontanée et des mesures de périmètre	55
(4) La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) : une hausse de 1,2 milliard d'euros liée au relèvement du taux décidé en 2014.....	56
(5) Les autres recettes fiscales nettes.....	57
B. LE DIFFICILE PILOTAGE DES DÉPENSES FISCALES	60
1. Une hausse de 3,1 milliards d'euros du volume total des dépenses fiscales liée au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).....	60
a) 453 dépenses fiscales sont recensées en 2015 pour un coût de près de 82 milliards d'euros.....	60
b) Le respect de l'objectif de stabilisation du coût des dépenses fiscales, hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi	61
2. La rationalisation des dépenses fiscales : des avancées limitées au regard des engagements pris.....	62
a) La mise en œuvre des conférences fiscales : une avancée vers une plus grande responsabilisation des ministères.....	62
b) Des évaluations éparses et hétérogènes, à rebours des engagements pris dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017	63
C. LES RECETTES NON FISCALES : UNE BAISSÉ DE 300 MILLIONS D'EUROS EN 2015 PAR RAPPORT À LA PRÉVISION D'EXÉCUTION POUR 2014	64
II. LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL : DES ÉCONOMIES INSUFFISANTES ET PEU DOCUMENTÉES	66
A. LE BUDGET 2015 DANS LA TRAJECTOIRE TRIENNALE : D'UNE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES À L'AUTRE.....	66
1. Le budget 2015 au regard de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017	66
2. Le budget 2015 au regard du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	68
a) Le budget triennal : une diminution des dépenses en valeur de 1,2 milliard d'euros entre 2014 et 2019	68
b) Un plan d'économies pour l'État et ses agences de 19 milliards d'euros sur la période 2015-2017	69
c) Les revues de dépenses, un nouveau dispositif qui souligne l'échec de la MAP.....	71
B. LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE DES ORGANISMES CONCOURANT À UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC	72
1. Le champ des agences de l'État.....	72
a) Les opérateurs.....	72
b) Les autres agences.....	73
2. Une réduction de 1,1 milliard d'euros des ressources fiscales affectées aux agences.....	73

C. LES DÉPENSES DE PERSONNEL : LE MAINTIEN DES EFFECTIFS AU DÉTRIMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE		75
1. <i>Des effectifs élevés et un poste de dépenses important</i>		75
2. <i>Un dogme du maintien des effectifs au détriment du traitement des fonctionnaires et de l'attractivité de la fonction publique</i>		76
a) Une fonction publique pléthorique que le Gouvernement se refuse de réduire		76
b) La dégradation de l'attractivité de la fonction publique		78
c) La maîtrise de la masse salariale sans réflexion sur les effectifs, un impossible défi ?		79
D. LES DÉPENSES D'INTERVENTION : UNE AUGMENTATION IMPOSSIBLE À CONTENIR EN L'ABSENCE DE RÉFORMES STRUCTURELLES		82
1. <i>Un coût élevé de la politique de maîtrise des chiffres du chômage à travers les contrats aidés</i>		82
2. <i>Des risques budgétaires conséquents pour certaines dépenses d'intervention</i>		83
a) La sur-exécution systématique de certaines dépenses de guichet.....		83
b) Les aides pour le logement : la question du report des crédits		84
E. LES AUTRES DÉPENSES DE L'ÉTAT : DES ÉCONOMIES INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉES		84
1. <i>Les dépenses de fonctionnement : sous couvert de réforme et modernisation, une réduction généralisée des moyens</i>		84
a) Des efforts notables en matière de mutualisation des services et d'amélioration des relations avec le citoyen.....		84
b) Des réformes qui semblent cependant insuffisantes au regard des économies annoncées		85
(1) Un chiffrage peu détaillé.....		85
(2) La hausse du taux de mise en réserve : le report en exécution d'arbitrages qui n'ont pas été pris en budgétisation ?		85
2. <i>Les dépenses d'investissement : un désengagement progressif</i>		86
3. <i>Le « cadeau empoisonné » d'une faible charge de la dette</i>		86
a) Des taux d'intérêt permettant de contenir la charge de la dette.....		86
b) Un risque de taux qui ne saurait être négligé.....		87
c) Des économies sur la charge de la dette qui masquent une augmentation continue du stock de dette		88
4. <i>Une exécution sous tension</i>		89
a) Une épée de Damoclès d'environ 850 millions d'euros liée à la résiliation du contrat Ecomouv'		89
b) La question des charges à payer.....		89
c) La mission « Défense » : une situation budgétaire inquiétante		90
(1) Le report de charges : 3,8 milliards d'euros en 2015		90
(2) Les recettes exceptionnelles : une réalisation très incertaine		90
(3) Louvois : des dysfonctionnements importants		90
(4) Les OPEX : une provision probablement insuffisante		91
III. LE DÉFICIT ET LA DETTE DE L'ÉTAT CONTINUENT D'AUGMENTER		91
A. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE QUI SE CREUSE EN 2014 ET QUI DEVRAIT CONTINUER D'AUGMENTER EN 2015		91
1. <i>Une dégradation du déficit depuis 2013</i>		91
2. <i>Entre 2014 et 2015 : des facteurs d'amélioration largement exogènes aux politiques menées</i>		92

B. UN BESOIN DE FINANCEMENT D'ENVIRON 200 MILLIARDS D'EUROS EN 2015	93
1. <i>Les déterminants du besoin de financement de l'État</i>	93
2. <i>Le refinancement des dettes arrivées à échéance : 120 milliards d'euros en 2015</i>	95
C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT : UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DU PROGRAMME D'ÉMISSION DE DETTE.....	96
1. <i>Une augmentation de 15 milliards d'euros du programme d'émission de dette par rapport à 2014</i>	96
2. <i>L'affectation au désendettement de quatre milliards d'euros de cessions de participations financières de l'État</i>	97
a) <i>Les cessions de participations financières de l'État : réinvestissement ou désendettement ?</i>	97
b) <i>Le choix du Gouvernement : un objectif de 4 milliards d'euros de cessions affectées au désendettement</i>	97
D. UNE DETTE QUI CONTINUE D'AUGMENTER.....	98
TRAVAUX DE LA COMMISSION	101
I. AUDITION DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET, SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015 ET SUR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019 (9 OCTOBRE 2014)	101
II. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (15 OCTOBRE 2014)	121
III. EXAMEN DU RAPPORT (5 NOVEMBRE 2014)	145

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2015 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

I. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DE L'EXERCICE 2015

Le contexte économique du projet de loi de finances pour 2015 se caractérise par **une activité économique relativement atone**, suscitant des doutes quant à la perspective d'un rebond à court terme, accompagnée d'**une faible progression des prix à la consommation**, qui fait craindre à certains l'enclenchement d'un processus déflationniste.

Aussi, avant d'examiner les hypothèses relatives à l'évolution du produit intérieur brut (PIB) sous-jacentes au présent projet de loi, les développements qui suivent s'attachent à analyser **les effets et les risques inhérents à une faible inflation**, ainsi que les perspectives d'évolution des prix en France et dans la zone euro.

A. LA FAIBLE INFLATION : UNE PROBLÉMATIQUE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

La période récente a été marquée par un fort ralentissement de l'inflation ; ainsi, en septembre dernier, l'indice des prix à la consommation (IPC) a reculé, en France, de 0,4 % par rapport au mois précédent et affiché une progression de seulement 0,3 % sur un an¹.

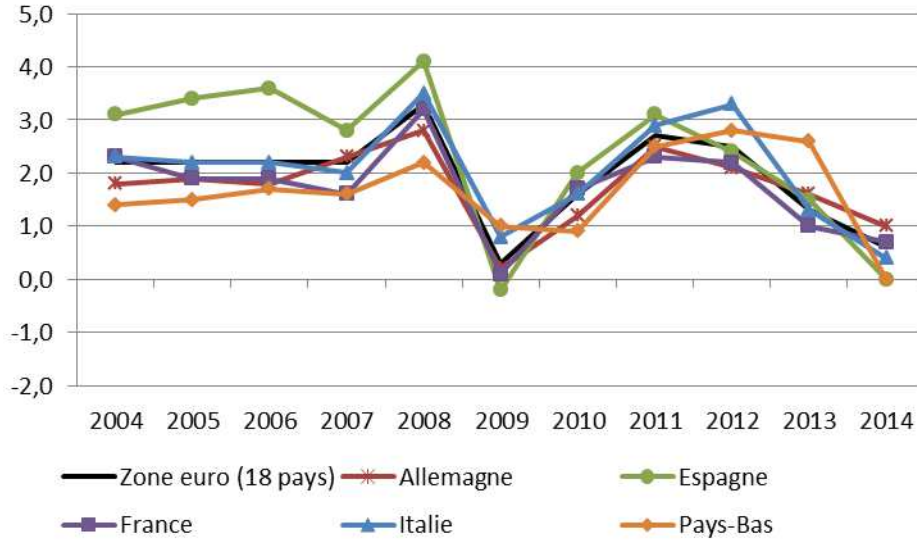
L'inflation a, en effet, **engagé un nouveau repli à compter de l'été 2012, après avoir atteint un taux d'évolution proche de zéro en 2009**, au lendemain du déclenchement de la crise économique et financière. Loin de se limiter à la France, ce phénomène concerne l'ensemble de la zone euro. Ainsi, pour le mois de septembre, le taux d'inflation moyen sur douze mois de la zone euro a été estimé à 0,6 % par Eurostat². Toutefois, ceci ne doit pas conduire à ignorer **l'hétérogénéité de la situation des différents États membres de la zone euro**. Certes, le ralentissement de l'inflation au cours des derniers mois est commun aux principales économies de la zone, à savoir l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas (cf. graphique n° 1) ; pour autant, celui-ci est plus prononcé encore dans les pays ayant bénéficié de l'assistance financière européenne soit, en sus de l'Espagne, l'Irlande, la Grèce, Chypre et le Portugal (cf. graphique n° 2).

¹ Insee, « Les prix à la consommation baissent de 0,4 % en septembre 2014 ; ils sont en hausse de 0,3 % sur un an », Informations Rapides, n° 234, 14 octobre 2014.

² Communiqué de presse 154/2014 d'Eurostat du 16 octobre 2014.

Graphique n° 1 : Taux d'évolution annuel de l'inflation* dans les principales économies de la zone euro

(évolution, en % ; derniers points : septembre 2014)

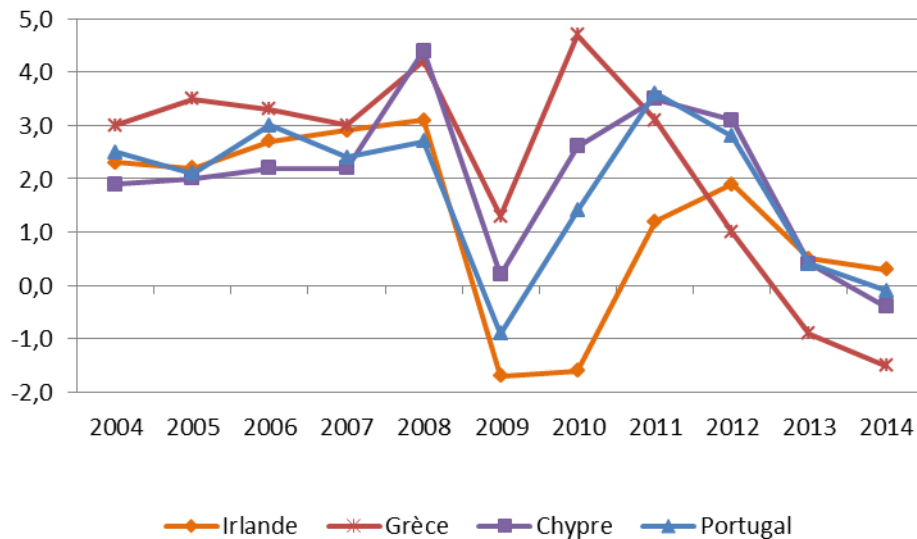


* Indice des prix à la consommation harmonisés (IPCH)

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

Graphique n° 2 : Taux d'évolution annuel de l'inflation* dans les pays de la zone euro bénéficiaires de l'assistance financière européenne

(évolution, en % ; derniers points : septembre 2014)



* Indice des prix à la consommation harmonisés (IPCH)

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

Comme le soulignait Renaud Lassus, chef du service des politiques économiques et des affaires européennes de la direction générale du Trésor, lors de son audition par la commission des finances le 28 mai 2014¹ : « Certains facteurs explicatifs [de la faible inflation] valent pour l'ensemble des pays développés : les prix des matières premières sont bas partout et, du fait de l'ouverture des économies – qui est à l'origine d'une décorrélation entre l'inflation et les cycles économiques –, l'inflation est structurellement plus faible ; d'autres facteurs sont propres à la zone euro : l'appréciation du taux de change de l'euro réduit l'inflation importée, tandis que les processus de désendettement des États et des ménages et la rationalisation des bilans bancaires tirent la demande à la baisse dans tous les pays ».

Ainsi, certaines spécificités de la zone euro semblent exercer des pressions désinflationnistes, ce que semble confirmer **l'atonie de l'inflation sous-jacente, soit hors énergie et autres composantes volatiles**, qui était estimée à + 0,8 % en octobre 2014. Si, **d'un point de vue économique, la faiblesse actuelle de l'inflation dans la zone euro ne représente pas nécessairement un danger**, il n'en demeure pas moins qu'elle a des incidences négatives sur le redressement des comptes publics.

1. Désinflation ou risque de déflation ? Les deux visages de la faible inflation

Avant d'examiner précisément les causes de la faible inflation dans la zone euro et de l'hétérogénéité de ses membres en ce domaine, il convient de **distinguer les notions de désinflation et de déflation**.

En effet, si **la déflation correspond à un processus permanent et général de baisse des prix**, alimenté par les anticipations des agents, la désinflation, elle, constitue **un simple ralentissement de l'inflation ou une baisse ponctuelle du niveau général des prix**. À titre d'exemple, une décélération du rythme d'évolution des prix de + 2 % à + 0,5 % renvoie à un phénomène de désinflation et il y a déflation lorsque les prix varient de - 1 % et que cette baisse est anticipée comme durable. Par conséquent, dans le cas de la France, **le maintien du taux annuel d'évolution de l'inflation à un niveau supérieur à zéro – de 0,3 % en septembre 2014 – montre que notre pays se trouve actuellement dans une situation de désinflation** ; à cet égard, le recul de l'indice des prix à la consommation de 0,4 % en septembre ne saurait être assimilé à une déflation, dès lors que les anticipations d'inflation pour la France restent positives.

¹ Audition conjointe sur le risque de déflation dans la zone euro de Michel Aglietta, professeur émérite à l'Université Paris X-Nanterre, Anton Brender, directeur des études économiques de Candriam et professeur associé honoraire à l'Université Paris-Dauphine, Renaud Lassus, chef du service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes de la direction générale du Trésor, et Xavier Timbeau, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) le 28 mai 2014 par la commission des finances du Sénat.

a) *Les avantages de la désinflation*

La distinction entre désinflation et déflation est essentielle. Contrairement à la déflation, la désinflation peut présenter des avantages, et ce même dans la zone euro aujourd'hui. Les principales causes de la modération actuelle de l'inflation dans la zone euro résident dans le **moindre dynamisme des coûts salariaux unitaires**, qui correspondent aux coûts unitaires de la main d'œuvre rapportés à la productivité horaire du travail, la **faiblesse de la demande** et la **baisse du prix des importations**.

Comme l'a récemment souligné Patrick Artus¹, chef économiste de Natixis, l'atonie des coûts salariaux unitaires, liée notamment au niveau élevé du chômage, a des **effets favorables sur la compétitivité-coût² des entreprises de la zone euro**, alors que celle-ci s'est dégradée par rapport à celle des pays émergents, mais également des États-Unis et du Japon. Ce point a également été relevé par la Commission européenne dans ses prévisions économiques d'automne 2014, celle-ci ayant indiqué que « *de tels ajustements des prix pourraient aider à restaurer la compétitivité internationale vis-à-vis des partenaires commerciaux, en particulier pour les pays procédant à de profonds ajustements économiques* »³. De même, une faible inflation peut contribuer à **stimuler la demande en accroissant le revenu réel disponible des ménages**, et donc leur pouvoir d'achat. Enfin, la baisse des prix des importations actuellement constatée provient, pour l'essentiel, d'une diminution des prix mondiaux, et notamment de ceux des matières premières ; ceci signifie qu'une **amélioration des termes de l'échange** est à l'œuvre, qui profite tant aux ménages qu'aux entreprises.

Au total, **potentiellement, la désinflation porte en elle les germes d'un rebond de l'activité économique** et peut même participer à la dissipation de certains des facteurs du ralentissement de la progression des prix, à savoir l'insuffisance de la demande par rapport aux capacités productives.

Toutefois, un tel raisonnement connaît plusieurs limites. Tout d'abord, **une faible inflation n'est associée à une hausse du pouvoir d'achat des ménages que de manière transitoire**. Dès lors que les salaires nominaux sont relativement rigides à court terme, la désinflation rapide qui est intervenue au cours de la période récente a permis une hausse des salaires réels des ménages. Pour autant, les salaires nominaux devraient progressivement s'adapter à la décélération de l'inflation, faisant ainsi disparaître le gain de salaire réel initialement permis par la faible progression des prix. Une telle évolution ne saurait être exclue, notamment

¹ P. Artus, « *L'inflation basse de la zone euro est-elle un vrai problème ?* », Option Finance, 1^{er} septembre 2014.

² La compétitivité-coût compare l'évolution des coûts salariaux unitaires – soit les coûts unitaires de la main d'œuvre rapportés à la productivité horaire du travail – d'un pays à celle de ses partenaires.

³ Commission européenne, « *European Economic Forecast. Autumn 2014* », European Economy 7/2014, novembre 2014, p. 35-36 [traduction de la commission des finances du Sénat].

en France, même si l'année 2014 devrait être marquée par une augmentation du pouvoir d'achat, l'Insee relevant, dans son *Point de conjoncture* d'octobre dernier, qu'« *en moyenne en 2014, notamment parce que la baisse de l'inflation aura été plus forte qu'attendu, les salaires réels par tête accélèreraient (+ 1,2 % après + 0,9 % en 2013)* »¹.

Ensuite, **une attention toute particulière doit être portée aux taux d'intérêt réels**, soit les taux d'intérêt corrigés de l'inflation, dès lors qu'**une inflation très faible peut conduire à des taux d'intérêt réels anormalement élevés par rapport à la croissance de l'activité**, entraînant un relèvement du taux d'endettement des agents, un recul de l'investissement et l'effondrement du prix des actifs. Dès lors, une progression des prix particulièrement faible n'est pas sans danger et peut, dans certaines conditions, aboutir à une entrée en déflation.

b) Les mécanismes et les risques de la déflation

Plusieurs mécanismes sont généralement à l'œuvre lors des épisodes déflationnistes, qui ont tous en commun de **contribuer à provoquer ou accentuer une récession de l'activité**.

Le premier mécanisme concerne **les anticipations des ménages et des entreprises**. Si ces derniers anticipent une baisse continue des prix, ils sont incités à reporter leurs achats et leurs investissements, entraînant une diminution de la demande agrégée. En retour, prévoyant un recul de leurs débouchés et de leurs profits, les entreprises sont amenées à réduire leur production ainsi que leur demande de travail, ce qui se traduit par une hausse du chômage, une baisse des salaires et, donc, du revenu des ménages. Il s'en suit l'apparition d'un **phénomène auto-entretenu**, la diminution du revenu des ménages dégradant un peu plus la demande agrégée et ainsi de suite.

Un deuxième mécanisme a été identifié par l'économiste américain Irving Fisher lors de la Grande Dépression qui a suivi la crise de 1929, connu sous le nom de **théorie de la déflation par la dette**². La déflation a pour conséquence d'**augmenter le coût réel de la dette**, généralement non indexé sur l'évolution des prix. Une telle hausse dégrade la situation financière aussi bien des ménages, qui sont incités à accroître leur épargne, que des entreprises, alors contraintes de réduire leurs investissements ou conduites à la faillite. Là encore, la déflation aboutit à un phénomène auto-entretenu en raison du recul important de la demande des ménages et des entreprises, qui se répercute sur les profits, les investissements et les recrutements des entreprises. La dégradation des perspectives des entreprises peut amener, en outre, les banques à resserrer les conditions d'octroi de crédits, le *credit crunch* venant alors s'ajouter à la déflation.

¹ Insee, « *La reprise différée* », Point de conjoncture de l'Insee, octobre 2014, p. 5.

² I. Fisher, « *The Debt-Deflation Theory of Great Depressions* », *Econometrica*, vol. 1, n° 4, p. 337-357.

Enfin, **la déflation peut paralyser la politique monétaire**, du moins en ce qui concerne la baisse des taux d'intérêt. En effet, parce qu'il est impossible de baisser les taux d'intérêt nominaux en-dessous de zéro, en situation de déflation, les taux d'intérêt réels sont nécessairement positifs. À titre d'exemple, si le taux d'intérêt nominal est nul et que la déflation est de 1 %, le taux d'intérêt réel est de + 1 %. Par conséquent, **la déflation impose aux agents, dans un contexte économique déjà dégradé, des taux d'intérêt supérieurs à ce qu'exigeraient les circonstances**, tout en limitant les marges de manœuvre des banques centrales.

Ainsi, tout rapprochement du taux d'évolution des prix à la consommation avec un niveau proche de zéro, voire une entrée momentanée de celui-ci en territoire négatif, peut faire **craindre l'enclenchement de l'un des mécanismes décrits précédemment**, sans qu'un tel processus puisse être aisément anticipé. Par suite, il convient d'examiner les risques de survenance d'une déflation dans la zone euro.

2. Quels risques de déflation dans la zone euro ?

Dans un éditorial publié le 30 octobre 2014 dans le *New York Times*¹, le prix Nobel d'économie Paul Krugman a adressé ses « excuses » au Japon, au motif que les critiques qu'il avait adressées aux autorités japonaises pour leur gestion de l'épisode déflationniste, amorcé au début des années 1990 à la suite de l'éclatement de bulles boursières et immobilières, pouvaient, dorénavant, être également formulées à l'encontre des pays occidentaux. En particulier, celui-ci a souligné **les « erreurs » commises dans la zone euro face à la faiblesse de l'activité économique et de l'inflation**. De même, lors d'un séminaire se tenant au Japon, Paul Krugman a considéré que « *l'Europe dans son ensemble n'est pas encore totalement en déflation, mais elle suit exactement les pas du Japon dans cette direction. Il sera désormais très difficile d'empêcher la chute dans ce piège* », parlant même de « japonification » de l'Europe².

a) Les pressions désinflationnistes à l'œuvre au sein de la zone euro

Eu égard aux conséquences économiques particulièrement défavorables d'une entrée en déflation (cf. *supra*), **il convient de se demander dans quelle mesure la zone euro est, effectivement, confrontée à un risque de déflation**. Il fait peu de doute que celle-ci fait actuellement face à de nombreuses pressions désinflationnistes. En effet, **les ajustements macroéconomiques et budgétaires engagés en conséquence de la crise économique et financière pèsent fortement sur l'inflation**.

¹ P. Krugman, « Apologizing to Japan », *The New York Times*, 30 octobre 2014, p. A31.

² Y. Rousseau, « À Tokyo, Paul Krugman dénonce l'irrésistible "japanification" de l'Europe », *Les Échos*, 3 novembre 2014, p. 9.

Tout d'abord, **plusieurs États membres de la zone euro connaissent un ajustement des salaires et des coûts**. Ainsi que le souligne une récente note de la direction générale du Trésor, « *la crise a fait brutalement basculer de nombreux pays "périphériques" de la zone euro (notamment l'Espagne) dans un processus d'amélioration de la balance courante pour à terme diminuer sensiblement leur endettement extérieur. Cet ajustement s'est principalement fait par le recul de la demande intérieure (très dynamique pré-crise dans des pays comme l'Espagne, où elle s'est appuyée sur une bulle immobilière et l'endettement [...])* »¹. À cela est venu s'ajouter une **forte dégradation du marché du travail** qui a eu un effet baissier sur les salaires qui s'est traduit par un recul de la demande agrégée, elle-même à l'origine d'une décélération de l'inflation. Ce ralentissement de la progression des prix à la consommation s'est, par la suite, largement diffusé au sein de la zone euro en raison des liens commerciaux qui unissent ses membres et de l'ampleur des ajustements opérés. Il s'agit là d'un phénomène très concret ; comme l'a relevé Xavier Timbeau, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), lors de l'audition de la commission des finances précitée du 28 mai 2014 sur le risque de déflation dans la zone euro : « *l'ouverture des frontières constitue un canal de diffusion des pressions déflationnistes ; à titre d'exemple, dans le Sud-Ouest de la France, les entreprises de BTP pourraient subir une concurrence sévère des entreprises espagnoles, dont les coûts salariaux sont beaucoup plus bas* ».

Ensuite, **les pays de la zone euro ont engagé un processus de redressement des comptes publics**, qui s'est intensifié au lendemain du déclenchement de la crise des dettes souveraines en 2010. La consolidation des finances publiques a fortement pesé sur la demande interne et, donc, sur la conjoncture économique ; à titre indicatif, l'impact des mesures de consolidation sur l'activité a été estimé par l'Insee, pour la zone euro dans son ensemble, à - 0,4 point de PIB en 2011 et à - 1,1 point de PIB en 2012² ainsi qu'en 2013³. Ainsi, **en dépit des effets à la hausse, nécessairement ponctuels, des augmentations de la fiscalité, le redressement des comptes publics a contribué au ralentissement de l'inflation**, même si des disparités existent au sein de la zone euro.

Enfin, la demande agrégée est freinée par **le processus de désendettement et la faiblesse du crédit**, alors que **l'appréciation du taux de change de l'euro entre l'été 2012 et le printemps 2014**, encouragée par l'excédent commercial de la zone euro prise dans sa globalité, a réduit le prix des importations – donc minoré l'inflation importée.

¹ F. Bouvard, S. El Kasmi, R. Sampognaro et A. Tazi, « *Quel risque de déflation en zone euro ?* », Trésor-Éco, n° 130, juin 2014, p. 5.

² M. Lequien et D. Roucher, « *Prix du pétrole et crise de la dette : quels effets sur la croissance en zone euro ?* », Insee Analyses, n° 7, décembre 2012.

³ Insee, « *Consolidations budgétaires : leur impact sur l'activité dans la zone euro en 2013* », Note de conjoncture de l'Insee, juin 2013, p. 109-110.

Selon la note susmentionnée de la direction générale du Trésor¹, **les ajustements actuellement à l'œuvre pourraient perdurer au cours des années à venir, maintenant une pression à la baisse sur l'inflation.** En premier lieu, **le processus de désendettement du secteur privé continuerait**, notamment dans les pays où le niveau d'endettement est élevé, et ce d'autant plus dans un contexte de rationalisation des bilans bancaires, les résultats des *stress tests* récemment menés par la Banque centrale européenne (BCE) ayant montré la fragilité de plusieurs systèmes bancaires nationaux et, en particulier, des systèmes bancaires italiens, grecs et chypriotes, qui regroupent 15 des 25 banques faisant apparaître une capitalisation insuffisante. En second lieu, **la situation du marché du travail reste dégradée**, ce qui pourrait prolonger l'actuelle modération salariale.

b) Une évaluation du risque déflationniste en zone euro

Afin de **mesurer le risque de déflation dans la zone euro**, la direction générale du Trésor, dans le travail précité², s'est attachée à développer un « indice de vulnérabilité synthétique »³ construit sur la base d'indicateurs relatifs au niveau des prix, au cycle économique, au crédit bancaire, aux agrégats monétaires, aux prix immobiliers et du pétrole, etc., qui permettent d'identifier les différents « points de pression » qui existent sur l'évolution des prix à la consommation (cf. tableau ci-après).

Cette étude fait apparaître qu'en avril 2014, date à laquelle ont été recueillies les données entrant dans la composition de l'indice, « **la moitié des composantes de [l']indicateur signal[ait] un risque élevé de déflation** »⁴ ; à ce titre, **les facteurs extérieurs jouent un rôle important** dans ce diagnostic et, en particulier, l'appréciation de l'euro et la baisse du prix des importations. Contribueraient également à cette situation **la modération salariale ou encore la contraction du crédit.**

Pour autant, **il existe une réelle hétérogénéité des principales économies de la zone euro face au risque déflationniste.** Ainsi, l'Espagne ferait face à un risque de déflation particulièrement élevé, 11 indicateurs signalant un risque de déflation. Pour ce qui est de l'Allemagne, la situation paraît moins « risquée », les facteurs de risque découlant quasi exclusivement de facteurs extérieurs. La France et l'Italie, quant à elles, se trouvent dans une position intermédiaire, « *dans laquelle la faiblesse de l'inflation actuelle pourrait avant tout s'expliquer par les évolutions internationales, mais où la faiblesse de l'activité aurait eu un impact sur la modération des prix* »⁵.

¹ F. Bouvard, S. El Kasmi, R. Sampognaro et A. Tazi, op. cit., juin 2014.

² Ibid.

³ L'indice de vulnérabilité proposé par la direction générale du Trésor est inspiré des travaux de Kenneth Rogoff (cf. K. Rogoff et al., « Deflation: Determinants, Risks, and Policy Options – Findings of an Interdepartmental Task Force », Document de travail du Fonds monétaire international, avril 2003).

⁴ F. Bouvard, S. El Kasmi, R. Sampognaro et A. Tazi, op. cit., juin 2014, p. 4.

⁵ Ibid.

**Tableau n° 3 : Indicateurs synthétiques de vulnérabilité à la déflation
de la direction générale du Trésor**

Déterminant de l'inflation	La modération des prix est-elle généralisée ?						L'extérieur joue-t-il défavorablement			Le cycle joue défavorablement				Y a-t-il un ralentissement du crédit ?		Les anticipations d'inflation sont-elles en baisse ?	Indicateur synthétique	
	IPCH	IPCH sous-jacent	Diffusion des baisses de prix	Déflateur du PIB	Bourse	Prix immobiliers	Pétrole	TCER	PPI importés	Niveau de l'OG	Évolution de l'OG	CSU	Croissance récente	Évolution crédit privé	Évolution crédit privé < croissance du PIB nominal	Swaps à 2 ans	Avril 2014	2013 (moyenne annuelle)
France	Jaune	Vert	Vert	Jaune	Vert	Vert	Jaune	Rouge	Rouge	Jaune	Vert	Rouge	Rouge	Rouge	Jaune	Vert	Vert	
Espagne	Rouge	Rouge	Jaune	Rouge	Vert	Rouge	Vert	Rouge	Rouge	Vert	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Jaune
Italie	Jaune	Vert	Vert	Jaune	Vert	Vert	Vert	Rouge	Rouge	Jaune	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Vert
Allemagne	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Rouge	Rouge	Vert	Vert	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Vert	Vert	Vert
Zone euro	Jaune	Vert	Vert	Vert	Vert	Gris	Vert	Rouge	Rouge	Jaune	Vert	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Jaune	Vert	Vert

Note de lecture : Carré rouge : indicateur se situant en zone de risque élevé selon les seuils définis ci-dessous ; carré jaune : indicateur se situant en zone de risque médian ; carré vert : indicateur se situant en zone de risque faible ; carré gris : absence de donnée.

Définition des seuils : IPCH, IPCH sous-jacent et déflateur du PIB : en zone de risque élevé si g.a. < 0,5 % et en zone médiane si 0,5 % < g.a. < 1 %. **Diffusion des baisses de prix :** zone de risque élevé si plus de 40 % du panier de l'IPCH est en baisse, zone médiane si entre 30 et 40 % de l'indice en baisse. **Bourse :** en zone de risque élevé si il y a eu une baisse de 30 % ou plus au cours des 3 dernières années, zone médiane si la baisse est inférieure à 30 %. **Prix immobiliers :** en zone de risque s'il y a une baisse de 10 % au cours de 3 dernières années, zone médiane si la baisse est de moins de 10 %. **Pétrole :** en zone de risque élevé si g.a. < 0 %. **TCER :** zone de risque élevé s'il y a une appréciation de plus de 4 % au cours de la dernière année, zone médiane si l'appréciation est comprise entre 3 et 4 %. **Prix des produits industriels importés :** risque élevé si g.a. < 0 %. **Output gap (niveau) :** zone de risque élevé si l'OG est creusé de plus de 2 points. **Output gap (variation) :** zone de risque élevé si l'OG s'est creusé de plus de 2 points au cours de la dernière année. **CSU :** zone de risque élevé si g.a. < 1 %, zone de risque médian si 1 % < g.a. < 1,5 %. **Croissance récente :** zone de risque élevé si la croissance annuelle au cours des deux dernières années a été inférieure à la croissance moyenne de la dernière décennie. **Crédit privé :** zone de risque élevé si l'encours de crédit recule au cours de 3 dernières années, zone médiane si la croissance est inférieure à 10 %. **Crédit privé et PIB nominal :** en zone de risque élevé si le crédit privé évolue moins vite que le PIB nominal au cours des 4 derniers trimestres. **Anticipations d'inflation :** en zone de risque élevé si les anticipations sont en dessous de 0,5 %, zone médiane si elles sont comprises entre 0,5 % et 1 %. **L'indicateur synthétique s'établit en zone de risque élevé si plus de 60 % des indicateurs sont en zone de risque élevé, en zone médiane si entre 40 et 60 % des indicateurs sont en zone de risque élevé.**

Les CSU proviennent de données harmonisées et sont donc calculés hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) pour la France.

Source : F. Bouvard, S. El Kasmî, R. Sampognaro et A. Tazi (2014)

Faut-il en conclure que le risque de déflation dans la zone euro est, à ce jour, élevé ? Certes, la grande majorité des facteurs concourant au recul de l'inflation continuent d'agir. Pour autant, des changements intervenus depuis avril 2014 peuvent laisser espérer une « normalisation » de l'inflation dans les mois et années à venir.

Tout d'abord, **le taux de change de l'euro a engagé un recul à compter de l'été 2014, en particulier face au dollar.** En sus de renforcer la compétitivité-prix des entreprises de la zone euro, stimulant de ce fait l'activité économique, cette baisse du taux de change, si elle devait se prolonger, aurait pour conséquence de **relever les prix des produits à l'importation**, phénomène par ailleurs renforcé par une remontée supposée du prix des matières premières – sachant que, comme cela a été mis en évidence précédemment, les facteurs extérieurs jouent un rôle non négligeable dans la faiblesse actuelle de l'inflation dans la zone euro.

Cette évolution du taux de change de l'euro n'est pas sans lien avec **les annonces de la Banque centrale européenne (BCE) des derniers mois.**

En effet, le Conseil des gouverneurs de la BCE a adopté, en juin et septembre 2014, plusieurs mesures visant à **ramener les taux d'inflation à des niveaux proches de 2 %** (cf. encadré ci-après). Il a ainsi été procédé à une baisse significative des taux directeurs, le « taux de refinancement » s'établissant dorénavant à 0,05 %, et à la mise en œuvre d'**opérations de refinancement à plus long terme ciblées** (*targeted longer-term refinancing operations*, TLTRO), dont la première a eu lieu au mois de septembre. Ces différentes mesures devraient contribuer – et il s'agit là de leur première finalité – à stimuler la création monétaire en incitant « *les banques à accroître leur offre de prêts aux entreprises et aux ménages* », ainsi que l'a rappelé le Gouverneur de la Banque de France, Christian Noyer, lors de son audition par la commission des finances le 28 octobre 2014¹, et, de ce fait, l'activité économique, ce qui permettrait de relever le niveau d'inflation. À cela s'ajoutent des **achats fermes sur le marché des titres adossés à des actifs** (*asset-backed securities*, ABS) et d'**obligations sécurisées** (*covered bonds*).

En outre, lors d'une conférence de presse s'étant déroulée le 6 novembre 2014, le président de la Banque centrale européenne Mario Draghi a déclaré que « *s'il devait être nécessaire de faire face à des risques d'une période trop prolongée d'inflation basse, le Conseil des gouverneurs est unanime dans son engagement d'utiliser des instruments non conventionnels additionnels dans le cadre de son mandat* », précisant à cet égard que le Conseil des gouverneurs avait demandé « *aux équipes de la BCE et aux comités concernés de l'Eurosystème la préparation en temps et en heures de nouvelles mesures, si cela était nécessaire* »². Par ailleurs, Mario Draghi a souligné que **les rachats d'actifs en cours devaient permettre au bilan consolidé des banques centrales de l'Eurosystème de se rapprocher de sa taille de mars 2012, lorsqu'il atteignait plus de 3 000 milliards d'euros**, ce qui suppose l'acquisition de près de 1 000 milliards d'euros d'actifs. Ceci devrait permettre de limiter le risque de déflation dans la mesure où il existerait, comme l'a souligné le président de la BCE, **une corrélation entre la taille du bilan des banques centrales et les anticipations d'inflation** ; en outre, les achats d'actifs permettraient d'éviter une hausse des taux obligataires dans la zone euro, limitant la probabilité d'une « déflation par la dette » (cf. *supra*).

En tout état de cause, comme le montrent les développements qui suivent, en dépit d'un recul continu tout au long de l'année 2014, **les prévisions d'inflation pour la zone euro et la France au titre des années à venir demeurent positives**, ce qui conduit à modérer, en l'état actuel des choses, les perspectives de déflation à court terme.

¹ Audition de Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France le 28 octobre 2014 par la commission des finances du Sénat.

² Conférence de presse du 6 novembre 2014 de Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne (BCE) [traduction de la commission des finances du Sénat].

Les décisions de politique monétaire de la Banque centrale européenne

En juin et septembre 2014, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) a adopté plusieurs mesures de politique monétaire devant contribuer à **ramener les taux d'inflation à des niveaux proches de 2 %**.

Le 5 juin 2014, il a été décidé, premièrement, d'**abaisser le taux d'intérêt** des opérations principales de refinancement¹ de 10 points de base, à 0,15 %, et de réduire le taux de facilité de prêt marginal² de 35 points de base, à 0,40 %. Le taux de la facilité de dépôt³ a, quant à lui, été abaissé de 10 points de base à - 0,10 %. Ces modifications sont entrées en vigueur le 11 juin 2014.

Deuxièmement, afin de soutenir l'activité de prêt bancaire aux ménages et aux sociétés non financières, la BCE prévoit la réalisation d'une série d'**opérations de refinancement à plus long terme ciblées** (*targeted longer-term refinancing operations*, TLTRO). Il s'agit de soutenir les prêts en faveur de l'activité réelle et d'améliorer le fonctionnement du mécanisme de transmission de la politique monétaire. Dans le cadre du TLTRO, les contreparties recevront une facilité de prêt initiale – appelée « facilité initiale » – égale à 7 % de l'encours total, au 30 avril 2014, de leurs prêts au secteur privé non financier de la zone euro, à l'exclusion des prêts au logement ; de même, les prêts consentis au secteur public sont exclus de ce calcul. Lors de deux opérations de refinancement à long terme ciblées conduites en septembre et décembre 2014, les contreparties pourront emprunter des fonds dont le montant cumulé n'excède pas cette « facilité initiale », soit **400 milliards d'euros environ**. Lors de la première opération menée en septembre dernier, 255 banques commerciales ont pu emprunter 82,6 milliards d'euros⁴.

Au cours de la période allant de mars 2015 à juin 2016, chaque contrepartie pourra emprunter des montants supplémentaires, à travers une série de TLTRO effectuées trimestriellement. Ces montants supplémentaires pourront atteindre, au total, trois fois l'encours de prêts nets de chaque contrepartie, à l'exclusion des prêts au logement, consentis entre le 30 avril 2014 et la date de référence. Le taux d'intérêt des différentes TLTRO sera fixé, pour toute opération, au taux appliqué aux opérations principales de refinancement en cours au moment de la réalisation de l'opération, augmenté d'un écart fixe de 10 points de base. Après un délai de 24 mois suivant chaque opération, les contreparties pourront effectuer des remboursements.

¹ 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 ».

² 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.

³ Le **taux de la facilité de dépôt** correspond au taux d'intérêt fixé par la Banque centrale européenne pour rémunérer les dépôts que font, à la banque centrale, les banques commerciales qui ont des excès de liquidité.

⁴ Communiqué de presse de la Banque centrale européenne du 18 septembre 2014.

Un certain nombre de dispositions ont pour objet de **garantir que les fonds apportent un soutien à l'économie réelle**. Les banques n'ayant pas rempli certaines conditions concernant leur volume de prêt à l'économie réelle seront tenues de rembourser les montants empruntés en septembre 2016. **Toutes les opérations de refinancement à long terme ciblées arriveront à échéance en septembre 2018.**

Troisièmement, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne a décidé d'**intensifier les travaux préparatoires relatifs aux achats fermes sur le marché des titres adossés à des actifs** (*asset-backed securities, ABS*), afin d'améliorer le fonctionnement du mécanisme de transmission de la politique monétaire. Cette initiative s'est traduite, à compter du mois d'octobre 2014, par l'**engagement de programmes de rachats d'ABS, mais également d'obligations sécurisées** (*covered bonds*)¹ ; à cet égard, lors de son audition précitée par la commission des finances, le Gouverneur de la Banque de France a précisé : « *L'Eurosystème a lancé un programme d'assouplissement quantitatif sous la forme d'un double achat de titres privés : les asset backed securities, crédits aux entreprises titrisés, c'est-à-dire des titres adossés à des actifs de l'économie réelle, et les covered bonds, qui sont des obligations sécurisées (obligations foncières, adossées sur des logements,...) libellées en euros et émises par des banques de la zone euro* ».

Quatrièmement, il a été décidé de **continuer à effectuer les opérations principales de refinancement sous la forme d'appels d'offres à taux fixe, dans lesquelles la totalité des soumissions est servie**², et ce au moins jusqu'à la fin de la période de constitution des réserves en décembre 2016.

Enfin, le 10 septembre 2014, **le taux d'intérêt des opérations principales de refinancement a de nouveau été abaissé de 10 points de base, à 0,05 %**, à l'instar du taux de facilité de prêt marginal, qui s'établit à 0,30 %, et du taux de facilité de dépôt, s'élevant désormais à - 0,20 %.

¹ Communiqué de presse de la Banque centrale européenne du 2 octobre 2014.

² L'Eurosystème peut effectuer des appels d'offres à taux fixe (adjudication de volume) ou à taux variable (adjudication de taux d'intérêt). Dans le cadre des appels d'offres à taux fixe, le taux d'intérêt est fixé par avance par le Conseil des gouverneurs et les banques commerciales soumissionnent le montant pour lequel elles souhaitent être servies à ce taux. Dans celui des appels d'offres à taux variable, les soumissions des banques commerciales portent tout à la fois sur le montant qu'elles souhaitent obtenir et sur le taux qu'elles sont prêtes à payer. En tout état de cause, la Banque centrale européenne (BCE) décide, habituellement, le montant des liquidités à allouer, montant qui est donc limité. Dans les cas où les soumissions excèdent le montant total des liquidités pouvant être allouées, soit les soumissions sont satisfaites au prorata des offres s'il s'agit d'un appel d'offre à taux fixe, soit les soumissions assorties des taux d'intérêt les plus élevés sont satisfaites en priorité s'il s'agit d'un appel d'offre à taux variable. Il apparaît, par conséquent, que **les modalités actuelles selon lesquelles ont lieu les opérations principales de refinancement sont particulièrement favorables : le taux est fixe et le montant de liquidité pouvant être alloué n'est pas limité.**

3. Les perspectives d'inflation à court et moyen termes

Les prévisions d'inflation disponibles à ce jour ne laissent pas entrevoir, à court ou moyen terme, d'entrée en déflation que ce soit de la zone euro ou, plus spécifiquement, de la France. Ainsi, l'enquête menée par la Banque centrale européenne (BCE) auprès des prévisionnistes au quatrième trimestre de cette année fait apparaître des anticipations de progression des prix à la consommation pour la zone euro de 1,0 % en 2015, 1,4 % en 2016, puis de 1,8 % en 2019 ; ainsi, **interviendrait un retour, à moyen terme, de l'inflation à niveau proche mais inférieur à 2 %, conformément au mandat de la BCE.**

La Commission européenne, dans ses prévisions d'automne précitées, prévoit quant à elle **une inflation dans la zone euro de 0,8 % en 2015 et de 1,5 % en 2016**¹. Selon elle, si la faiblesse du redressement économique modérerait les hausses de prix, les facteurs extérieurs concourant à la faiblesse de l'inflation devraient peu à peu se dissiper. Aussi, la Commission indique : « en 2015, la baisse supposée de la valeur extérieure de l'euro et, en 2016, l'accroissement graduel du prix des matières premières hors énergie devraient se traduire par des pressions extérieures sur les prix plus importantes avec un transfert sur les prix à la consommation »². À compter de 2016, la reprise de l'activité permettrait une progressive normalisation de l'évolution des prix à la consommation.

Le Fonds monétaire international (FMI) et le *Consensus Forecasts* d'octobre 2014 anticipent également un léger redressement de l'inflation dans la zone euro en 2015, à respectivement + 1,2 % et + 1,0 %.

Tableau n° 4 : Prévisions d'évolution des prix à la consommation pour la zone euro

(évolution en %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Commission européenne ⁽¹⁾	0,5	0,8	1,5			
Consensus de la Banque centrale européenne (BCE) ⁽²⁾	0,5	1,0	1,4			1,8
FMI ⁽³⁾	1,0	1,2				1,5
Consensus Forecasts (octobre 2014)	0,5	1,0				

⁽¹⁾ Commission européenne, « European Economic Forecast. Autumn 2014 », *European Economy* 7/2014, novembre 2014.

⁽²⁾ Banque central européenne, enquête trimestrielle auprès des prévisionnistes, quatrième trimestre 2014.

⁽³⁾ Fonds monétaire international, *World Economic Outlook. Legacies, Clouds, Uncertainties*, octobre 2014.

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

¹ Commission européenne, op. cit., novembre 2014, p. 152.

² Ibid., p. 35.

S'agissant de la France, **la Commission européenne prévoit une progression des prix de 0,7 % en 2015 et de 1,1 % en 2016**. Le Fonds monétaire international (FMI), lui, anticipe **une inflation de 0,9 % pour la France en 2015**, et n'entrevoit qu'un retour très progressif de celle-ci vers 2,0 %, retenant une hypothèse de hausse de prix de 1,3 % à l'horizon 2019 (cf. *infra*). Quant au *Consensus Forecasts*, celui-ci retient une hypothèse d'évolution de l'indice des prix de + 1,0 % en 2015.

Le Gouvernement, enfin, projette **une augmentation des prix à la consommation de 0,9 % en 2015, de 1,4 % en 2016, puis de 1,75 % en 2017 et 2018**. La prévision gouvernementale d'inflation pour 2015 a été considérée comme plausible par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis relatif au présent projet de loi¹.

4. Les incidences d'une faible inflation sur les finances publiques

Sans même qu'il soit question des risques de déflation qui accompagnent la faible inflation, cette dernière se révèle **problématique d'un point de vue budgétaire**. En effet, elle vient compliquer le redressement des comptes publics.

Ceci a été mis en évidence par l'exécution 2013, le ralentissement des prix ayant contribué, dans une certaine mesure, à l'apparition des écarts constatés avec les orientations pluriannuelles des finances publiques² ; un tel phénomène s'est reproduit au cours de l'exercice 2014, la progression annuelle de l'inflation observée à ce jour (+ 0,3 %) étant bien inférieure à la prévision retenue dans la loi de finances pour 2014 (+ 1,3 %).

Une inflation basse se traduit, avant tout, par **une progression moins dynamique des recettes publiques du fait du ralentissement de l'évolution des bases taxables**. À titre d'exemple, une inflation plus faible vient modérer l'augmentation en valeur de la consommation des ménages et, par conséquent, du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Certes, une faible inflation peut également être l'origine d'une modération de la progression des dépenses publiques en valeur. Toutefois, **la relation existant entre les dépenses publiques et l'inflation n'est pas aussi « mécanique » que pour les recettes fiscales**. En effet, les dépenses qui évoluent avec l'inflation, à l'instar des achats courants ou de certaines dépenses d'intervention et de prestations, ne représentent qu'une partie des dépenses publiques. En outre, parmi les dépenses corrélées à l'évolution des prix, figurent des dépenses indexées à la prévision d'inflation retenue au moment de la revalorisation - qui n'évoluent donc pas immédiatement avec

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-05 du 26 septembre 2014 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015.

² Cf. tome I du rapport n° 716 (2013-2014) sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

l'inflation – comme, par exemple, les pensions de retraite. Aussi, dans ce cas, les erreurs d'anticipation ne sont corrigées que l'année suivante ; il en ressort que, dans l'hypothèse d'une inflation réalisée plus faible que la prévision, le ralentissement des dépenses indexées n'intervient qu'avec retard.

Cette relation complexe des dépenses publiques avec l'évolution des prix à la consommation a, souvent, pour conséquence **une minoration des efforts en dépenses réalisés en cas de faible inflation**. Il convient, en effet, de rappeler qu'un effort structurel en dépenses correspond à l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle ; dès lors, plus l'écart entre la progression de la dépense en volume¹ et la croissance potentielle est réduit, moins l'effort structurel en dépenses est important. Or, il apparaît qu'**un ralentissement non anticipé de l'inflation peut contribuer à ce que la progression des dépenses publiques en volume soit plus élevée que prévu**, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, **les effets budgétaires du « gel » de l'indexation de certaines dépenses sont fortement réduits par une inflation basse**. Un « gel » de l'indexation de certaines dépenses doit permettre, en principe, de freiner le dynamisme de ces dépenses qui évoluent normalement avec l'inflation ; par conséquent, **une inflation faible diminue fortement les incidences du « gel » sur la progression effective de la dépense**. À titre d'exemple, le Gouvernement retient, pour la période 2015-2017, une hypothèse de progression de la masse salariale de l'État en raison de l'inflation, estimée à 1,35 %, de 1,4 milliard d'euros par an ; dans ces conditions, l'absence de revalorisation du point d'indice de la fonction publique permettrait de réduire l'évolution de la masse salariale de l'État, par rapport à sa progression tendancielle, de 1,4 milliard d'euros chaque année. Toutefois, en l'absence d'inflation ou en présence d'une très faible inflation, la masse salariale évoluerait peu ou prou selon son « tendanciel » naturel puisque le point d'indice de la fonction publique n'aurait pas ou peu été majoré. Ainsi, dans un contexte d'atonie des prix à la consommation, le « gel » des dépenses publiques est sans incidence notable sur la dynamique de ces dernières.

Ensuite, pour les dépenses qui demeurent indexées à l'inflation, **si l'inflation constatée est plus faible que l'inflation initialement anticipée, alors les dépenses concernées progressent plus rapidement que l'inflation** – la correction n'intervenant, comme cela a été indiqué, qu'avec retard. Il en va de même pour **les achats déconnectés de l'indice des prix ou encore des opérations programmées de manière pluriannuelle**. Aussi, là encore, la décélération non anticipée de l'inflation participe au relèvement de la croissance de la dépense publique en volume.

¹ La croissance des dépenses publiques en volume correspond à la croissance des dépenses en valeur corrigée de l'inflation.

Enfin, **une inflation faible non anticipée minore également les effets des normes de dépenses définies en valeur**, comme la norme « zéro valeur » pour le budget de l'État et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) dans le champ des administrations de sécurité sociale (ASSO). Dès lors qu'elles sont exprimées en valeur, le respect de ces règles d'évolution des dépenses n'est pas influencé par les variations de l'inflation ; en bref, dans un contexte de ralentissement des prix, les objectifs de dépenses définis en valeur demeurent inchangés et ne sont pas rendus plus « sévères » en cours d'exécution. Par suite, **le respect des objectifs de dépenses arrêtés en conséquence, lorsqu'ils concernent des postes corrélés aux variations des prix à la consommation, est rendu plus aisé par la faible inflation** et nécessite un effort en dépenses plus limité. La contribution des normes au ralentissement des dépenses en volume s'en trouve alors réduite.

Au total, en atténuant les effets des mesures prises afin de modérer la progression des dépenses publiques en volume, **une inflation plus faible qu'anticipé diminue les efforts structurels en dépenses effectivement réalisés et donc l'ampleur de l'ajustement structurel**. De par ses effets sur les recettes et sur les dépenses publiques, une inflation basse rend donc plus difficile l'amélioration du solde public, y compris dans sa composante structurelle.

Il ressort clairement de cette analyse que **le redressement des comptes publics aurait dû et devrait reposer sur des réformes de structure, permettant d'agir « en profondeur » sur la dynamique des dépenses publiques** ; de telles mesures, pour des effets macroéconomiques à court terme similaires, auraient permis d'éviter les déconvenues liées à l'inefficacité des « gels » et autres mesures superficielles sur la consolidation budgétaire dans un contexte de faible inflation.

Par ailleurs, il faut noter qu'**une inflation modérée peut encourager le Gouvernement à « abandonner » les quelques leviers qu'il a choisi pour réduire la dépense publique**. À cet égard, celui-ci avait renoncé à la désindexation des retraites inférieures à 1 200 euros lors de l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale à l'été 2014, jugeant sans doute que le bénéfice budgétaire était insuffisant au regard du coût politique d'un tel choix...

B. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE OPTIMISTE

Si les hypothèses relatives à la hausse des prix en 2015, qui devrait être de 0,9 %, ont été jugées « plausibles » par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis relatif au présent projet de loi¹, **tel n'est pas le cas de la prévision de croissance du PIB, de 1,0 %, qui a été qualifiée**

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-05 du 26 septembre 2014, op. cit.

d'« *optimiste* ». Le ralentissement non anticipé de l'activité au cours de l'année 2014 rend, en effet, peu probable le rebond conjoncturel anticipé par le Gouvernement en 2015. Par ailleurs, il apparaît que le scénario gouvernemental demeure soumis à de nombreux aléas.

1. Un ralentissement non anticipé de l'activité en 2014

Les « bonnes nouvelles » de la fin de l'année 2013, à savoir le léger rebond de l'activité aux deuxième et quatrième trimestres de l'année, avec une croissance trimestrielle du PIB de respectivement 0,7 % et 0,2 %, avaient conduit le Gouvernement à **réviser à la hausse ses perspectives de croissance pour l'année 2014 à 1,0 % dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017**, contre 0,9 % dans celui du projet de loi de finances pour 2014. Le Haut Conseil des finances publiques avait, d'ailleurs, dans son avis relatif au programme de stabilité¹, considéré que la nouvelle prévision gouvernementale pour 2014 « [était] réaliste et que le scénario sur lequel elle repos[ait] n'était affecté d'aucun risque baissier majeur ». Il faut rappeler que cette hypothèse de croissance était alors partagée par la Commission européenne², l'OCDE³, ainsi que par le Fonds monétaire international (FMI)⁴ ; elle était également proche de la projection du *Consensus Forecasts* d'avril 2014 (+ 0,9 %).

**Tableau n° 5 : Évolution trimestrielle du PIB en 2014
(aux prix de l'année précédente)**

(niveaux en milliards d'euros, variations en %)

	2013-T3	2013-T4	2014-T1	2014-T2	2013	2014 (Acquis)
PIB	513,83	514,82	515,02	514,84	2 054,06	
<i>en évolution</i>	- 0,1 %	+ 0,2 %	0,0 %	0,0 %	+ 0,4 %	+ 0,3 %

Source : Insee (août 2014)

Ainsi, **de nombreux éléments laissaient présager un redémarrage de l'activité économique en 2014**, l'Insee prévoyant même, dans sa *Note de conjoncture* du mois de mars de cette année, qu'à la « mi-2014, le PIB afficherait

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-01 du 22 avril 2014 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2014 à 2019.

² Commission européenne, « European Economic Forecast. Winter 2014 », European Economy, 2/2014, février 2014.

³ OCDE, OECD Economic Outlook, novembre 2013.

⁴ Fonds monétaire international, World Economic Outlook. Recovery Strengthens, Remains Uneven, avril 2014.

un acquis de croissance de + 0,7 % »¹ du fait d'une croissance trimestrielle de 0,1 % puis de 0,3 % au cours des premier et deuxième trimestres de l'année.

Néanmoins, **la publication par l'Insee des comptes nationaux trimestriels, au mois d'août dernier², a mis fin à tout espoir de sursaut de l'activité en 2014**, faisant apparaître l'apathie de la croissance au cours du deuxième trimestre (cf. tableau ci-avant).

Pour les deux derniers trimestres de l'année, **les prévisions disponibles à ce jour tablent sur une très légère croissance du PIB**, le *Point de conjoncture* de l'Insee d'octobre 2014³ prévoyant une hausse du PIB de 0,1 % pour chacun de ces trimestres et une croissance annuelle de 0,4 %. De même, la Banque de France anticipe une progression de l'activité de 0,1 % au dernier trimestre⁴.

Dans ces conditions, **l'hypothèse d'évolution du PIB de + 0,4 % pour l'exercice 2014, retenue par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2015, paraît tout à fait plausible** et a, d'ailleurs, été qualifiée de « réaliste » par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis précité du 26 septembre 2014⁵. Cette analyse est corroborée par l'acquis de croissance⁶ de + 0,3 % à la fin du deuxième trimestre et par le *Consensus Forecasts* d'octobre, qui évalue aussi la croissance en 2014 à 0,4 %. Quoi qu'il en soit, **les causes de l'atonie de la croissance en 2014 laissent penser que le dynamisme de l'activité pourrait être, en 2015, moindre que ce qu'anticipe le Gouvernement**, venant fragiliser sa prévision de croissance de 1,0 %.

2. Une prévision de croissance fragile et optimiste

Comme cela a été indiqué, l'anticipation gouvernementale d'une progression du PIB de 1,0 % en 2015 a été jugée « optimiste » par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis relatif au présent projet de loi⁷. Le rapport de la commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a, en effet, **d'ores et déjà mis en évidence les principales fragilités affectant le scénario macroéconomique du Gouvernement pour l'année 2015⁸**.

Tout d'abord, ce dernier prévoit **une accélération très progressive de la demande mondiale**, le rapport économique, social et financier (RESF)

¹ Insee, Note de conjoncture, mars 2014, p. 12.

² Insee, « Stabilité du PIB au deuxième trimestre 2014 », Informations rapides, n° 186, août 2014.

³ Insee, op. cit., octobre 2014.

⁴ Banque de France, Indicateurs conjoncturels – France, 7 novembre 2014.

⁵ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-05 du 26 septembre 2014, op. cit.

⁶ 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.

⁷ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-05 du 26 septembre 2014, op. cit.

⁸ Cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 31-34.

annexé au présent projet de loi retenant une hypothèse d'accroissement de la demande étrangère adressée à la France de 5,1 %. Toutefois, **la prévision de croissance du commerce mondial pour 2015 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a été abaissée à 4,0 % en septembre de cette année**, contre 5,3 % dans celle d'avril, en raison du faible dynamisme des échanges constaté au cours du premier semestre 2014.

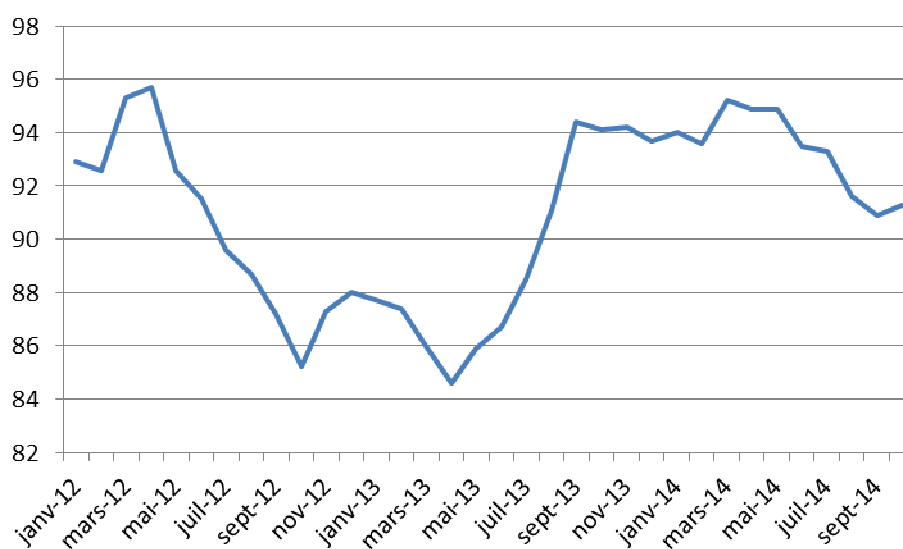
De même, le Gouvernement prévoit que **l'activité économique serait soutenue par les mesures prises en faveur de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi**, en particulier par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité et de solidarité, qui visent à réduire le coût du travail. Ces dispositifs ont pour finalité de favoriser une reprise de l'investissement des entreprises et les créations d'emplois.

Néanmoins, ainsi que l'a relevé le rapport de la commission des finances précité, **les tendances actuellement à l'œuvre indiquent que les effets de ces dispositifs pourraient être plus limités que prévu**. En particulier, en dépit de ce que le CICE ait été accordé pour la première fois aux entreprises en 2014, l'investissement de ces dernières demeure atone. À cet égard, le *Point de conjoncture* de l'Insee d'octobre 2014 anticipe **un nouveau recul de l'investissement des entreprises lors des deux derniers trimestres de l'année**, de 0,3 % puis 0,2 %, après une baisse de 0,6 % et 0,7 % au cours des premier et deuxième trimestres. Interrogés par l'Insee, les chefs d'entreprise de l'industrie prévoient, d'ailleurs, une légère baisse de leurs investissements en 2015¹ ; un peu plus de la moitié d'entre eux (53 %) projeterait de consacrer les dépenses d'investissement au renouvellement et à la modernisation des équipements, un quart seulement (26 %) déclarant vouloir étendre les capacités de production ou introduire de nouveaux produits. Dès lors, **la reprise de l'investissement des entreprises en 2015 pourrait être plus modérée** que ce que prévoit le scénario gouvernemental.

Ceci peut s'expliquer, d'une part, par **la faiblesse du taux de marge des entreprises**, qui devrait s'établir selon l'Insee à 29,4 % en 2014, contre 29,8 % en 2013 et, d'autre part, par **la dégradation du climat des affaires depuis le printemps**. L'indicateur de climat des affaires² de l'Insee a, en effet, reculé de 95,2 en mars 2014 à 90,9 en septembre, pour se redresser néanmoins légèrement à 91,3 en octobre, comme le fait apparaître le graphique ci-après.

¹ Insee, « Les chefs d'entreprise de l'industrie prévoient une légère baisse de l'investissement en 2015 après une stabilité en 2014 », Informations Rapides, n°255, 7 novembre 2014.

² 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.

Graphique n° 6 : Évolution de l'indicateur de climat des affaires de l'Insee

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

En octobre 2014, l'indicateur de retournement de l'Insee¹ était, quant à lui, toujours à son niveau minimal, soit - 1, atteint en septembre dernier. Par conséquent, le recul substantiel de l'indicateur de retournement, engagé en juillet, de même que le maintien à un faible niveau de l'indicateur de climat des affaires, semblent présager une reprise mesurée de la croissance économique en 2015.

Dans ces conditions, **l'hypothèse d'un accroissement de la consommation des ménages en 2015, de 1,3 % selon le Gouvernement, peut paraître également fragile.** L'atonie persistante de l'activité économique et du marché du travail - l'Insee prévoit une légère hausse du taux de chômage d'ici la fin de l'année 2014, celui-ci devant atteindre 10,3 %, contre 10,1 % en 2013 - pourrait limiter la hausse du pouvoir d'achat et favoriser le maintien d'un haut niveau d'épargne de précaution. À ce titre, dans le *Point de conjoncture* précité d'octobre, l'Insee table sur **un taux d'épargne des ménages de 15 % à la fin de l'année 2014**, contre 14,6 % en 2013.

L'accélération de l'activité que supposerait la réalisation de la prévision de croissance de 1,0 % retenue par le Gouvernement pourrait ne pas avoir lieu. À supposer que les anticipations précitées de l'Insee concernant la progression du PIB au cours des deux derniers trimestres se réalisent, **l'acquis de croissance ne serait que de + 0,1 % à la fin de l'année**

¹ L'indicateur de retournement est également construit sur la base des enquêtes réalisées auprès des chefs d'entreprise et 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.

2014. Par suite, il ne peut être exclu que les espoirs du Gouvernement de voir rebondir l'activité économique en 2015 soient de nouveau déçus, tout comme ceux apparus au début de l'année 2014.

3. Quelles perspectives de croissance en 2015 ?

À l'instar du Gouvernement, les organisations internationales anticipaient, avant l'été, une progression du PIB de la France significativement supérieure à 1,0 % en 2015¹. Toutefois, à la suite de la publication des comptes nationaux pour le deuxième trimestre 2014 par l'Insee en août dernier (cf. *supra*), les prévisions de croissance ont été révisées à la baisse. Ainsi, le Gouvernement a ramené son anticipation de croissance pour 2015 de 1,7 % à 1,0 % entre la présentation du dernier programme de stabilité en avril 2014 et le présent projet de loi. La prévision gouvernementale de progression du PIB en 2015 est identique à celle du FMI d'octobre et très légèrement supérieure à celle avancée par l'OCDE (+ 0,9 %) dans ses prévisions intermédiaires de novembre.

La projection retenue par la Commission européenne dans ses prévisions d'automne s'élève, quant à elle, à + 0,7 % en 2015. En particulier, la Commission estime que les entreprises françaises ne profiteraient que de manière limitée de l'accélération du commerce international, en raison d'une compétitivité insuffisante, et n'anticipe pas de rebond de l'investissement avant 2016. Aussi, selon celle-ci, la progression modérée de l'activité en 2015 et 2016 serait essentiellement portée par la consommation privée.

Tableau n° 7 : Prévisions d'évolution du PIB et des prix à la consommation pour la France de la Commission européenne, du FMI et de l'OCDE

(évolution en %)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Commission européenne ⁽¹⁾	PIB	0,3	0,7	1,5			
	Prix à la consommation	0,6	0,7	1,1			
FMI ⁽²⁾	PIB	0,4	1,0				1,9
	Prix à la consommation	0,7	0,9				1,3
OCDE ⁽³⁾	PIB	0,4	0,9	1,5			
	Prix à la consommation						

⁽¹⁾ Commission européenne, « European Economic Forecast. Autumn 2014 », *European Economy* 7/2014, novembre 2014.

⁽²⁾ Fonds monétaire international, *World Economic Outlook. Legacies, Clouds, Uncertainties*, octobre 2014.

⁽³⁾ OCDE, *Advance G-20 Release: OECD Economic Outlook*, 6 novembre 2014.

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

Le *Consensus Forecasts* d'octobre, enfin, prévoit une croissance du PIB de 0,8 % et une progression des prix à la consommation de 1,0 % en

¹ Cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 30.

2015. Il convient de noter que la prévision de croissance du consensus pour 2015 se situe dans une fourchette comprise entre + 0,3 % et + 1,3 %.

Quelle que soit l'anticipation d'évolution du PIB considérée, il apparaît donc que **la croissance effective en 2015 serait inférieure à la croissance potentielle**, estimée à 1,1 % dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ainsi que par le consensus de la croissance potentielle établi par la commission des finances¹, contribuant au **creusement de l'écart de production au cours de cette année** – soit de la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel^{2,3}.

Au total, l'examen de la prévision de croissance retenue par le Gouvernement à l'aune des projections des organisations internationales et du *Consensus Forecasts* montre que celle-ci **ne paraît pas manifestement surestimée, même si le scénario gouvernemental comporte plusieurs fragilités**, comme cela a été mis en évidence *supra*. À ce titre, votre rapporteur général a indiqué, dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, que si la croissance effective était inférieure de 0,5 point à la prévision gouvernementale, soit + 0,5 % au lieu de + 1,0 %, **le déficit public s'élèverait à 4,5 % du PIB et la dette publique à près de 98 % du PIB en 2015**⁴. Le déficit et la dette publics s'établiraient également à ces niveaux si les anticipations de croissance (+ 0,7 %) et d'inflation (+ 0,7 %) de la Commission européenne pour 2015 venaient à se réaliser.

II. LES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES DE L'ANNÉE 2015

Les objectifs budgétaires pour l'année 2015 ont été révisés par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, en particulier en ce qui concerne le solde public effectif et le solde structurel. Certes, en vertu de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques⁵, il est loisible au Gouvernement de modifier les orientations budgétaires pluriannuelles ; à cet égard, lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 par le Sénat, le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, a indiqué qu'« *en utilisant le procédé de régulation des écarts, nous ne faisons que ce que*

¹ Cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 20.

² Le PIB potentiel peut être défini comme le produit intérieur brut pouvant être obtenu durablement, c'est-à-dire sans produire de déséquilibre sur les marchés des biens et du travail.

³ Au-delà de son intérêt économique, la notion d'écart de production présente une utilité d'un point de vue budgétaire puisqu'elle est utilisée pour le calcul du solde structurel. Ce point est explicité dans le rapport de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 9-12).

⁴ Cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 80-81.

⁵ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

prévoit la loi organique, votée consensuellement. La conjoncture a évolué avec la faible inflation. Nous assumons le choix de reporter les objectifs que nous nous étions fixés. C'est du pragmatisme »¹. Cependant, au-delà des questions que pose la modification à intervalles rapprochés des cibles budgétaires en termes d'efficacité de la programmation, **les engagements européens de la France laissent moins de latitude dans la révision des objectifs des finances publiques**, ainsi que l'ont fait apparaître les récents échanges entre le gouvernement français et la Commission européenne dans le cadre de la procédure de surveillance des projets de plans budgétaires instituée par le *Two Pack*.

A. BUDGET 2015 ET ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE

L'article liminaire du présent projet de loi (cf. tableau ci-après) prévoit, au titre de l'exercice 2015, **un solde structurel de - 2,2 % du PIB et un solde public effectif de - 4,3 % du PIB**.

Tableau n° 8 : Article liminaire du projet de loi de finances pour 2015

	Exécution 2013	Prévision d'exécution 2014	Prévision 2015
Solde structurel (1)	- 2,5	- 2,4	- 2,2
Solde conjoncturel (2)	- 1,6	- 1,9	- 2,0
Mesures exceptionnelles (3)	-	-	- 0,1
Solde effectif (1+2+3)	- 4,1	- 4,4	- 4,3

Source : projet de loi de finances pour 2015

Ainsi l'ajustement structurel – soit la variation du solde structurel – serait de 0,25 point de PIB entre 2014 et 2015 ; celui-ci serait permis par **un effort structurel² de 0,5 point de PIB environ, réalisé exclusivement en dépenses**, résultant de la réalisation de 21 milliards d'euros d'économies en 2015 (cf. *infra*). Cependant, les effets de cet effort structurel seraient « atténués » par deux facteurs principaux, à savoir la **faiblesse de l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance de l'activité** (- 0,1 point de PIB) et **les nouvelles modalités d'enregistrement comptable des crédits**

¹ Compte rendu analytique de la séance du Sénat du jeudi 6 novembre 2014, p. 15.

² La notion d'effort structurel, qui constitue une mesure de l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire, est précisée dans le rapport de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 52-53).

d'impôts dits « restituables »¹ (- 0,1 point de PIB), désormais comptabilisés comme des dépenses publiques, alors qu'ils l'étaient auparavant en tant que moindres recettes, et ce dans un contexte de montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Le **solde conjoncturel**, correspondant à la part des fluctuations du solde public expliquée par des facteurs liés à la conjoncture, qui a une incidence sur les recettes et les dépenses des administrations publiques, continuerait quant à lui à se dégrader, atteignant - 2,0 %, en raison du creusement de l'écart de production du fait d'une croissance effective en 2015 inférieure à la croissance potentielle (cf. *supra*).

De même, les **mesures ponctuelles et temporaires** pèseraient sur le déficit public effectif à hauteur de 0,1 point de PIB. En effet, en 2015, le coût des contentieux fiscaux atteindrait 2,2 milliards d'euros, soit 1,8 milliard d'euros pour le contentieux sur les organismes de placement en valeur mobilière (OPCVM) et 0,4 milliard d'euros pour le contentieux dit « précompte », conformément à la chronique présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019².

Au total, le **solde public effectif marquerait une très légère amélioration en 2015, s'élevant à - 4,3 % du PIB**, contre - 4,4 % en 2014.

1. Les nouveaux objectifs budgétaires de la France

Par construction, les **prévisions de solde structurel et de solde effectif pour les exercices 2014 et 2015 sont conformes à la trajectoire arrêtée par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**. Pour autant, il convient de rappeler que celui-ci a substantiellement révisé les objectifs qui structuraient jusqu'à présent l'évolution des finances publiques, à savoir l'atteinte de l'équilibre structurel en 2016 et le retour du déficit effectif en deçà de 3 % en 2015.

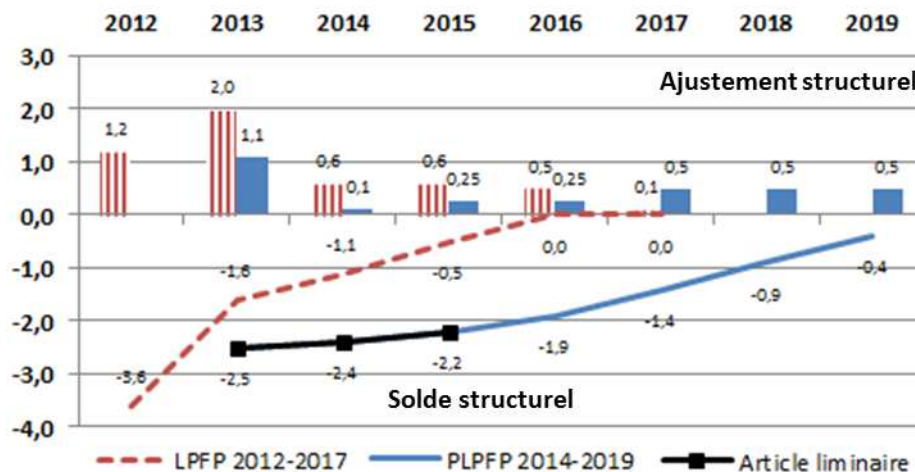
Tout d'abord, le **projet de loi précité redéfinit l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel**, fixé en application du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Dorénavant, **l'OMT correspond à un solde structurel de - 0,4 % du PIB en 2019**, alors que la programmation 2012-2017 prévoyait une convergence avec l'équilibre structurel en 2016. L'objectif à moyen terme (OMT) est donc tout à la fois abaissé et repoussé dans le temps.

¹ Dans le cadre du système européen de comptabilité (SEC 2010), les crédits d'impôts « restituables » correspondent aux crédits d'impôts tels qu'ils sont conçus dans le droit français ; il s'agit des dispositifs qui « peuvent être "à payer", dans le sens où tout montant du crédit qui dépasse la créance fiscale est payé à son bénéficiaire ». À l'inverse, les crédits d'impôts qui ne sont pas exigibles, comme les abattements ou les déductions, sont décrits comme « non récupérables ».

² Cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 54.

Graphique n° 9 : L'article liminaire du projet de loi de finance pour 2015 et les trajectoires de solde structurel de la LPFP 2012-2017 et du PLFPF 2014-2019

(en points de PIB)



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

Ceci explique le maintien d'un écart significatif entre la prévision de solde structurel pour 2015 (- 2,2 % du PIB) et les orientations arrêtées par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2012-2017, qui retiennent une cible de solde structurel de - 0,5 % du PIB pour cette même année (cf. graphique ci-avant). En effet, le Gouvernement a fait le choix de ne pas corriger l'« écart important »¹ identifié au titre de l'exercice 2013 par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) en mai 2014², contrairement à ce qu'exigeait le mécanisme de correction prévu par la loi organique du 17 décembre 2012³. À cet égard, le président du Haut Conseil, Didier Migaud, a souligné lors de son audition par la commission des finances du 15 octobre 2014 que la « correction du Gouvernement consist[ait] en une nouvelle loi de programmation »⁴. En quelque sorte, le Gouvernement efface les écarts

¹ L'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose qu'« un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

² Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-02 du 23 mai 2014 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

³ Les modalités de mise en œuvre du mécanisme de correction font l'objet d'un examen approfondi dans le rapport n° 716 (2013-2014) sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

⁴ Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis rendu par le Haut Conseil sur le projet de loi de finances sur 2015 et sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le 15 octobre 2014 par la commission des finances du Sénat.

passés avec une nouvelle loi de programmation des finances publiques, qui abroge les orientations fixées par la loi de programmation 2012-2017.

Si la loi organique du 17 décembre 2012 autorisait le Gouvernement à procéder à une telle révision de l'objectif à moyen terme (OMT) et de la trajectoire de solde structurel, **la conformité de cette opération aux règles de gouvernance budgétaire européennes interroge.**

En effet, comme l'a déjà relevé votre rapporteur général dans le rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019¹, l'article 2 *bis* du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997² prévoit que l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel est revu tous les trois ans ou « *en cas de mise en œuvre d'une réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances publiques* » ; à cet égard, le « code de conduite » publié en septembre 2012, portant sur les modalités d'application du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), précise que « *seules les réformes importantes qui ont des effets budgétaires positifs à long terme, y compris par l'accroissement de la croissance potentielle, et, par conséquent, une incidence positive vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques* »³, comme les réformes portant sur le système de santé, les retraites ou le marché du travail, seront prises en compte pour apprécier une révision anticipée de l'objectif à moyen terme. Le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 précise que dans « *un contexte de mise en œuvre de réformes structurelles visant à améliorer durablement la compétitivité de l'économie française (en particulier, le pacte de responsabilité et de solidarité qui représente de l'ordre de 1,3 point de PIB à l'horizon 2017), le Gouvernement modifie la définition de l'OMT de la France* ». Aussi ce dernier semble-t-il **considérer que les réformes comprises dans le Pacte de responsabilité et de solidarité répondent aux critères qui viennent d'être énoncés et contribueraient, en particulier, à assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme.**

En outre, **le Gouvernement a prévu un retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2017.** Toutefois, dans ses recommandations du 21 juin 2013, formulées à l'occasion du report du délai accordé à la France pour corriger son déficit excessif, le Conseil de l'Union européenne prévoyait une correction de ce dernier en 2015. De même, **outre les cibles de déficit effectif, les recommandations du Conseil arrêtaient des objectifs d'ajustement du solde structurel**, repris dans le tableau ci-après.

¹ Cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 47-48.

² Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la coordination des politiques économiques.

³ Commission européenne, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact, septembre 2012, p. 7 [traduction de la commission des finances du Sénat].

Tableau n° 10 : Recommandations du Conseil concernant la trajectoire des finances publiques de la France dans le cadre de la procédure de déficit excessif

(en % du PIB)

	2013	2014	2015
Cibles de déficit effectif	3,9	3,6	2,8
Objectifs d'ajustement structurel	1,3	0,8	0,8

Source : Conseil de l'Union européenne (2013)

Au total, si la loi organique du 17 décembre 2012 laisse d'importantes marges de manœuvre au Gouvernement dans la définition de ses objectifs budgétaires, celles-ci demeurent contraintes par les engagements européens de la France. Aussi les institutions européennes auront-elles à se prononcer sur les trajectoires de solde structurel et de solde public effectif proposées par le Gouvernement, **les récents échanges avec la Commission européenne dans le cadre de la procédure instituée par le *Two Pack* ayant, à ce titre, révélé leur fragilité.**

2. La France et les « frayeurs » du *Two Pack*

Le *Two Pack* renvoie à un ensemble de deux règlements du Parlement européen et du Conseil¹, entrés en vigueur en mai 2013, ayant notamment pour finalité de renforcer l'encadrement des pratiques budgétaires des États membres de la zone euro. En particulier, celui-ci a créé **une procédure d'examen des projets de plans budgétaires par la Commission européenne**. Appliquée pour la deuxième fois cette année, **cette procédure a permis de faire ressortir les « insuffisances » du projet de budget pour l'année 2015** de la France au regard de ses engagements européens, la crainte d'un avis négatif de la Commission ayant d'ailleurs conduit le Gouvernement à modifier, au moins formellement, ses cibles budgétaires.

a) L'examen des projets de budgets nationaux par la Commission

Considérant que « *c'est au stade de la planification que l'on peut le mieux garantir la soutenabilité des finances publiques* » et qu'il convient, par conséquent, « *de déceler les erreurs manifestes le plus tôt possible* »², le *Two Pack* a

¹ Règlements (UE) du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 n° 472/2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière et n° 473/2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

² Cf. considérant 11 du règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 n° 473/2013.

institué un **calendrier budgétaire commun** à l'ensemble des États membres de la zone euro. À ce titre, il est prévu la publication par les États, le 30 avril au plus tard, de leur **projet de plan budgétaire à moyen terme** ; de même, ces derniers doivent publier, avant le 15 octobre, leur **projet de budget** pour l'année suivante et soumettre à la Commission européenne et à l'Eurogroupe un **projet de plan budgétaire**¹. Enfin, le **budget pour l'année à venir** doit être adopté le 31 décembre au plus tard.

Dans ce cadre, la Commission est dorénavant amenée à évaluer les projets de plans budgétaires qui lui sont transmis ; aussi doit-elle adopter un avis « *dès que possible et en tout état de cause au plus tard le 30 novembre* »². Toutefois, après avoir « consulté » l'État membre concerné, lorsque la Commission « *décèle un manquement particulièrement grave aux obligations de politique budgétaire prévues dans le pacte de stabilité et de croissance* »³, cet avis doit être rendu dans les deux semaines suivant la transmission du projet de plan budgétaire. Dans un tel cas, elle « *demande [...] qu'un projet révisé de plan budgétaire lui soit soumis dès que possible et en tout état de cause trois semaines après la date de son avis* »⁴. Cette demande est motivée et rendue publique. Un nouvel avis est alors formulé sur le projet révisé de plan budgétaire.

Quoi qu'il en soit, **les avis sur les projets de plans budgétaires sont rendus publics et présentés à l'Eurogroupe**. Le *Two Pack* prévoit en outre la possibilité, pour chaque parlement national, de demander à la Commission européenne de venir lui présenter son avis sur le projet de plan budgétaire.

Enfin, sur la base des données ainsi recueillies, la Commission doit procéder à **une évaluation globale de la situation et des perspectives budgétaires pour la zone euro dans son ensemble**.

b) Un effort supplémentaire exigé de la France en 2015 ?

S'appliquant pour la deuxième fois, la procédure d'évaluation des projets de plans budgétaires pour l'année 2015 a amené la Commission européenne à « consulter » cinq pays – la France, l'Italie, l'Autriche, la Slovaquie et Malte – afin qu'ils expliquent **les écarts que faisaient apparaître les analyses préliminaires de leurs perspectives budgétaires avec leurs engagements européens**.

Bien évidemment, cette consultation a fait craindre, pour les États concernés, **un « avis négatif » de la Commission, qui les aurait contraints à présenter un projet révisé de plan budgétaire**. Dans le cas de la France, du moins, la Commission était contrainte de relever l'évidence : aucune des exigences résultant du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) n'était

¹ Le contenu des projets de plans budgétaires est précisé par l'article 6 du règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 n° 473/2013.

² Cf. article 7 du règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 n° 473/2013.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

respectée. En effet, au titre de l'exercice 2015, **le Gouvernement anticipe, encore à ce jour, un déficit effectif de 4,3 % du PIB**, et ce alors même que les recommandations du Conseil de l'Union européenne du 21 juin 2013 précitées prévoyaient **un retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB**.

Au regard des nouvelles règles de gouvernance budgétaire, qui accordent une large place à la notion de solde structurel, en particulier depuis l'adoption du *Six Pack*¹, **le non-respect du délai de correction du déficit excessif aurait pu se justifier si l'ajustement structurel était conforme aux recommandations du Conseil**. Cependant, cette exigence n'est pas plus respectée, le Gouvernement prévoyant un ajustement structurel de 0,25 point de PIB en 2015, contre un objectif de 0,8 point de PIB, sachant que ce dernier ne pouvait être, conformément au Pacte de stabilité et de croissance (PSC), inférieur à 0,5 % du PIB.

Aussi, afin de faire bonne figure et éviter une situation qui eut été délicate aussi bien pour la France que pour la Commission européenne, le ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin, a adressé, le 27 octobre dernier, **une réponse écrite au vice-président de la Commission européenne Jyrki Katainen dans laquelle il précisait que la France serait en mesure de « présenter un ajustement budgétaire structurel supérieur à 0,5 point de PIB en 2015 »**.

Toutefois, à y regarder de plus près, **ce relèvement de l'ajustement ressemble plus à un tour de passe-passe qu'à un « effort » supplémentaire**. D'ailleurs, il est intéressant de noter que la notion même d'effort a été écartée par Michel Sapin, lors de son audition par la commission des finances le mercredi 5 novembre 2014, qui lui a préféré celle de « diminution du déficit »². Ainsi, le courrier précité précise que « les informations les plus récentes dont nous disposons nous permettent de réviser un certain nombre de nos estimations, qu'il s'agisse principalement des moindres charges d'intérêt dans un contexte de baisse continue des taux depuis l'été, ou d'un moindre prélèvement sur recettes à venir au titre du budget de l'Union européenne » ; à cela vient s'ajouter de « nouvelles mesures pour accélérer et renforcer la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale », complétées de « quelques dispositions de justice », permettant d'afficher un ajustement structurel de plus de 0,5 point de PIB, correspondant à un moindre déficit de 3,6 milliards d'euros.

¹ La réforme du Pacte de stabilité et de croissance a été réalisée, dans le cadre du Six Pack, par trois règlements (UE) du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, n° 1175/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et n° 1177/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ainsi que par la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

² Audition de Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, préalable au G20 de Brisbane sur la croissance et la régulation financière du mercredi 5 novembre 2014 par la commission des finances du Sénat.

À ce jour, **votre rapporteur général n'a pu obtenir le détail des mesures évoquées dans le courrier du gouvernement français à la Commission**, celles-ci devant être précisées lors de l'examen, par le Parlement, du projet de loi de finances rectificative de fin d'année. Toutefois, les informations recueillies dans la presse permettent à la commission des finances d'estimer le « surcroît » d'ajustement structurel à 0,2 point de PIB, soit à un ajustement supplémentaire de 0,1 point de PIB en dépenses et de 0,1 point de PIB en recettes. Par suite, **l'ajustement structurel serait de 0,45 point de PIB environ en 2015 et ne serait donc pas véritablement « supérieur » à 0,5 point de PIB.**

Toutefois, ce point semble tout à fait assumé par le Gouvernement, puisqu'il précise que l'ajustement structurel ne serait supérieur à 0,5 point de PIB en 2015 que « *dès lors que sont bien pris en compte les effets du changement de référentiel comptable européen, qui, facialement et transitoirement, dégrade d'un peu plus de 0,1 point de PIB notre effort en 2015 du fait du traitement comptable du CICE* ». En effet, comme cela a été indiqué précédemment, les crédits d'impôts dits « restituables » sont désormais comptabilisés comme dépenses publiques et non plus en tant que moindres recettes ; aussi **la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) vient-elle minorer l'effort structurel en dépenses.**

C'est donc avec beaucoup de conviction et un peu d'imagination « comptable » que la France parviendrait, difficilement, à atteindre en 2015 l'ajustement structurel minimum requis par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) pour les pays n'ayant pas atteint leur objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel. Il n'en demeure pas moins que, dans une déclaration du 28 octobre 2014, le vice-président de la Commission européenne Jyrki Katainen a indiqué, concernant l'ensemble des cinq pays « consultés » : « *Après avoir pris en compte tous les progrès et informations complémentaires qui nous ont été communiqués durant les jours précédents, je ne peux identifier dans l'immédiat de cas de "manquements particulièrement graves" qui nous obligeraient à envisager un avis négatif à ce stade du processus* »¹.

Ainsi, **cette déclaration donne un « répit » supplémentaire à la France et permet à la Commission européenne d'éviter les difficultés politiques qui auraient pu résulter d'un avis négatif visant le projet de plan budgétaire français** – aspect qui a certainement dû jouer un rôle important dans la décision de l'exécutif européen. Pour autant, **ceci ne signifie en rien que la Commission donnera finalement sa bénédiction au projet de budget pour 2015 de la France**, de nombreux éléments laissant même penser que son avis pourrait être relativement sévère.

Quoi qu'il en soit, **l'ajustement supplémentaire projeté pour 2015 par le Gouvernement a pour conséquence de rendre caduques les prévisions du projet de loi de finances pour 2015, et notamment son article**

¹ Commission européenne, « *Statement by Vice-President Katainen on the Draft Budgetary Plans* », 28 octobre 2014 [traduction de la commission des finances du Sénat].

liminaire, ainsi que la trajectoire arrêtée par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 – dont le Gouvernement n'a pas même proposé la modification lors de son examen par le Sénat, pourtant postérieur aux annonces faites en direction de la Commission européenne.

B. 21 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES POUR OBJECTIF EN 2015

Dans un contexte fortement marqué par l'instabilité des objectifs des finances publiques, soit en raison de leur non-respect, soit de leur modification avant même qu'ils aient pu être votés par le Parlement, demeure un point de stabilité : **le programme de 50 milliards d'euros d'économies prévu pour la période 2015-2017**. Celui-ci semble même être devenu une fin en soi, alors même qu'il devait initialement être le levier permettant l'atteinte de nos cibles budgétaires.

L'attachement symbolique et politique au montant de 50 milliards d'euros paraît tel que la Cour des comptes a relevé, dans son rapport sur la situation et les perspectives de juin 2014, que le Gouvernement avait « révisé à la baisse son estimation de la croissance tendancielle des dépenses d'environ 0,1 point de PIB en volume, la ramenant de 1,6 % à 1,5 % »¹ lors de l'élaboration du programme de stabilité 2014-2017, examiné par le Parlement en avril dernier, par rapport à l'estimation retenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014². **Cette révision était implicite et n'apparaissait aucunement dans le programme de stabilité**. S'il est possible d'y voir une « amélioration » des hypothèses gouvernementales, dès lors que celles-ci seraient plus proches de la réalité, il n'en demeure pas moins que la modification du « tendanciel » retenu n'a pas entraîné de révision du quantum d'économies annoncé pour la période 2015-2017, alors même que les cibles d'évolution de la dépense publique en volume ont, elles, changé.

Une telle « pudeur » du Gouvernement à afficher ces efforts supplémentaires en dépenses interroge ; faut-il y voir la conséquence de la difficulté qu'il éprouve à assumer les économies qu'il projette de réaliser, ce qui ne laisse pas d'inquiéter quant à sa capacité à les mener à leur terme ? En outre, après l'annonce du programme de 50 milliards d'euros d'économies sont venues s'ajouter des mesures supplémentaires en prélèvements obligatoires, de même que de nouvelles dépenses, sans pour autant que le montant des économies projetées ne soit modifié, ce qui tend à confirmer le caractère intangible de ce « symbole » budgétaire...

¹ Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2014, p. 124.

² Alors qu'il était prévu que la dépense publique évolue de 0,2 % en volume par an en moyenne entre 2015 et 2017 dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2014, la prévision de progression en volume a été ramenée à un niveau légèrement inférieur à 0,1 % par an en moyenne sur la même période dans le programme de stabilité 2014-2017.

Le « flou » qui entoure le programme des 50 milliards d'euros d'économies est d'autant plus problématique qu'il est **difficile d'en établir de le détail**, y compris pour les économies projetées au titre de 2015 ; d'ailleurs, s'agissant des mesures devant intervenir en 2015, il est intéressant de noter que la Commission européenne, dans ses prévisions d'automne, a jugé que « *plusieurs de ces mesures, représentant près de 2 milliards d'euros, demeurent insuffisamment détaillées pour être intégrées à la prévision* »¹.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement semble avoir fait le choix de **répartir les efforts d'économies entre les différents sous-secteurs des administrations en fonction de leur « poids » relatif dans la dépense publique**, ainsi que le fait apparaître le tableau ci-après.

Ainsi, **l'État et ses agences** assumeraient, entre 2015 et 2017, une économie totale de près de 19 milliards d'euros. À cela viendrait s'ajouter les économies demandées aux **collectivités territoriales**, de 11 milliards d'euros, et aux **administrations de sécurité sociale (ASSO)**, de 21 milliards d'euros. Le montant des économies à réaliser s'élèverait à **21 milliards d'euros en 2015**, puis à **15 milliards d'euros en 2016** et à **14 milliards d'euros en 2017**.

Tableau n° 11 : Répartition de l'effort en dépenses sur la période 2015-2017 entre les administrations publiques

	État et ODAC	APUL	ASSO
Part dans les économies	36,0 %	22,0 %	42,0 %
Part dans les dépenses publiques	37,4 %	19,3 %	43,2 %
Part dans le déficit public	76,2 %	10,3 %	13,5 %
Part dans la dette publique	79,7 %	9,4 %	10,9 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et des données de l'Insee)

Par suite, **l'année 2015 porterait une part importante du programme d'économies projeté au titre de la période 2015-2017**. Aussi les développements qui suivent s'attachent-ils à réinscrire l'effort en économies, de 7,7 milliards d'euros pour l'État et ses agences, 3,7 milliards d'euros pour les collectivités territoriales et 9,6 milliards d'euros pour les administrations de sécurité sociale, sur la trajectoire financière de ces différents sous-secteurs des administrations publiques en 2015.

1. L'État et ses opérateurs

L'économie, de 7,7 milliards d'euros, prévue au titre de l'État et de ses agences en 2015 fait l'objet d'un traitement approfondi dans la partie

¹ Commission européenne, op. cit., novembre 2014, p. 77 [traduction de la commission des finances du Sénat].

dédiée au budget de l'État du présent rapport. Toutefois, il convient de rappeler brièvement que ce montant intègre **1,4 milliard d'euros d'économies qui résulteraient de la modération des rémunérations des agents de l'État**, soit essentiellement du « gel » du point d'indice de la fonction publique et la réduction des mesures catégorielles, **2,4 milliards d'euros d'économies sur les dépenses d'intervention**, **2,1 milliards d'euros d'économies sur les autres dépenses de l'État**, devant provenir de « *l'amélioration de la productivité des administrations et [de] l'optimisation des fonctions support* » ainsi que de la révision du rythme d'exécution du programme des investissements d'avenir (pour 0,5 milliard d'euros) et, enfin, **1,9 milliard d'euros d'économies sur les concours aux opérateurs**, permise par la réduction des taxes affectées et la stabilisation des dotations budgétaires.

Au total, dans le périmètre des dépenses des ministères et de celles des opérateurs dont les recettes fiscales sont plafonnées serait réalisée une économie de 7,2 milliards d'euros par rapport à l'accroissement tendanciel de ces dépenses (+ 5,4 milliards d'euros par an). Aussi, entre la loi de finances pour 2014 et le projet de loi de finances pour 2015, **ces dernières reculeraient-elles de près de 1,8 milliard d'euros.**

Les baisses des dépenses ajoutées à la hausse de recettes fiscales de l'État permettraient au solde budgétaire de l'État de s'établir à - 75,7 milliards d'euros en 2015, en amélioration de 11,4 milliards d'euros pour rapport à 2014, compte tenu du contrecoup du deuxième programme des investissements d'avenir (PIA 2). Pour autant, **le solde de l'État en comptabilité nationale, lui, se dégraderait, passant de 76,9 milliards d'euros à 79,1 milliards d'euros entre 2014 et 2015.** Cette évolution proviendrait essentiellement de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui, en application du système européen des comptes nationaux, dit « SEC 2010 », est comptabilisé dans le solde public pour le montant de la créance, suivant une logique de « droits constatés », et non de son coût budgétaire. Par suite, **le solde public de l'État et des organismes divers d'administration centrale (ODAC) serait de - 3,7 % du PIB en 2015, contre - 3,6 % du PIB en 2014.**

2. Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales feraient, quant à elles, l'objet d'une réduction des concours de l'État de 3,67 milliards d'euros en 2015. L'exposé général du présent projet de loi précise que « *la répartition de l'effort entre catégories de collectivités s'effectuera au prorata de la part de chacune d'elles dans les recettes totales, soit 2 071 M€ pour le bloc communal (1 450 M€ pour les*

communes et 621 M€ pour leurs groupements), 1 148 M€ pour les départements, et 451 M€ pour les régions »¹.

Cela conduirait, selon le Gouvernement, à **un ralentissement, pour un montant équivalent à la baisse des concours de l'État, des dépenses de fonctionnement des collectivités**. À cela s'ajouterait **un recul des dépenses d'investissement de 6 % à rattacher au « cycle électoral »** – l'année des élections municipales et la suivante étant généralement marquées par un freinage de la formation brute de capital fixe (FBCF) des communes.

Toutefois, dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019², **votre rapporteur général avait déjà montré la fragilité de la trajectoire financière des collectivités territoriales proposée par le Gouvernement**. Tout d'abord, le scénario gouvernemental suppose que les collectivités disposeraient des marges de manœuvre nécessaires pour traduire la diminution des dotations par des économies d'un montant égal ; pourtant, cette hypothèse paraît précaire eu égard au caractère contraint de nombreuses dépenses des administrations publiques locales. Tout laisse donc penser que, contrairement à ce qu'avance le Gouvernement, **la réduction des concours de l'État se traduirait par un recul des dépenses d'investissement des collectivités, plus aisément modulables à court terme que les dépenses de fonctionnement** – sans même qu'il soit question des prestations sociales et des transferts sociaux. Ceci invite à considérer avec attention la prévision d'évolution des dépenses locales d'investissement. Le Gouvernement prévoit qu'au cours des années à venir, celles-ci varieraient comme au cours du précédent cycle électoral ; malgré tout, comme le fait apparaître le rapport précité, il existe une grande irrégularité dans les contributions du cycle électoral à la formation brute de capital fixe (FBCF).

Aussi l'ampleur du recul des dépenses d'investissement des collectivités en 2015, de 6 %, que le Gouvernement attribue au cycle électoral, excède ce qui est observé sur longue période ; par suite, **il y a lieu de se demander si les anticipations gouvernementales ne tiendraient pas compte des éventuels effets des baisses de concours financiers de l'État sur l'investissement local**.

En tout état de cause, le Gouvernement prévoit **un fort ralentissement de la dépense locale, qui ne progresserait que de 0,3 % en 2015**, contre 1,2 % en 2014 et 3,4 % en 2013.

En dépit de la diminution des dotations aux collectivités territoriales, **les ressources de ces dernières progresseraient de 0,8 %, portées par la hausse des recettes fiscales (+ 3,2 %)**. Cette évolution serait

¹ Il est également indiqué qu'« au sein de chaque catégorie de collectivités, cet effort sera réparti au prorata des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, de façon "péréquée" pour les départements et au prorata des recettes totales pour les régions ».

² Cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 60-65.

liée à la croissance spontanée des prélèvements obligatoires revenant aux collectivités territoriales, mais également aux hausses de taux des impositions communales, ainsi que l'indique le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2015.

Par conséquent, **le solde effectif des administrations publiques locales (APUL) resterait à peu près stable entre 2014 et 2015, s'élevant à - 0,3 % du PIB.**

3. Les administrations de sécurité sociale

Les administrations de sécurité sociale (ASSO), enfin, réaliseraient l'essentiel des économies prévues au titre de l'exercice 2015, devant modérer la progression de leurs dépenses de 9,6 milliards d'euros. Les économies ainsi projetées porteraient, à hauteur de 3,2 milliards d'euros, sur les dépenses d'assurance maladie – la progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) étant ramenée à + 2,1 % –, tandis que les **6,4 milliards d'euros restant résulteraient de mesures relatives aux autres dépenses de protection sociale.**

Alors même qu'elles sont à l'origine d'une part conséquente de l'effort en dépenses prévu en 2015, **les économies demandées aux administrations de sécurité sociale (ASSO) demeurent difficiles à « matérialiser »**. À cet égard, dans son avis relatif au présent projet de loi¹, le Haut Conseil des finances publiques a indiqué que, « *s'agissant des dépenses sociales, les mesures d'économies du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'ont pas été portées dans leur totalité à la connaissance du Haut Conseil* », rendant douteux l'atteinte des objectifs d'économies arrêtés pour 2015.

Le 21 octobre dernier, le secrétaire d'État au budget, Christian Eckert, s'est attaché, avec un succès toutefois limité, à porter à la connaissance de l'Assemblée nationale le détail des économies devant être opérées dans le champ des dépenses sociales². Il a alors précisé que les 9,6 milliards d'euros d'économies annoncés comprenaient **4 milliards d'euros devant provenir de mesures déjà engagées** et **5,6 milliards d'euros de mesures nouvelles**. En outre, ces économies porteraient, à hauteur de **6,7 milliards d'euros, sur les régimes obligatoires de base (ROBSS)**, qui entrent dans le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale, et **pour 2,9 milliards d'euros sur les autres administrations de sécurité sociale**. Dans le cadre de son rapport pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015³, notre collègue Francis Delattre s'est appliqué à reconstituer l'ensemble des mesures devant

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-05 du 26 septembre 2014, op. cit.

² Cf. compte rendu intégral de la première séance de l'Assemblée nationale du 21 octobre 2014.

³ Cf. avis n° 84 (2014-2015) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 fait par Francis Delattre au nom de la commission des finances du Sénat.

permettre la réalisation des économies prévues au titre des administrations de sécurité sociale (ASSO) ; le tableau ci-après est issu de ses travaux.

Tableau n° 12 : Plan d'économies des administrations de sécurité sociale en 2015

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2015	Hors PLFSS	Total
Retraites de base	1,5	-	1,5
Réforme de la politique familiale	0,6	-	0,6
Accord Agirc-Arrco	-	0,85	0,85
Nouvelle convention Unédic	-	0,6	0,6
Autres mesures concernant les régimes gérés par les partenaires sociaux		0,45	0,45
Total - Mesures déjà engagées	2,1	1,9	4,0
Assurance maladie (ONDAM 2015)	3,2	-	3,2
Réforme du capital décès	0,2	-	0,2
Réforme de la politique familiale	0,7	-	0,7
Gestion des organismes de protection sociale	0,5	-	0,5
Lutte contre la fraude aux prestations	-	0,1	0,1
Gestion de l'Unédic	-	0,2	0,2
Moindres dépenses d'intervention des fonds d'action sanitaire et sociale	-	0,2	0,2
Autres mesures (décalage de l'adoption de la loi vieillissement, etc.)	-	0,5	0,5
Total - Mesures nouvelles	4,6	1,0	5,6
TOTAL	6,7	2,9	9,6

Source : commission des finances du Sénat

Malgré les précisions apportées par le secrétaire d'État chargé du budget, **le rapporteur pour avis de la commission des finances sur le projet de loi de financement pour 2015 a relevé plusieurs « zones d'ombre » dans le scénario gouvernemental.** Aussi celui-ci a-t-il relevé que « sur les 9,6 milliards d'euros d'économies prévues, 1,5 à 3 milliards d'euros apparaissent très hypothétiques, compte tenu du manque d'informations transmises à la représentation nationale »¹. Alors que certaines économies ne sont pas renseignées ou détaillées, d'autres reposent sur des hypothèses à bien des égards discutables.

Selon le Gouvernement, **les dépenses des administrations de sécurité sociale progresseraient de 0,8 % en 2015** ; leurs recettes, quant à elles, marqueraient une hausse de 1,5 %, contre 2,3 % en 2014. Ce ralentissement serait imputable à **la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité**², à l'origine d'une perte de recettes de 6,3 milliards d'euros due à des allègements de cotisations sociales et à un abattement de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), et de son

¹ Ibid., p. 22.

² Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité et leurs effets au cours de la période 2015-2017 sont précisés dans le rapport de la commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

schéma de compensation pour la sécurité sociale¹. Néanmoins, le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au présent projet de loi précise que les « *allègements de cotisations supplémentaires masquent une reprise de la croissance spontanée sous l'effet d'une masse salariale privée plus dynamique (+ 2,0 % après + 1,6 % en 2014)* », reprise qui participerait donc à l'accroissement des ressources des administrations de sécurité sociale. **Une telle hypothèse peut cependant paraître optimiste, dès lors que les créations d'emplois et la hausse du salaire moyen par tête (SMPT) pourraient être plus limitées que prévu** (cf. *supra*). En particulier, la progression du salaire moyen pourrait être freinée par les effets retardés du ralentissement de l'inflation, le niveau élevé du chômage, un contexte marqué par une relative modération salariale dans certains pays européens et le souci des entreprises de restaurer leurs taux de marge.

Au total, **que ce soit du côté de l'évolution des dépenses ou de celui de la progression des recettes, la trajectoire financière des administrations de sécurité sociale (ASSO) paraît fragile**, ce qui pourrait compromettre le recul du déficit de ces dernières de 0,5 % à 0,3 % du PIB entre 2014 et 2015 et, plus largement, la consolidation des finances publiques projetée par le Gouvernement.

¹ La perte de recettes pour la sécurité sociale de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité est compensée par des recettes supplémentaires et par de moindres dépenses, liées à la re-budgétisation de l'aide personnalisée au logement (APL), pour un montant de 4,8 milliards d'euros.

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2015

I. LES RECETTES DE L'ÉTAT : UNE AUGMENTATION MODÉRÉE

A. LES RECETTES FISCALES : UN LÉGER REBOND DE 5,6 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION PRÉVUE POUR 2014

1. Des moins-values fiscales élevées en 2014 : des prévisions peu fiables, la difficulté d'une amélioration du solde par les recettes

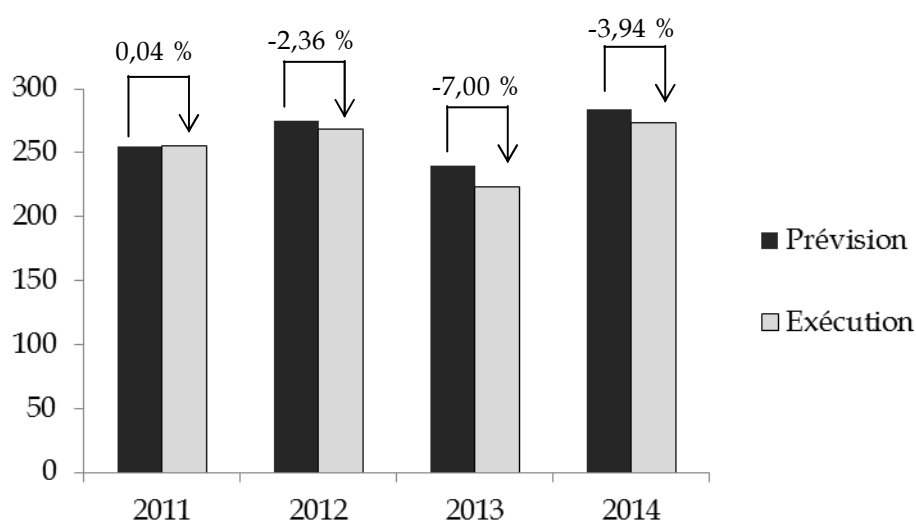
a) *Un manque de prudence dans l'élaboration des prévisions de recettes qui conduit à des moins-values conséquentes et récurrentes*

(1) En 2014 : des recettes inférieures de 11 milliards d'euros aux prévisions

Les recettes fiscales nettes étaient prévues par la loi de finances pour 2014 à un montant de 284,4 milliards d'euros, soit une stabilisation par rapport à l'exécution de l'année 2013. La prévision révisée pour 2014 associée au présent projet de loi de finances fait désormais état d'un montant de recettes fiscales nettes s'élevant à 273,2 milliards d'euros, soit **une révision à la baisse de plus de 11 milliards d'euros**.

Graphique n° 13 : La prévision et l'exécution des recettes fiscales nettes depuis 2011

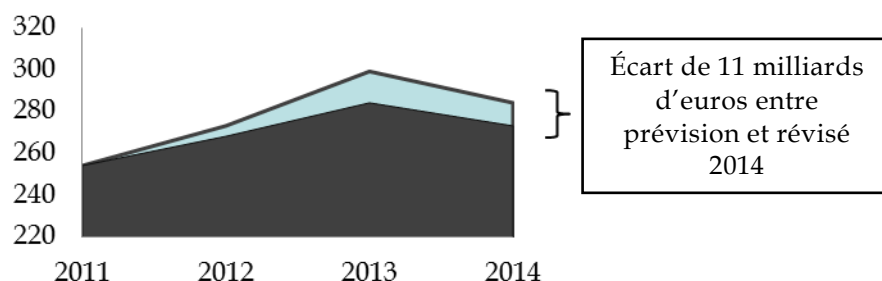
(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes, rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État des exercices 2011, 2012 et 2013 et projet de loi de finances pour 2015. L'exécution pour 2014 est l'estimation révisée du présent projet de loi de finances.

Graphique n° 14 : La prévision et l'exécution des recettes fiscales nettes depuis 2011

(en milliards d'euros)

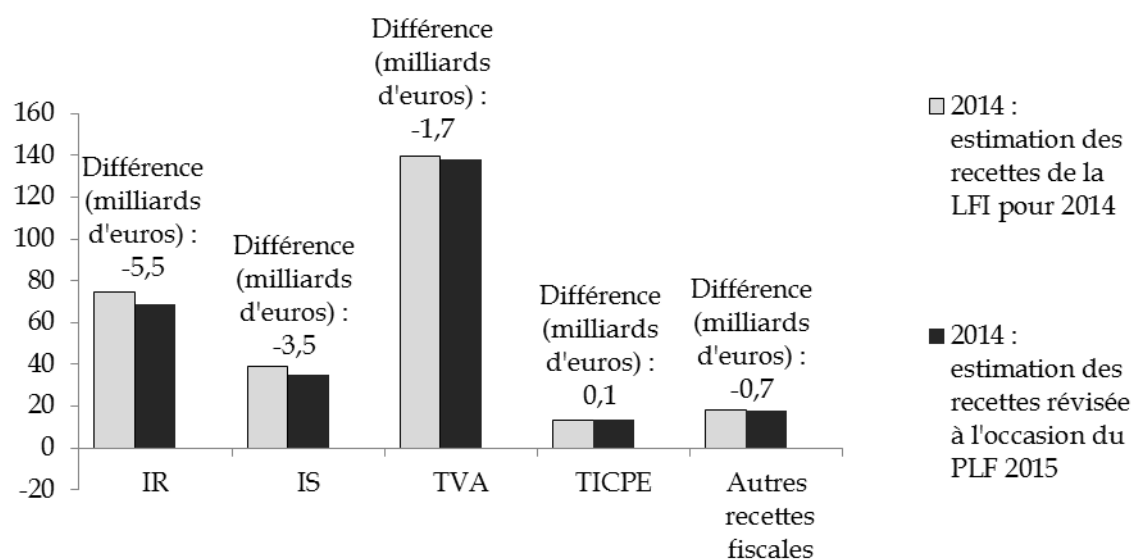


Source : Cour des comptes, rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État des exercices 2011, 2012 et 2013 et projet de loi de finances pour 2015.

Cet écart de 11 milliards d'euros entre la prévision et l'exécution attendue des recettes fiscales en 2014, figurant dans le « révisé » associé au projet de loi de finances pour 2015, est principalement dû aux **moins-values enregistrées au titre de l'impôt sur le revenu (-5,5 milliards d'euros) et de l'impôt sur les sociétés (-3,5 milliards d'euros)**, en raison d'une révision à la baisse de leur « évolution spontanée », c'est-à-dire sans que des mesures nouvelles ou anciennes ne puissent directement expliquer la baisse constatée

Graphique n° 15 : La prévision et l'exécution des principaux impôts en 2014

(en milliards d'euros)



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

De plus, l'évaluation révisée pour 2014 du projet de loi de finances pour 2015 n'apparaît pas elle-même d'une grande prudence : ainsi, le suivi de l'exécution budgétaire laisse apparaître que les rentrées de TICPE sont les plus faibles depuis 2010 et rendent difficile, à moins d'un subit redressement en fin d'année, l'atteinte de l'estimation associée au présent projet de loi de finances, soit 13,4 milliards d'euros : seuls 9,7 milliards d'euros avaient été recouverts en septembre 2014, contre environ 10 milliards d'euros en 2013 et en 2012.

Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année pour 2014 confirme ce manque de prudence : les écarts de prévision de recettes par rapport à la loi de finances initiale sont creusés. Au total, les recettes fiscales seraient, d'après le projet de loi de finances rectificative précité, **inférieures de 400 millions d'euros aux estimations du présent projet de loi de finances**.

- (2) Un tel différentiel nécessite une transparence accrue des hypothèses de prévision, qui est mise en œuvre à partir de cette année

La fiabilité et la transparence des procédures de prévision des recettes fiscales ont fait l'objet **d'interrogations récurrentes de la Cour des comptes**, qui tout comme votre rapporteur général, ne peut que s'interroger, face à un tel différentiel, sur les outils utilisés pour construire les prévisions, et sur leur crédibilité pour le futur : *« l'écart à la prévision est significatif et montre que cette dernière manquait de prudence, ce qui soulève une interrogation au regard de la sincérité des prévisions de recettes de la loi de finances »*¹. Suite aux recommandations de la Cour des comptes, les hypothèses sur lesquelles se fondent les prévisions sont présentées dans le rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015. C'est un progrès que votre rapporteur général salue et qui devrait permettre une meilleure information du Parlement et du citoyen sur la façon dont le Gouvernement construit ses prévisions, bien que la technicité du sujet ne facilite pas l'examen et la contre-expertise de ces hypothèses.

- (3) Pour 2015 : un rebond de l'évolution spontanée de certains impôts difficile à expliquer

En outre, la présentation des hypothèses n'exclut pas que celles-ci demeurent optimistes, en particulier en termes d'évolution spontanée ; celle-ci repose principalement sur une estimation de l'élasticité, c'est-à-dire de la réaction des recettes à la croissance du PIB².

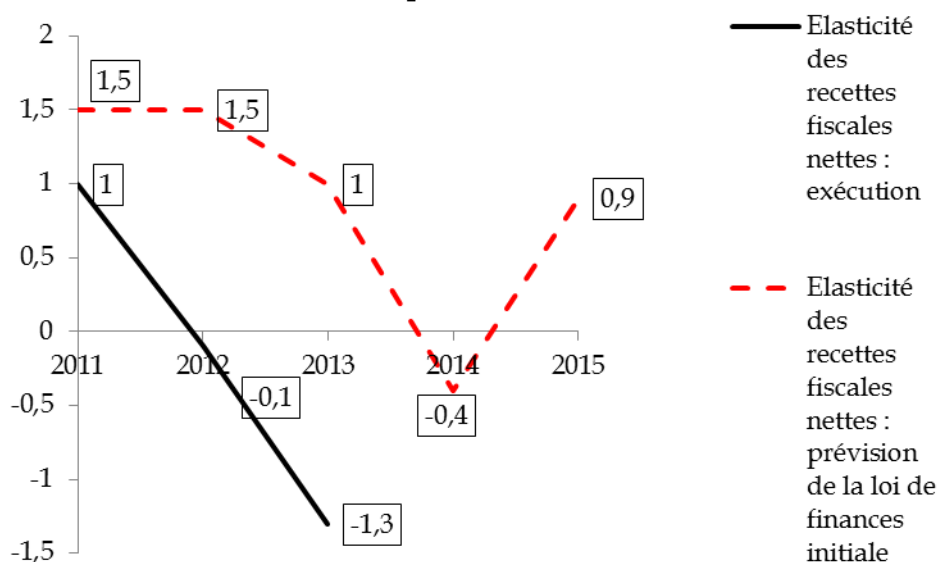
¹ Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire en 2013.

² L'évolution des recettes fiscales dépend de celle du PIB : si l'économie produit davantage de richesses, le montant du produit de l'impôt aura tendance, à droit constant, à s'élever, si elle s'appauvrit à diminuer. Dans le cas où les recettes croissent plus vite que le PIB, leur élasticité est supérieure à 1, si elles croissent moins vite, elle est inférieure à l'unité. Quand l'élasticité est négative, cela signifie qu'une hausse du PIB s'est accompagnée d'une baisse des recettes fiscales.

Dans son référé du 16 décembre 2013 sur les prévisions de recettes fiscales, la Cour avait souligné que « les recettes sont plutôt surestimées lorsque la croissance du PIB est faible, ce qui peut conduire à prévoir un déficit public trop faible ; elles sont plutôt sous-estimées lorsque la croissance du PIB est relativement forte ».

La hausse de 5,6 milliards d'euros des recettes fiscales que prévoit le projet de loi de finances pour 2015, soit une croissance de 2,1 % par rapport à l'estimation révisée pour 2014, repose ainsi sur une estimation d'élasticité des recettes fiscales égale à 0,9. Plus de 85 % (4,8 milliards d'euros) de la croissance des recettes proviendrait de leur évolution spontanée.

Graphique n° 16 : Élasticité des recettes fiscales nettes depuis 2011 et estimation pour 2015



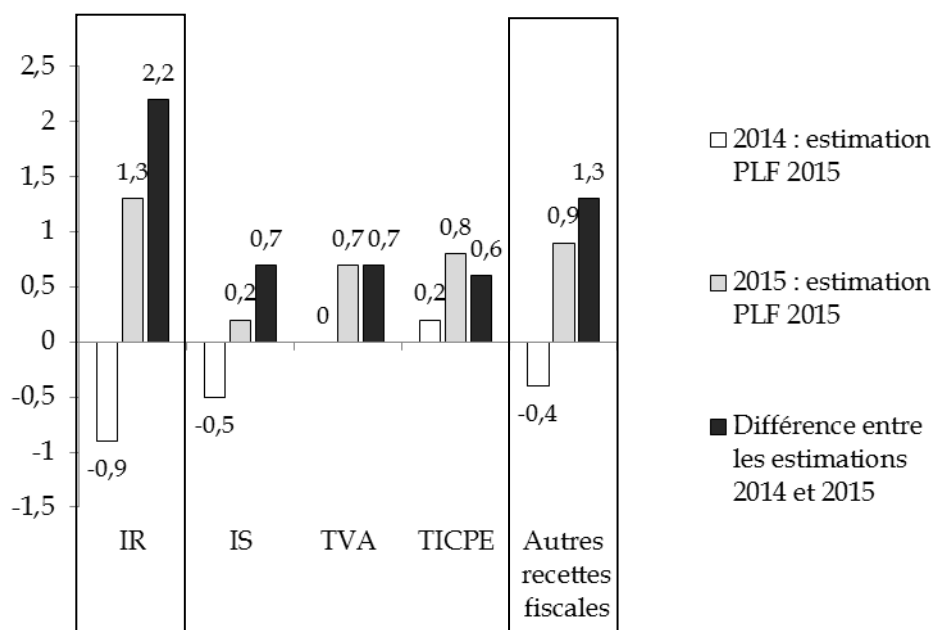
Note de lecture : la prévision indiquée au titre de 2014 est celle du projet de loi de finances pour 2015 (et non de la loi de finances pour 2014).

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires depuis 2011)

Une reprise de la croissance devrait s'accompagner d'un mouvement de rattrapage des recettes fiscales comme cela a pu être observé par le passé. Il est cependant **possible de s'interroger sur l'ampleur et le rythme d'un tel rattrapage**, dans la mesure où la reprise de la croissance et de l'inflation devrait rester modeste pour l'année à venir.

À titre d'exemple, l'impôt sur le revenu qui s'est révélé en 2014 inférieur de 5,5 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale connaîtrait une hausse de son élasticité de plus de deux points. **Toutes recettes fiscales confondues, l'élasticité s'approcherait de l'unité et s'élèverait à 0,9.**

Graphique n° 17 : L'évolution prévue de l'élasticité des recettes fiscales entre l'estimation révisée pour 2014 et la prévision pour 2015



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

Votre rapporteur général considère donc qu'il est probable que l'exécution des recettes fiscales pour l'année 2015 soit, une nouvelle fois, significativement inférieure aux prévisions du Gouvernement. L'élasticité des recettes fiscales devrait faire l'objet d'une surveillance accrue et d'une « politique de la prudence », d'éventuelles bonnes surprises permettant le cas échéant d'accélérer le rythme de réduction du déficit.

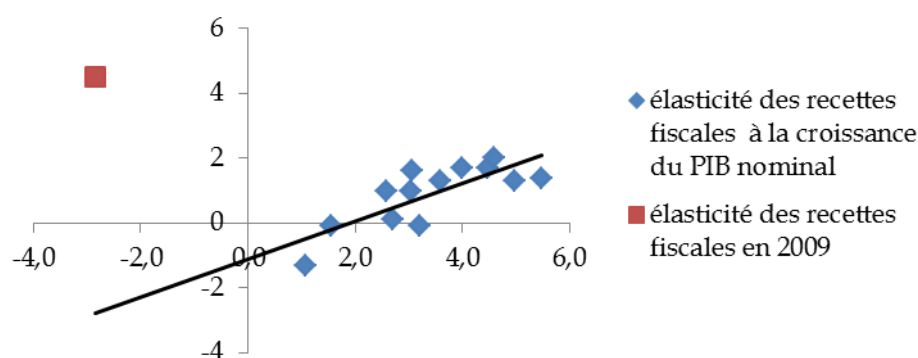
b) L'effort sur les dépenses doit être d'autant plus important que le montant des recettes est difficile à maîtriser

La récurrence des moins-values fiscales importantes conduit à rendre incertain le respect des objectifs fixés en matière de déficit. Ainsi, sans même rentrer dans des considérations sur la sincérité des prévisions, il s'avère en tout état de cause que **les difficultés à estimer avec précision les recettes fiscales de l'année suivante devraient inciter à la plus grande prudence et conduire à privilégier une politique d'amélioration du solde budgétaire s'appuyant avant tout sur un effort en dépense**, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire en 2013¹.

¹ Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire en 2013, p. 69 : « La Cour souligne de nouveau la nécessité de s'appuyer sur des prévisions de recettes prudentes et

L'élasticité des recettes fiscales est faible depuis 2012 et complique depuis lors l'ajustement par les recettes. La stratégie du Gouvernement a pourtant reposé, dans les premières années du quinquennat, sur une augmentation importante des recettes fiscales alors même que notre taux de prélèvements obligatoires est déjà sensiblement plus élevé que les autres pays de la zone euro¹. **Cette stratégie n'a pas porté ses fruits**, ni en termes de croissance, ni sur le plan de l'assainissement des comptes publics. **Elle ne saurait les porter dans un contexte de faible croissance**, qui tend à s'accompagner d'une élasticité réduite des recettes fiscales. En effet, hormis l'année 2009, qui représente une exception avec une récession du PIB en volume de 2,9 % et une élasticité des recettes de + 4,5, on observe une nette corrélation depuis le début des années 2000 entre le niveau du PIB et celui de l'élasticité des recettes fiscales.

Graphique n° 18 : Corrélation entre croissance du PIB réel et élasticité des recettes fiscales au PIB nominal



Note de lecture : axe des abscisses : croissance du PIB réel (corrige de l'inflation) ; axe des ordonnées : élasticité des recettes fiscales par rapport à la croissance du PIB nominal.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires et les données de l'Insee)

Le Gouvernement semblait l'avoir compris et annonçait cesser enfin d'intensifier la pression fiscale qui devenait insoutenable, de l'aveu même des membres du Gouvernement : « ras le bol fiscal » évoqué par Pierre Moscovici le 20 août 2013, « haut-le-cœur fiscal » selon Manuel Valls... Il était temps. L'eût-il fait plus tôt, la France aurait peut-être été en mesure de respecter la trajectoire sur laquelle elle s'était engagée devant l'ensemble de ses partenaires européens, ce qui ne sera pas le cas².

de faire reposer l'effort de réduction du déficit sur des économies en dépenses, afin que le budget de l'État soit exécuté conformément à la loi de finances ».

¹ 44,7 % en 2013 d'après l'Insee.

² Par rapport à la loi de programmation 2012-2017, l'atteinte de notre objectif de moyen terme (OMT) a été retardée de trois ans alors même que cet objectif a été dégradé, passant de l'équilibre structurel à un solde structurel -0,4 %.

Les déclarations du ministre des finances et des comptes publics Michel Sapin sur les mesures prises par la France pour ne pas dévier outre mesure de ses engagements européens laissent cependant penser qu'une nouvelle fois, **le Gouvernement cède à l'apparente facilité d'une hausse des recettes** : les 3,6 milliards d'euros de baisse du déficit public par rapport à la prévision initiale (93 milliards d'euros) seraient composés d'environ 1,5 milliard d'euros d'économies de constatation, résultant de l'actualisation des prévisions, qui ne peuvent être considérées comme de réelles économies, et de plus de deux milliards d'euros de mesures nouvelles concernant principalement les recettes de l'État¹ - en d'autres termes, d'une augmentation de la pression fiscale à un moment qui était annoncé comme celui de la pause².

2. Pour 2015 : une augmentation globale de 5,6 milliards d'euros par rapport à la prévision d'exécution pour 2014

a) La décomposition des facteurs de hausse

Les recettes fiscales nettes, c'est-à-dire calculées après imputation des remboursements et dégrèvements, augmenteraient de 5,6 milliards d'euros (+ 2,1 %) par rapport à la prévision révisée pour 2014 : elles atteindraient ainsi un montant de 278,9 milliards d'euros.

La majeure partie de cette augmentation proviendrait de **l'évolution spontanée des recettes fiscales**, qui augmenteraient (hors mesures nouvelles) de 4,8 milliards d'euros (soit 1,7 % par rapport à l'estimation révisée pour 2014).

L'impact sur les recettes fiscales des **mesures nouvelles** s'élèverait à 0,9 milliards d'euros. Les mesures dites « nouvelles » recouvrent en réalité plusieurs types de dispositifs : les mesures votées antérieurement au présent projet de loi de finances (2,6 milliards d'euros en 2015), les mesures de périmètre et de transfert (+ 1,3 milliard d'euros), les mesures nouvelles du projet de loi de finances pour 2015 (- 2,3 milliards d'euros) et l'effet du coût des contentieux fiscaux (- 0,8 milliard d'euros en 2015).

Les mesures de périmètre et de transfert constituent un agrégat d'un genre particulier. Elles sont caractérisées par leur neutralité pour le déficit public en comptabilité nationale.

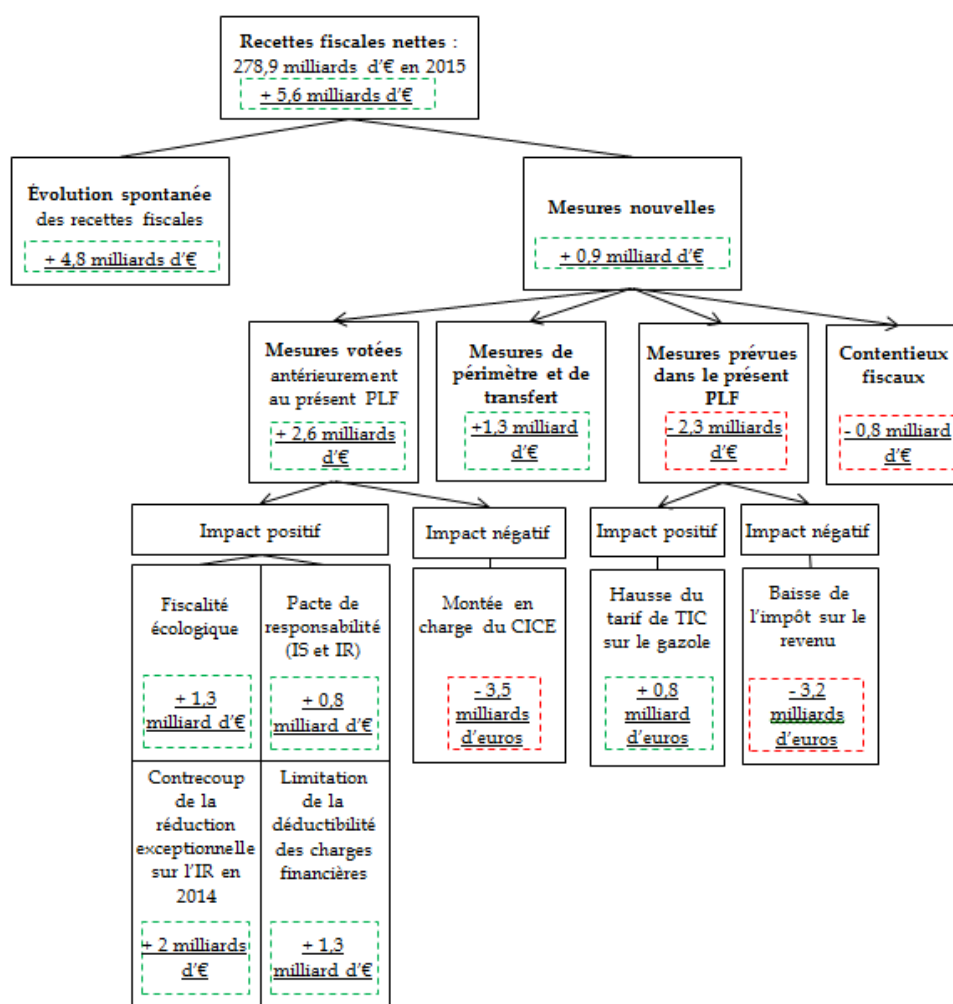
Hors mesures de périmètre et de transfert, c'est-à-dire à périmètre constant, l'impact des mesures nouvelles est négatif, à - 0,4 milliard

¹ 900 millions d'euros de recettes additionnelles viendraient, selon les informations parues dans la presse, de nouvelles dispositions de lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale, 500 millions d'euros de la non déductibilité de l'impôt sur les sociétés de certaines taxes, 300 millions d'euros de ressources supplémentaires des collectivités locales, venant par exemple de la taxe de séjour, et 350 millions d'euros d'autres mesures (Le Monde du 27 octobre 2014).

² Interview du Président de la République F. Hollande du 30 août 2013 au journal Le Monde.

d'euros et les recettes fiscales augmentent au total de 4,3 milliards d'euros, soit de 1,6 % par rapport à l'année précédente.

Graphique n° 19 : Les facteurs d'évolution des recettes fiscales en 2015 par rapport au révisé 2014



Note de lecture : seules les principales mesures sont présentées.

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

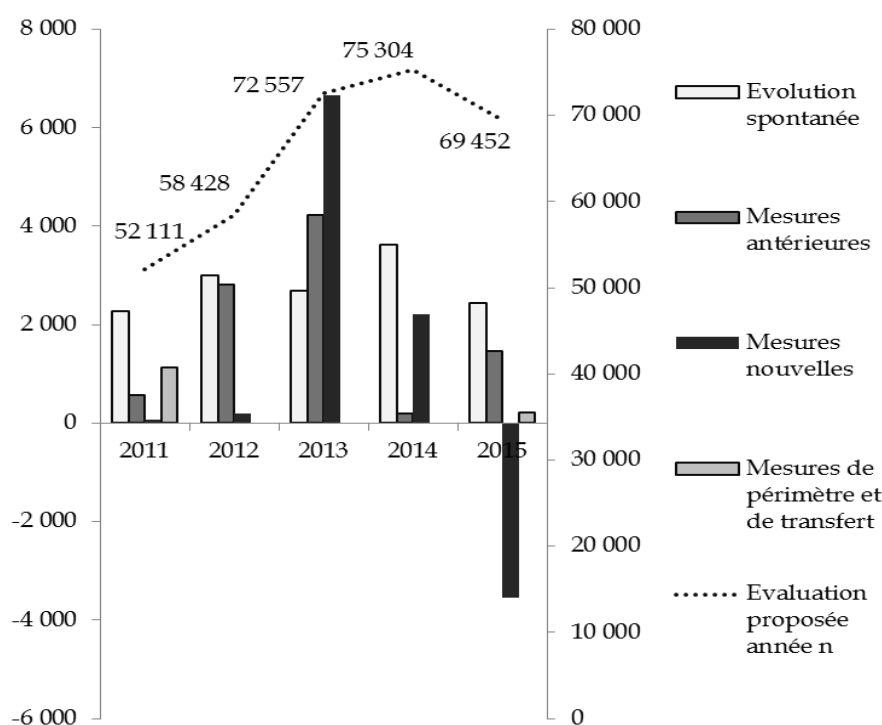
b) Une évolution contrastée des « grands impôts »

- (1) L'impôt sur le revenu : une augmentation modérée de 0,6 milliard d'euros, une concentration encore accrue

Le rendement de l'impôt sur le revenu a augmenté de 35 % entre 2011 et 2015, passant d'environ 51 milliards d'euros à presque 70 milliards d'euros. L'analyse des facteurs d'évolution entre 2011 et 2015 fait apparaître que cette hausse n'est pas d'abord portée par l'évolution spontanée de

l'impôt, mais résulte, pour sa plus large part, de l'effet des mesures nouvelles votées depuis 2011, dont l'effet se cumule dans le temps.

Graphique n° 20 : La répartition de l'évolution de l'impôt sur le revenu entre évolution spontanée, mesures antérieures et mesures nouvelles depuis 2011



Note de lecture : les lignes se lisent par rapport à l'axe de droite, les colonnes par rapport à celui de gauche. Jusqu'en 2012, les recettes fiscales n'étaient pas présentées nettes des remboursements et dégrèvements. Aussi, les évolutions décrites pour 2011 ne prennent pas en compte les remboursements et dégrèvements.

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

En 2015, l'impôt sur le revenu augmenterait de 0,6 milliard d'euros à périmètre courant et de 0,2 milliard d'euros à périmètre constant. Cette augmentation modérée résulterait principalement des mesures nouvelles du présent projet de loi de finances, et en particulier de la **baisse de l'impôt pour les ménages aux revenus modestes et moyens** prévue par l'article 2.

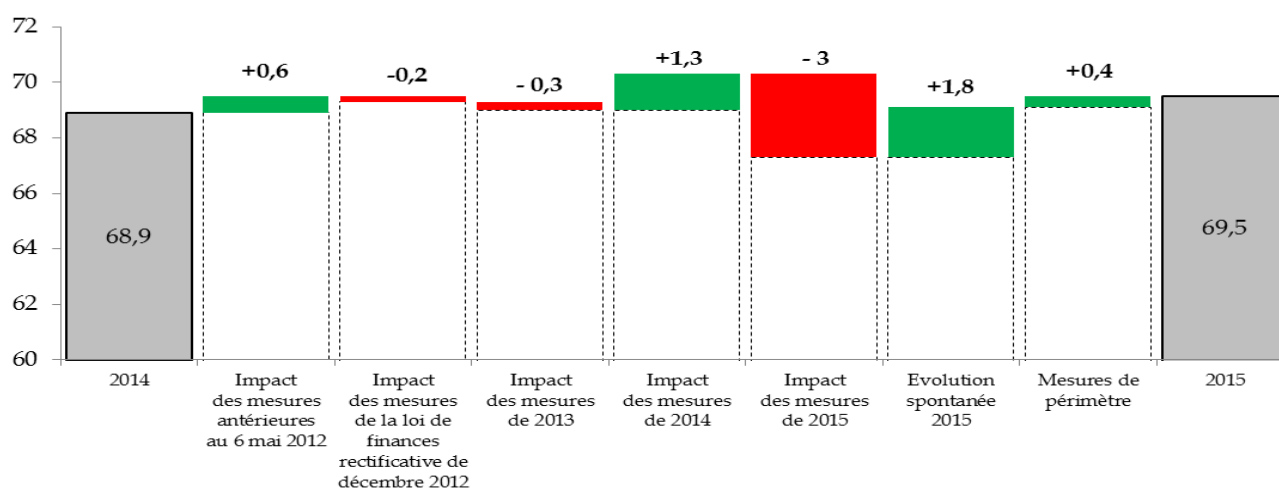
Le dispositif proposé comporte deux pans principaux : d'une part, le Gouvernement procède à une **refonte du « bas de barème » de l'impôt sur le revenu**, en supprimant la première tranche (tranche à 5,5 %) et en abaissant le seuil d'entrée dans la tranche à 14 %. D'autre part, le **mécanisme de la décote est modifié** de telle sorte qu'est réduit l'impôt des contribuables dont le montant d'impôt brut est inférieur à 1 135 euros et que sont exonérés les contribuables dont l'impôt brut est inférieur à 598 euros. La **nouvelle décote**

repousse donc de façon significative le seuil d'entrée dans l'impôt sur le revenu. Le barème est également indexé sur l'inflation, comme l'an passé.

L'impact de cette réforme s'élèverait au total à une baisse de recettes de 3,2 milliards d'euros dont 2,7 milliards d'euros hors indexation du barème.

Graphique n° 21 : Décomposition des facteurs d'évolution de l'impôt sur le revenu entre le révisé 2014 et la prévision pour 2015

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général)

Votre rapporteur général relève que cette évolution se fait au prix d'une concentration accrue de l'impôt sur le revenu sur une part étroite des contribuables : si la moitié des ménages ne sont pas redevables à l'impôt sur le revenu, cette proportion est appelée à augmenter avec la suppression de la première « tranche » du barème¹ prévue à l'article 2 du présent projet de loi. En effet, d'après les informations transmises à votre rapporteur général, les ménages imposés ne représenteraient que 46,5 % des ménages français en 2015, contre 47,9 % des ménages avant la réforme, en 2014.

(2) L'impôt sur les sociétés : une diminution liée à une faible évolution spontanée et à la montée en charge du CICE

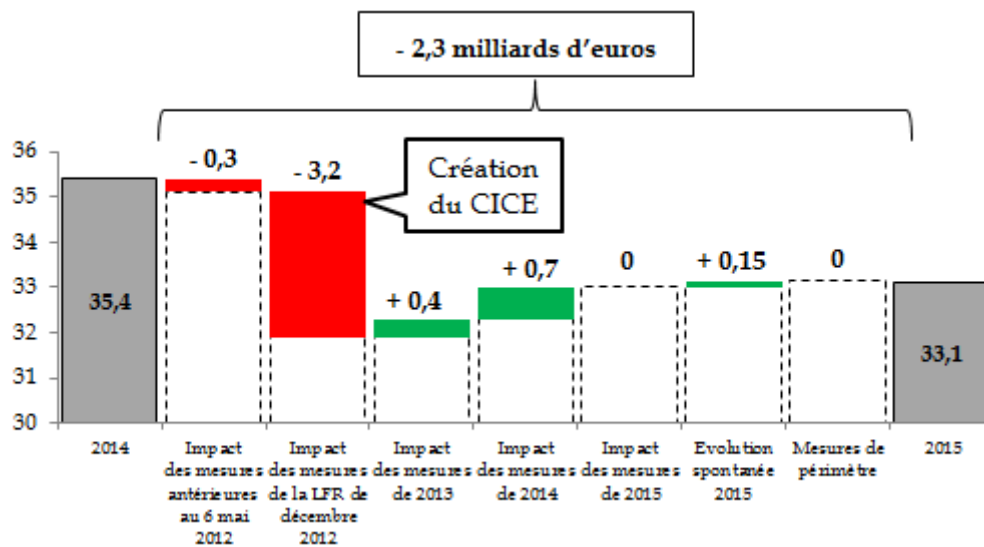
L'impôt sur les sociétés devrait baisser de 2,3 milliards d'euros en 2015 par rapport à l'estimation révisée pour 2014. Cette diminution serait liée

¹ Imposition au taux de 5,5 % s'appliquant à la fraction de revenus comprise entre 6 011 euros et 11 991 euros par part de quotient familial.

d'une part à la **dégradation des hypothèses concernant le résultat fiscal** à la suite des moins-values fiscales constatées en 2013 (d'un montant de 2,5 milliards d'euros) et en l'absence d'une reprise franche dans l'année à venir, d'autre part à la **montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**.

Graphique n° 22 : Décomposition des facteurs d'évolution de l'impôt sur les sociétés entre le révisé 2014 et la prévision pour 2015

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général et de l'annexe « Voies et moyens » annexée au présent projet de loi de finances)

(3) La taxe sur la valeur ajoutée : une augmentation de 4,8 milliards d'euros résultant de l'évolution spontanée et des mesures de périmètre

La taxe sur la valeur ajoutée, qui repose sur la consommation des ménages, est **sensible à l'évolution de la conjoncture** : la dégradation de l'environnement macro-économique a ainsi conduit à réviser son produit¹ à la baisse de 1,7 milliard d'euros dans les prévisions pour 2014 associées au présent projet de loi de finances pour 2015 par rapport à l'estimation de la loi de finances initiale pour 2014.

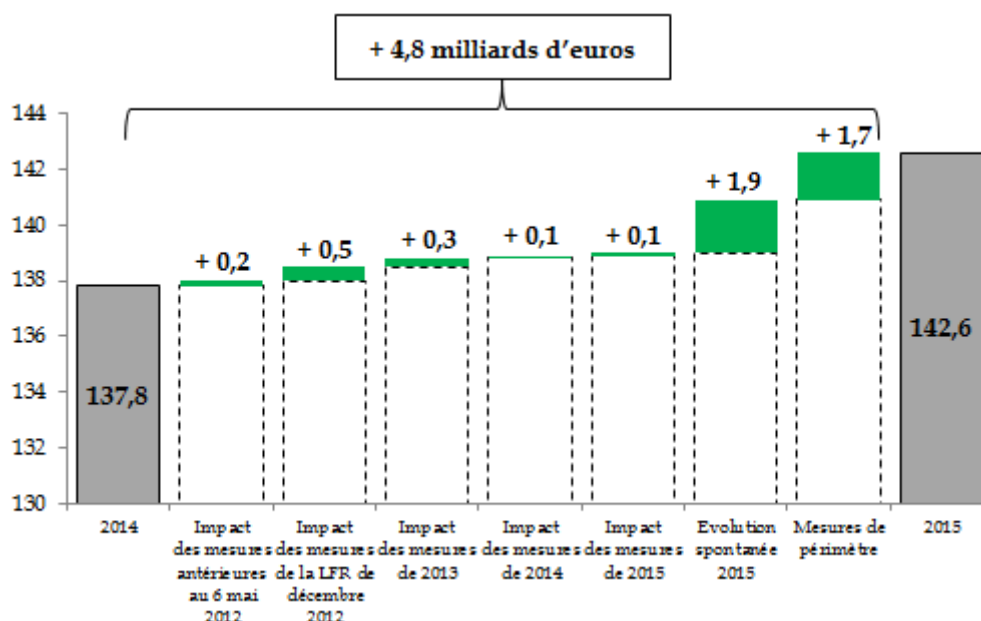
Le présent projet de loi de finances pour 2015 fait **l'hypothèse d'un « rétablissement » de la croissance spontanée de la TVA**, à hauteur de 1,9 milliard d'euros. Des **mesures de périmètre** contribuent également à l'augmentation du produit de cet impôt revenant à l'État pour 1,7 milliard

¹ Seule est retracée dans le projet de loi de finances l'évolution de la part de TVA qui revient à l'État : il ne s'agit donc pas du produit total de la taxe.

d'euros : il s'agit de recettes qui étaient affectées à la sécurité sociale et qui sont re-budgétisées à partir de 2015¹.

Graphique n° 23 : Décomposition des facteurs d'évolution de la taxe sur la valeur ajoutée entre le révisé pour 2014 et la prévision 2015

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général et de l'annexe « Voies et moyens » annexée au présent projet de loi de finances)

- (4) La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) : une hausse de 1,2 milliard d'euros liée au relèvement du taux décidé en 2014

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) **augmenterait en 2015 d'un peu plus d'un milliard d'euros, passant de 13,4 milliards d'euros à 14,6 milliards d'euros.**

Son **évolution spontanée (0,21 milliard d'euros)** suppose un environnement macro-économique un peu plus favorable et le retour à des conditions climatiques habituelles. On **peut s'interroger sur la fiabilité de telles prévisions**, en particulier dans la mesure où **une analyse précise de l'exécution 2014 laisse penser que son produit en 2014 sera inférieur à l'estimation révisée** jointe au présent projet de loi de finances (voir *infra*) : si la moins-value était effective, il faudrait dès lors une évolution spontanée encore plus importante pour que les recettes en 2015 correspondent à l'estimation qui en est faite dans le présent projet de loi de finances.

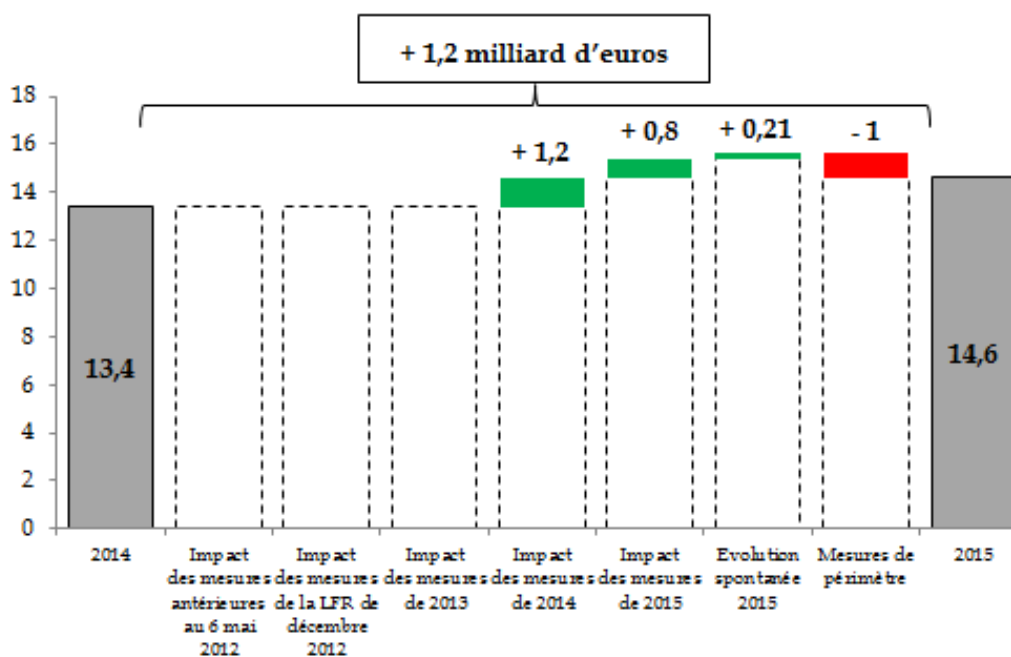
¹ Transfert du prélèvement de solidarité à la sécurité sociale et re-budgétisation de la dépense correspondant à la compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires (article 28 du projet de loi de finances pour 2015).

L'augmentation en 2015 serait principalement liée à la **montée en charge de la composante carbone** créée par la loi de finances pour 2014 (1,2 milliard d'euros) ainsi qu'**au relèvement de 2 centimes du tarif de TIC¹ sur le carburant gazole** prévu à l'article 20 du présent projet de loi de finances (+ 0,8 milliards d'euros). Cette dernière mesure est cependant neutre pour l'État puisque le surcroît de recettes est transféré à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

La prévision du produit de la TICPE est établie sur la base des fractions attribuées aux collectivités territoriales en 2014 : en effet, les transferts de TICPE pour 2015 ne seront définis qu'ultérieurement.

Graphique n° 24 : Décomposition des facteurs d'évolution de la TICPE entre le révisé pour 2014 et la prévision 2015

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général et de l'annexe « Voies et moyens » annexée au présent projet de loi de finances)

(5) Les autres recettes fiscales nettes

Par définition, cet agrégat est composé de recettes fiscales de nature différente, dont les principales sont l'impôt sur la fortune (ISF) et la contribution sociale sur les bénéfiques (CSB).

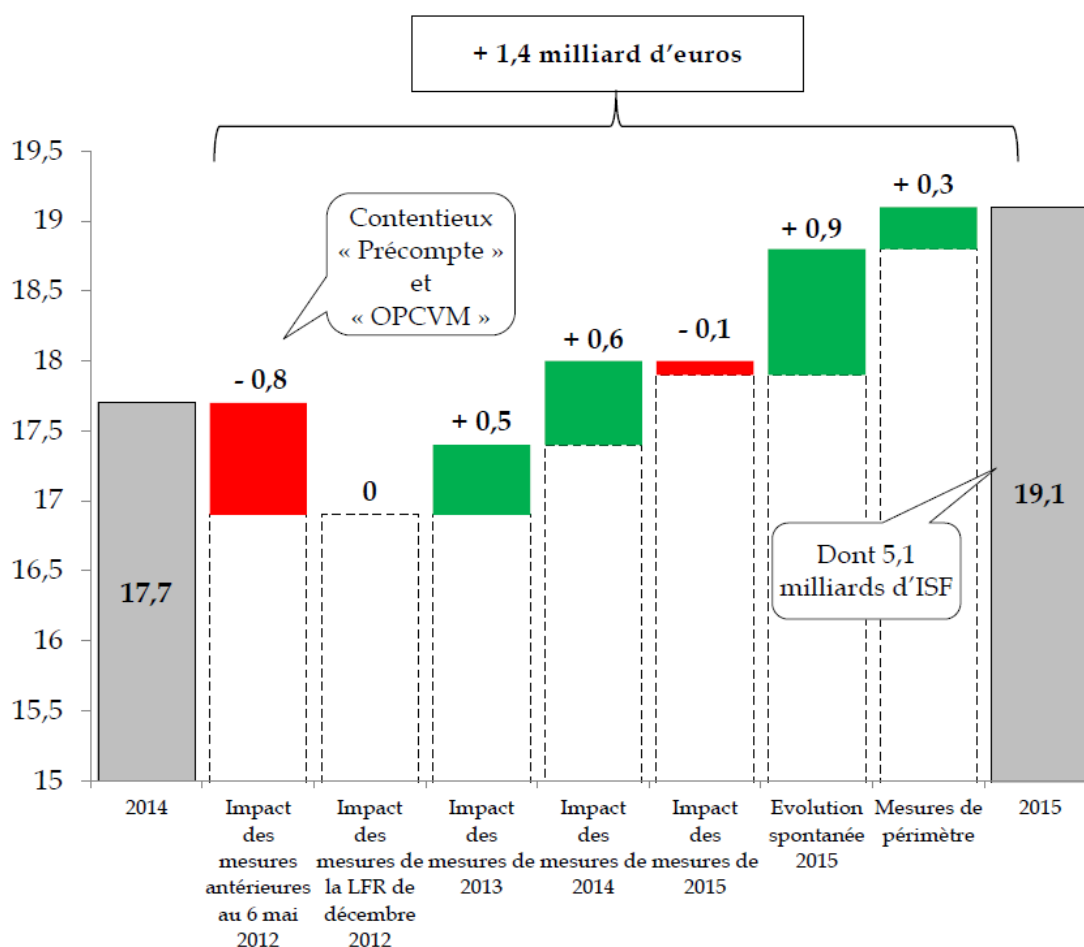
Il convient de noter que **ces recettes fiscales sont diminuées de 0,8 milliard d'euros par la hausse du coût des contentieux fiscaux « Précompte » et « OPCVM »**. Les conséquences budgétaires de chacun de ces contentieux demeurent incertaines (attente d'une décision de la

¹ Taxe intérieure sur la consommation, remplacée par la TICPE.

Commission européenne pour le contentieux « Précompte » et délais de traitement du contentieux dans le cadre de l'affaire « OPCVM »).

Graphique n° 25 : Décomposition des facteurs d'évolution des autres recettes fiscales nettes entre le révisé pour 2014 et la prévision 2015

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général et de l'annexe « Voies et moyens » annexée au présent projet de loi de finances)

Il faut aussi distinguer dans cet agrégat l'impôt sur la fortune (ISF), qui représente plus du quart des « autres recettes fiscales nettes ». Son produit a **augmenté plus de 40 % au cours des cinq dernières années** et devrait encore connaître une hausse en 2015 de 100 millions d'euros, portant ainsi son rendement à environ 5,1 milliards d'euros.

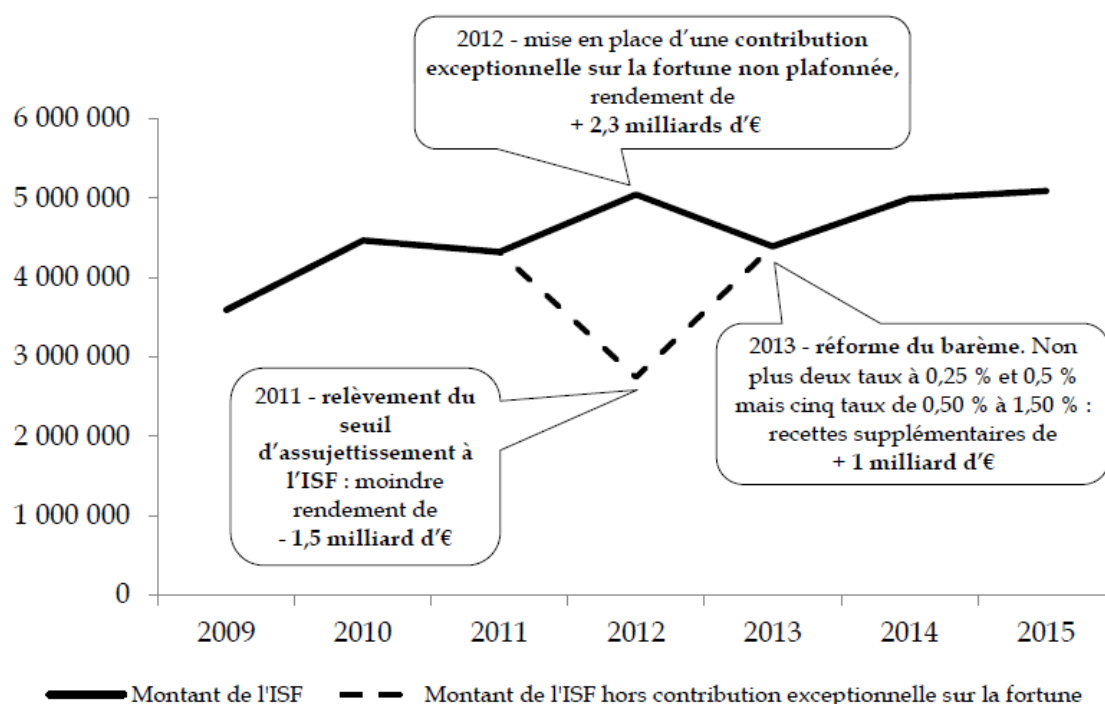
Cette évolution est liée tout à la fois au dynamisme de l'assiette, qui tend toutefois à ralentir avec la dégradation de la conjoncture, et à **l'augmentation des taux** : le taux maximal a triplé avec la réforme du

barème en 2013¹. Il convient également de noter que **les déclarations rectificatives des avoirs, détenus à l'étranger, et auparavant non déclarés, ont un effet pérenne** sur le produit de l'impôt sur la fortune².

L'ISF se cumule aux dispositifs d'imposition sur les revenus patrimoniaux : ceux-ci sont notamment intégrés à l'assiette de l'impôt sur le revenu. Additionnés, les taux des différents impôts sur le patrimoine sont aujourd'hui supérieurs au rendement des placements : **les contribuables à l'ISF seraient donc, à terme, dans l'obligation de céder du patrimoine pour être en mesure de payer leur impôt**. S'il n'apparaît pas illégitime de taxer le patrimoine, compte-tenu des revenus – fussent-ils fictifs – que celui-ci représente, une telle taxation ne saurait avoir pour effet de contraindre les détenteurs de patrimoine imposé à céder celui-ci.

Graphique n° 26 : Les recettes fiscales nettes de l'impôt de solidarité sur la fortune depuis 2009

(en milliards d'euros)



Note de lecture : les montants pour les années 2009 à 2013 sont les montants exécutés. L'évaluation 2014 est l'estimation révisée à l'occasion du présent projet de loi de finances pour 2015. La prévision 2015 correspond également à celle du présent projet de loi de finances pour 2015.

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

¹ Art. 13 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 : 0,50 % entre 800 000 euros et 1 310 000 euros, 0,70 % entre 1 310 000 euros et 2 570 000 euros, 1,00 % entre 2 570 000 euros et 5 000 000 euros, 1,25 % entre 5 000 000 euros et 10 000 000 euros, 1,50% au-delà.

² La circulaire ministérielle du 21 juin 2013 dite « Cazeneuve » organise la possibilité d'une régularisation à la demande du contribuable, permettant la modulation du taux de pénalité.

B. LE DIFFICILE PILOTAGE DES DÉPENSES FISCALES

1. Une hausse de 3,1 milliards d'euros du volume total des dépenses fiscales liée au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)

a) 453 dépenses fiscales sont recensées en 2015 pour un coût de près de 82 milliards d'euros

Pour 2015, sont recensées 453 dépenses fiscales pour un coût total estimé à 81,9 milliards d'euros en 2015 et à 71,9 milliards d'euros hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE)¹.

Le concept de dépenses fiscales, dont la définition est rappelée dans le deuxième tome du rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015, recouvre **toutes les dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales** qui a sa contrepartie pour le contribuable dans l'allègement de la charge fiscale qui aurait résulté de l'application de la norme.

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

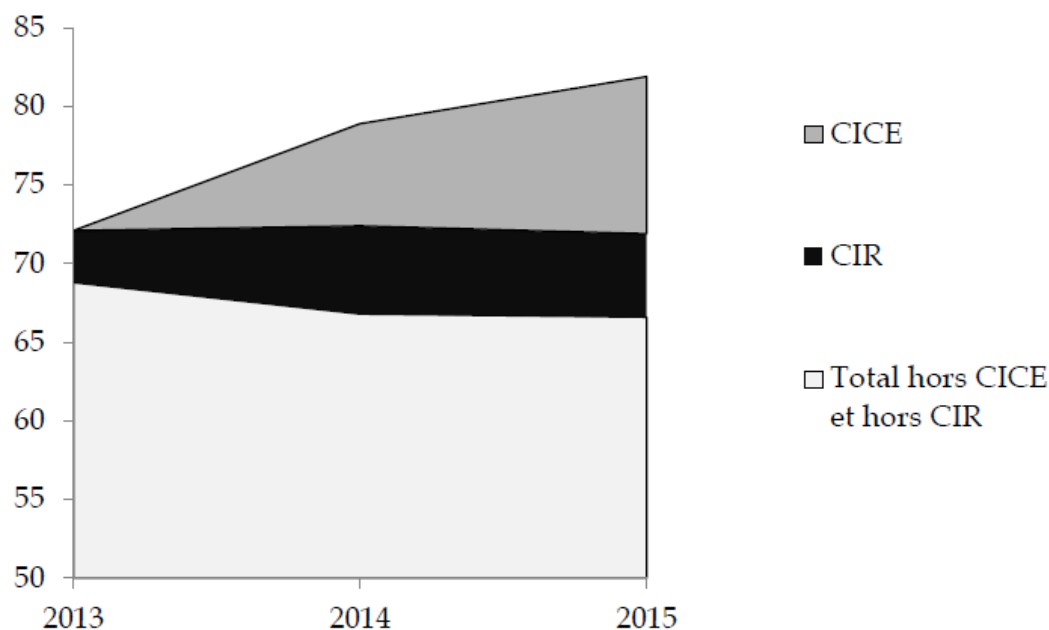
Une part importante du **coût des dépenses fiscales est concentrée sur un nombre limité de dispositifs** : en 2015, quatorze d'entre eux représenteraient plus de la moitié du coût total. Les deux dépenses les plus importantes en termes quantitatifs sont le **crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE)** pour un montant estimé en 2015 à 10 milliards d'euros, et le **crédit d'impôt recherche (CIR)**, chiffré à environ 5 milliards d'euros.

L'augmentation du coût total des dépenses fiscales est largement portée par celle du CICE, qui connaît une croissance de 54 % entre 2014 et 2015 : il augmenterait en effet de 3,5 milliards d'euros, à partir d'un montant prévisionnel révisé de 6,5 milliards d'euros en 2014, notamment du fait de son calcul sur la base de 6 % de la masse salariale éligible en 2014, contre 4 % en 2013.

¹ Tome II de l'annexe « Voies et moyens » annexée au PLF 2015, p. 15.

Graphique n° 27 : L'évolution du coût des dépenses fiscales de 2013 à 2015

(en milliards d'euros)



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

b) Le respect de l'objectif de stabilisation du coût des dépenses fiscales, hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoyait à son article 14 un objectif de stabilisation des dépenses fiscales à 70,8 milliards d'euros, à méthode constante.

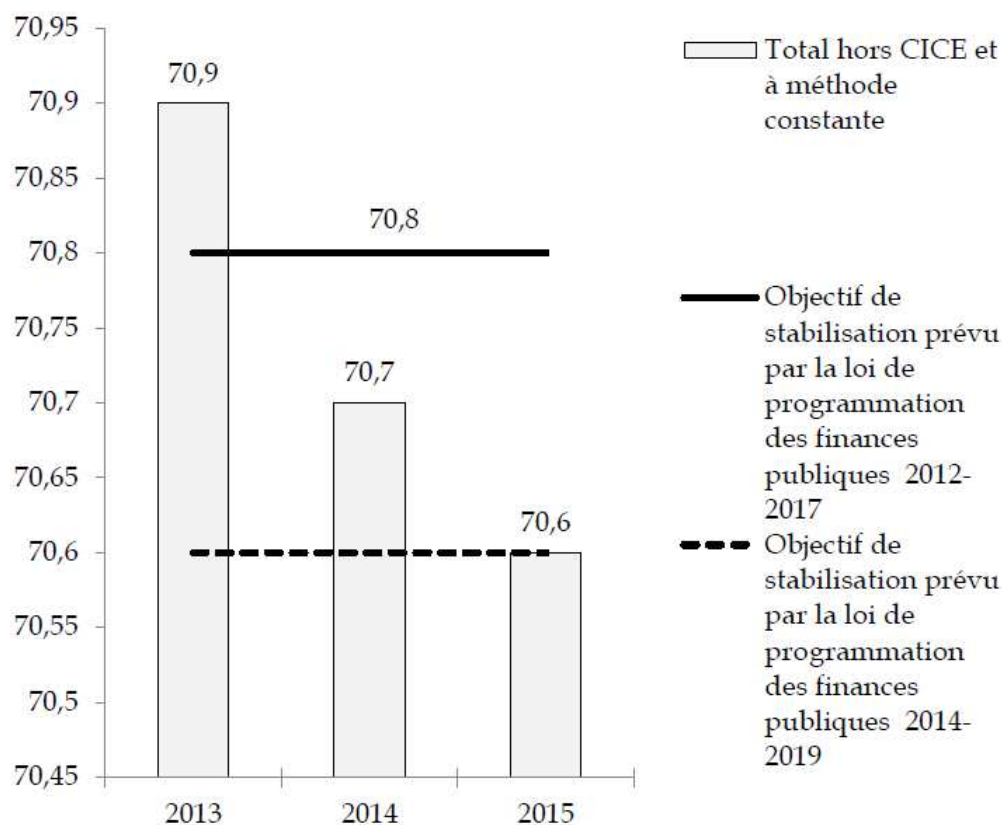
D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur général, à méthode constante et hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), le montant des dépenses fiscales est estimé à 70,9 milliards d'euros en 2013, 70,7 milliards d'euros en 2014 et 70,6 milliards d'euros en 2015.

L'objectif serait donc dépassé de 0,1 milliard d'euros (soit + 0,1 %) en 2013 et respecté en 2014 (- 0,1 %) et en 2015 (- 0,2 milliard d'euros, soit - 0,3 %).

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019 prévoit un double plafond qui, dans sa rédaction issue du Sénat, s'entend hors CICE : à 70,6 milliards d'euros pour les dépenses fiscales et 14,7 milliards d'euros pour l'agrégat plus réduit des crédits d'impôt.

Graphique n° 28 : L'évolution du coût des dépenses fiscales de 2013 à 2015, à méthode constante et hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

(en milliards d'euros)



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

2. La rationalisation des dépenses fiscales : des avancées limitées au regard des engagements pris

a) La mise en œuvre des conférences fiscales : une avancée vers une plus grande responsabilisation des ministères

Les **conférences fiscales** ont été mises en œuvre pour la première fois en 2013, pour la préparation du budget pour 2014, dans le but de faciliter le respect de l'objectif de stabilisation en valeur du coût total des dépenses fiscales prévu par la loi de programmation des finances publiques.

Ces **conférences ont été organisées en parallèle des conférences budgétaires et avec le même niveau de représentation** : elles associent chacun des ministères responsables d'une mission et le ministère des finances, au travers de la direction de la législation fiscale et de la direction du budget.

Les responsables de programme ont été invités à **présenter des propositions de réduction ou de suppression de dépenses fiscales relevant**

de leur périmètre, en s'appuyant sur les évaluations disponibles ou établies par le responsable de programme.

Votre rapporteur général se félicite de l'association des gestionnaires à la rationalisation du champ des dépenses fiscales et considère que cette approche devrait permettre d'améliorer la gestion des dépenses fiscales, dans la mesure où **elle joint à la construction budgétaire une réflexion sur les « niches » fiscales**, dont l'effet peut être comparable à celui des crédits budgétaires.

b) Des évaluations éparses et hétérogènes, à rebours des engagements pris dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017

S'il a cherché à intégrer la problématique des dépenses fiscales dans le processus de construction budgétaire à travers les « conférences fiscales », le Gouvernement n'a en revanche pas tenu ses engagements en matière d'évaluation des dépenses fiscales. Après avoir exprimé le souhait d'engager « une démarche partenariale » avec le Parlement lors de son audition relative à loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2012¹, M. Bernard Cazeneuve, alors ministre délégué chargé du budget, a ensuite déclaré lors de son audition au sujet du projet de loi de finances pour 2014² : « nous nous livrons à un travail d'évaluation permanent. Les évaluations seront transmises à la commission et leurs résultats seront connus au plus tard à la fin de l'année ».

En réalité, aucune évaluation n'a été transmise à la commission des finances du Sénat.

En effet, d'après les informations transmises à votre rapporteur général, **115 dépenses fiscales ont fait l'objet d'une évaluation**. Il s'agit toutefois d'un « inventaire à la Prévert » qui se base sur des rapports et publications disparates, n'ayant pas fait l'objet d'une transmission spécifique au Parlement : rapports de l'Inspection générale des finances, de la Cour des comptes, travaux du CIMAP³, évaluations préalables des articles initiaux des projets de loi de finances pour 2014 et de finances rectificative pour 2013...

Ainsi les évaluations dont le Gouvernement a fait état pour la précédente période de programmation ne sont pas des documents élaborés spécifiquement dans la perspective de l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, mais

¹ Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, sur le projet de loi n° 1083 (AN-XIV^e législature) de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012 par la commission des finances du Sénat le mercredi 12 juin 2013. Disponible en ligne sur le site du Sénat.

² Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, sur le projet de loi de finances pour l'année 2014 par la commission des finances du Sénat le mardi 1^{er} octobre 2013. Disponible en ligne sur le site du Sénat.

³ Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

un assemblage de bric et de broc associant diverses publications évoquant, de façon plus ou moins elliptique, le coût et les effets des dépenses fiscales.

Comme le notait déjà notre collègue François Marc, alors rapporteur général, dans son rapport relatif à la loi de règlement pour 2013¹ : « *la Cour des comptes observe à juste titre, dans son analyse de l'exécution budgétaire 2013, que ces processus d'évaluation ne correspondent pas à la démarche prévue par l'article 18 de la LPFP – laquelle correspond en effet à une évaluation systématique de l'efficacité et de l'efficience suivant des critères homogènes* ».

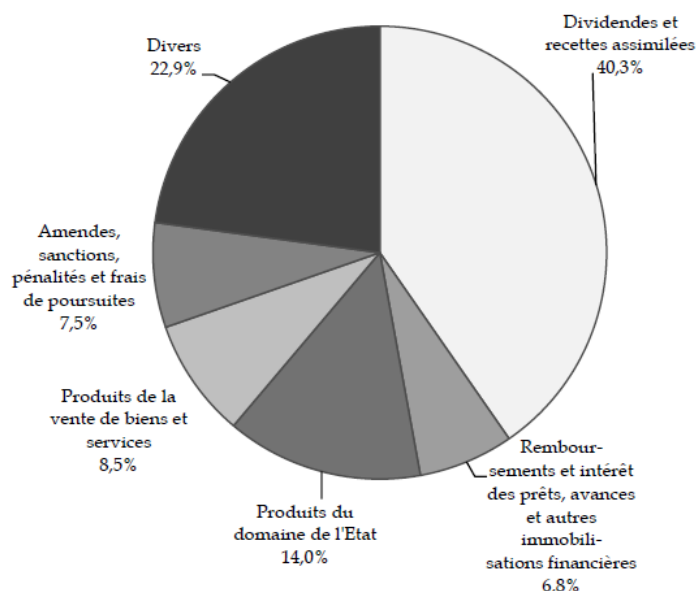
Le principe d'une évaluation systématique des dépenses fiscales n'a donc aucunement été respecté.

C. LES RECETTES NON FISCALES : UNE BAISSSE DE 300 MILLIONS D'EUROS EN 2015 PAR RAPPORT À LA PRÉVISION D'EXÉCUTION POUR 2014

Les recettes non fiscales devraient s'élever à **13,7 milliards d'euros** en 2015, soit une diminution d'environ 300 millions d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2014.

Les recettes non fiscales agrègent des recettes diverses dont les principales catégories sont retracées dans le graphique ci-après.

Graphique n° 29 : La composition des recettes non fiscales en 2015



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

¹ Rapport n° 716 (2013-2014) de M. François Marc, fait au nom de la commission des finances, déposé le 10 juillet 2014.

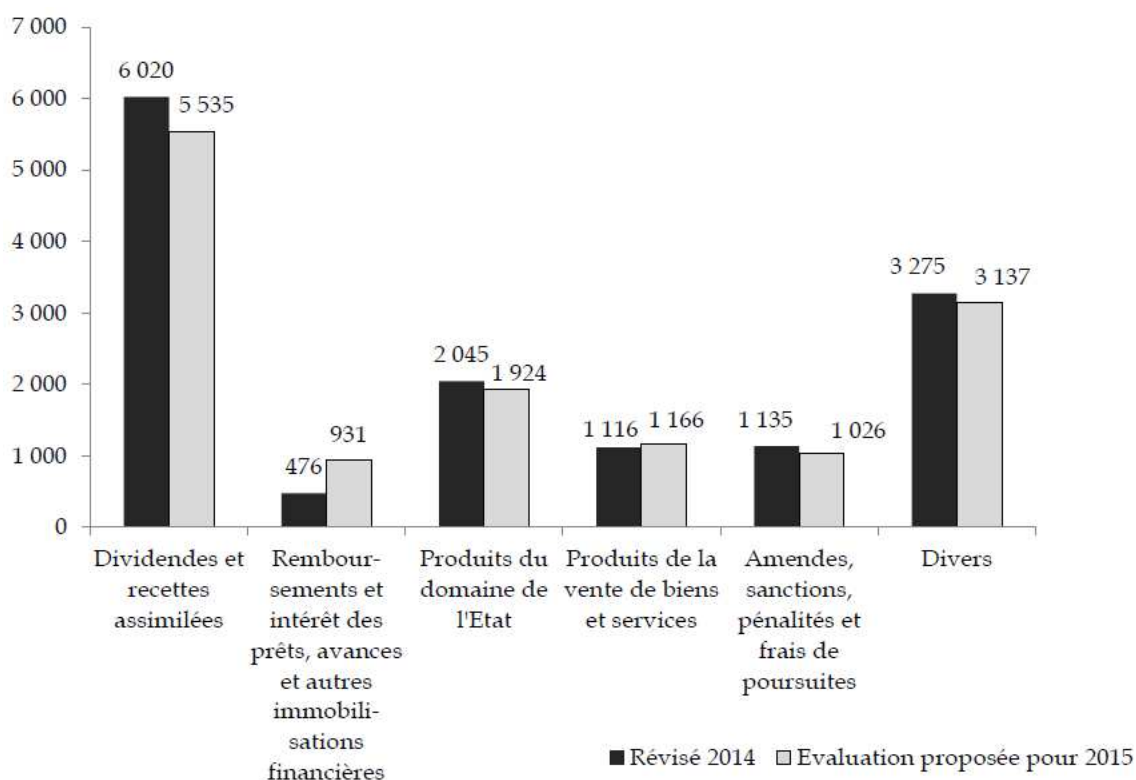
L'ensemble le plus important est celui des **dividendes et recettes assimilées**, qui constituent 40 % des recettes non fiscales (5,5 milliards d'euros) et qui correspondent au produit des participations de l'État dans des entreprises financières ou non financières (5,1 milliards d'euros) et, de façon plus marginale, à la contribution de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) représentative de l'impôt sur les sociétés (0,4 milliard d'euros).

Les dividendes et recettes assimilées baisseraient d'environ 500 millions d'euros en 2015 : les participations diminueraient de 700 millions d'euros en 2015 tandis que la contribution de la CDC augmenterait à hauteur de 200 millions d'euros.

Les autres ensembles des recettes non fiscales augmentent de 145 millions d'euros. Au total, **les recettes non fiscales diminuent donc de 349 millions d'euros en 2015.**

Graphique n° 30 : L'évolution des recettes non fiscales, par grands ensembles entre le révisé pour 2014 et la prévision 2015

(en millions d'euros)



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

Tableau n° 31 : Les facteurs d'évolution des recettes non fiscales entre le révisé pour 2014 et la prévision 2015

(en millions d'euros)

Prévision d'exécution révisée pour 2014	14 069
Facteurs d'évolution prévus en 2015 par rapport au révisé pour 2014	-349
<i>Dont produit des participations de l'État dans des entreprises non financières</i>	-459
<i>Dont intérêts des prêts à des banques et des États étrangers</i>	451
<i>Dont prélèvements sur la CDC</i>	450
<i>Dont Banque de France</i>	-412
<i>Dont reversements de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur</i>	-200
<i>Dont divers produits de la rémunération de la garantie de l'État</i>	198
<i>Dont variation du produit des prélèvements sur fonds de roulement</i>	-91
<i>Autres</i>	-286
Évaluation 2015 du projet de loi de finances pour 2015	13 719

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

II. LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL : DES ÉCONOMIES INSUFFISANTES ET PEU DOCUMENTÉES

A. LE BUDGET 2015 DANS LA TRAJECTOIRE TRIENNALE : D'UNE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES À L'AUTRE

1. Le budget 2015 au regard de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoyait une stabilisation de la norme de dépenses en valeur de l'État¹. Cependant, pour faire face à la dégradation de la situation économique et compenser - partiellement - les pertes de recettes constatés en 2013 et 2014, le Gouvernement s'est trouvé dans l'obligation de diminuer davantage les dépenses de l'État. Au total, les dépenses des missions sont moindres que cela n'était prévu par la loi de programmation.

Par rapport aux prévisions de la loi de programmation 2012-2017, les missions définies comme « prioritaires » par le Gouvernement ont bénéficié de 1,9 milliard d'euros supplémentaires : « Enseignement scolaire » (0,9 milliard d'euros), « Travail et emploi » (0,7 milliard d'euros), « Solidarité, insertion et égalité des chances » (0,1 milliard d'euros) et « Égalité des territoires, logement et ville » (0,2 milliard d'euros).

¹ La norme de dépenses en valeur inclut les dépenses du budget général, hors dette et pensions, prélèvements sur recettes et plafond des recettes affectées aux opérateurs. Cf. commentaire de l'article 8 du présent projet de loi.

Les autres missions contribuent au financement de ces priorités par une baisse de leurs crédits par rapport aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques.

Tableau n° 32 : Comparaison entre l'annuité 2015 de la LPFP 2012-2017 et le PLF 2015 à format identique

(en milliards d'euros)

Mission	PLF 2015	Annuité 2015 de la LPFP 2012-2017 (format PLF 2015)	Écart PLF 2015 / annuité 2015 de la LPFP 2012-2017	
			En milliards d'€	En %
Action extérieure de l'État	2,8	2,8	0,0	-1,0%
Administration générale et territoriale de l'État	2,2	2,0	0,2	9,4%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,7	2,9	-0,2	-8,4%
Aide publique au développement	2,8	3,1	-0,3	-9,0%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,7	2,8	-0,1	-1,8%
Conseil et contrôle de l'État	0,5	0,5	0,0	-0,6%
Culture	2,4	2,4	0,0	1,4%
Défense	29,1	30,2	-1,1	-3,6%
Direction de l'action du Gouvernement	1,2	1,1	0,0	3,1%
Écologie, développement et mobilité durables	6,7	7,1	-0,4	-6,0%
Économie	1,6	1,7	-0,1	-7,8%
Égalité des territoires et logement	13,2	13,0	0,2	1,9%
Engagements financiers de l'État	0,9	1,0	-0,1	-8,2%
Enseignement scolaire	47,4	46,6	0,9	1,9%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,6	8,6	-0,1	-0,8%
Immigration, asile et intégration	0,7	0,6	0,0	6,5%
Justice	6,4	6,4	0,0	-0,5%
Medias, livre et industries culturelles	0,7	0,8	0,0	-6,2%
Outre-mer	2,0	2,2	-0,1	-6,1%
Politique des territoires	0,8	0,8	0,0	-4,0%
<i>Pour mémoire, Relations avec les collectivités territoriales (hors réserve parlementaire)</i>	2,7	2,7	0,0	0,8%
Pouvoirs publics	1,0	1,0	0,0	-0,2%
Recherche et enseignement supérieur	25,7	25,9	-0,2	-0,7%
Régimes sociaux et de retraite	6,4	6,8	-0,4	-6,3%
Santé	1,2	1,2	0,0	1,3%
Sécurités	12,2	12,3	-0,2	-1,3%
Solidarité, insertion et égalité des chances	15,6	15,4	0,1	0,7%
Sport, jeunesse et vie associative	0,4	0,6	-0,1	-22,8%
Travail et emploi	11,1	10,4	0,7	6,8%
Total	211,4	212,7	-1,3	-0,6%

Note de lecture : les valeurs en gras sont les maxima et minima des colonnes (hors lignes « pour mémoire » et totaux). Toutes les missions sont appréciées hors charge de la dette, y compris la mission « Engagements financiers de l'État ».

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires et les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général)

2. Le budget 2015 au regard du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

a) *Le budget triennal : une diminution des dépenses en valeur de 1,2 milliard d'euros entre 2014 et 2019*

Le projet de loi de programmation pour les années 2014 à 2019 prévoit un **budget triennal pour l'ensemble des missions du budget de l'État**, hors compte d'affectation spéciale « Pensions » et hors charge de la dette, dans la mesure où ces deux ensembles sont considérés comme peu pilotables.

Comme dans les précédentes lois de programmation des finances publiques, le budget est semi-glissant : la norme globale vaut pour les trois années de la programmation, les plafonds par missions devront normalement être respectés les deux premières années mais la répartition par programme ne vaut que la première année du triennal (c'est-à-dire 2015).

Au total, les crédits des missions diminueraient d'environ 0,55 % entre 2014 et 2017, soit environ 1,2 milliard d'euros en valeur. Entre 2015 et 2017, la baisse ne serait que d'environ 400 millions d'euros.

Tableau n° 33 : Programmation triennale 2014 - 2017 des crédits de paiement des missions du budget général de l'État (hors remboursements et dégrèvement, charge de la dette, et contributions au CAS « Pensions »)

(en milliards d'euros)

Missions	PLPFP 2014-2019					LFPF 2012-2017
	LFI 2014 format 2015	2015	2016	2017	Évolution 2014-2017	Évolution 2012-2015
Action extérieure de l'État	2,84	2,82	2,96	2,75	-3,17%	0,7%
Administration générale et territoriale de l'État	2,17	2,17	1,93	2,16	-0,46%	-12,2%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,93	2,68	2,54	2,51	-14,33%	-15,9%
Aide publique au développement	2,87	2,79	2,73	2,66	-7,32%	-7,0%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,89	2,74	2,63	2,51	-13,15%	-9,3%
Conseil et contrôle de l'État	0,49	0,5	0,5	0,51	4,08%	4,2%
Culture	2,39	2,39	2,38	2,39	0,00%	-7,5%
Défense	29,6	29,1	29,62	30,15	1,86%	-0,7%
Direction de l'action du Gouvernement	1,14	1,18	1,17	1,18	3,51%	-1,8%
Écologie, développement et mobilité durables	7,06	6,65	6,59	6,56	-7,08%	-11,4%
Économie	1,63	1,55	1,53	1,5	-7,98%	-4,4%
Égalité des territoires et logement	13,11	13,21	13,32	13,16	0,38%	-5,7%
Engagements financiers de l'État	1	0,9	0,86	0,7	-30,00%	-14,8%
Enseignement scolaire	46,3	47,43	47,68	48,05	3,78%	2,6%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,7	8,55	8,37	8,19	-5,86%	-4,7%
Immigration, asile et intégration	0,65	0,67	0,67	0,67	3,08%	8,5%
Justice	6,28	6,38	6,32	6,35	1,11%	5,0%

Missions	PLPFP 2014-2019					LFPF 2012-2017
	LFI 2014 format 2015	2015	2016	2017	Évolution 2014-2017	Évolution 2012-2015
Médias, livre et industries culturelles	0,81	0,71	0,63	0,55	-32,10%	-31,2%
Outre-mer	2,01	2,02	2,07	2,11	4,98%	12,6%
Politique des territoires	0,81	0,75	0,72	0,67	-17,28%	-11,8%
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0,00%	-1,0%
Recherche et enseignement supérieur	25,73	25,7	25,75	25,81	0,31%	2,9%
Régimes sociaux et de retraite	6,51	6,41	6,4	6,4	-1,69%	7,4%
Santé	1,17	1,2	1,22	1,23	5,13%	-7,8%
Sécurités	12,15	12,17	12,21	12,21	0,49%	8,4%
Solidarité, insertion et égalité des chances	15,38	15,55	15,8	16	4,03%	9,7%
Sport, jeunesse et vie associative	0,45	0,43	0,48	0,52	15,56%	14,3%
Travail et emploi	11,41	11,07	10,53	9,84	-13,76%	-2,1%
<i>Pour mémoire, Provisions</i>	0,04	0,02	0,02	0,02	-50,00%	N.D.
<i>Pour mémoire, Relations avec les collectivités territoriales</i>	2,68	2,68	2,68	2,68	0,00%	1,2%
Total	209,47	208,7	208,6	208,3	-0,54%	-5,5%

Note de lecture : les valeurs en gras sont les maxima et minima des colonnes (hors lignes « pour mémoire » et totaux). Toutes les missions sont appréciées hors charge de la dette, y compris la mission « Engagements financiers de l'État ».

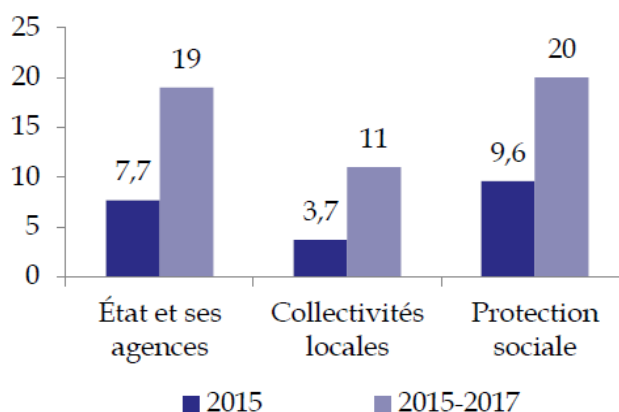
Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général)

b) Un plan d'économies pour l'État et ses agences de 19 milliards d'euros sur la période 2015-2017

Le respect de ces plafonds suppose que l'État et ses agences fassent, d'ici à 2017, 19 milliards d'euros d'économies (par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses) : selon le Gouvernement, « la mise en œuvre des 19 milliards d'euros d'économies d'ici à 2017 permettra de tenir les objectifs de dépenses déclinés par mission dans le budget triennal ».

Graphique n° 34 : La répartition des 50 milliards d'euros d'économies entre les différents secteurs d'administration publique

(en milliards d'euros)



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

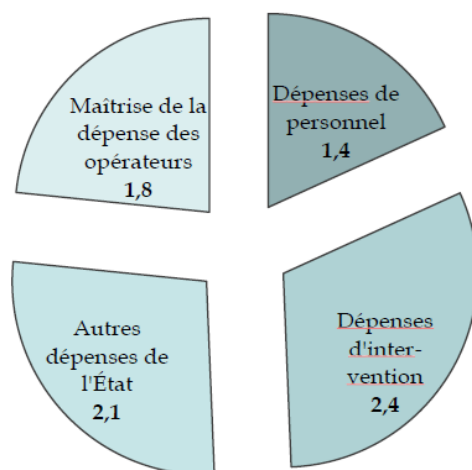
Les collectivités territoriales sont amenées à faire un effort important dans le cadre de ce plan, compte-tenu de la réduction de leurs dotations de 3,7 milliards d'euros en 2015, 2016 et 2017. Cette baisse devrait être proportionnée à la part de chaque niveau de collectivité territoriale dans les recettes totales. Ainsi, le bloc communal perdrait environ 2,1 milliards d'euros de dotations (dont les deux tiers concerneraient les communes et le tiers restant leurs groupements), contre une réduction de 1,1 milliard d'euros pour les départements et de 500 millions d'euros environ pour les régions.

Les effets attendus de la baisse des dotations aux collectivités territoriales, notamment en termes d'évolution de leurs recettes et de leurs dépenses, sont développés dans le rapport de votre rapporteur général sur le projet de loi de programmation pour les années 2014 à 2019¹, ainsi que dans les commentaires des articles relatifs aux finances locales du présent projet de loi.

Les économies sur les dépenses de l'État sont quant à elles réparties entre quatre grands agrégats d'ampleur comparable : la maîtrise de la dépense des opérateurs, les dépenses de personnel, les dépenses d'intervention et les autres dépenses de l'État (qui regroupent notamment les dépenses de fonctionnement hors personnel et les dépenses d'investissement).

Graphique n° 35 : La répartition des 7,7 milliards d'euros d'économies de l'État en 2015

(en milliards d'euros)



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

¹ Rapport n° 55 (2014-2015) de votre rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 29 octobre 2014.

c) Les revues de dépenses, un nouveau dispositif qui souligne l'échec de la MAP

L'article 22 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 instaure des « **revues de dépenses annuelles**, qui portent sur l'ensemble des moyens et des dépenses, y compris les niches fiscales et sociales, de toutes les administrations publiques, et visent à identifier des sources d'économies. Les revues menées et leurs conclusions doivent faire l'objet d'une **communication au Parlement**.

Votre rapporteur général se félicite que soit mis en place un dispositif visant à identifier et réaliser des économies réelles et durables, par des réformes structurelles et non seulement des « rabots » au cas par cas. Il ne peut cependant éviter de remarquer qu'au bout de deux ans, le Gouvernement découvre, enfin, la nécessité d'identifier en amont des pistes crédibles d'économies structurelles et de les documenter.

Il semble ainsi que la création des « revues de dépenses » soit rendue nécessaire par l'échec des précédentes initiatives du Gouvernement pour réformer la dépense publique. La modernisation de l'action publique (MAP) a en effet échoué dans sa méthode comme dans ses résultats.

Tout d'abord, l'association du Parlement, présentée au départ comme une innovation majeure par rapport à la révision générale des politiques publiques (RGPP), n'a pas été respectée. Sans même parler d'une « association » du Parlement, **la simple information du législateur a fait défaut** : si l'article 92 de la loi de finances pour 2013¹ prévoyait plusieurs modalités d'information des chambres parlementaires au sujet de la MAP, en pratique **les informations transmises ont été très rares et irrégulières**. La MAP est ainsi largement, pour le Parlement, une « boîte noire ».

De plus, la MAP n'a pas permis d'identifier des mesures d'économies crédibles et durables. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport de juin 2014 sur la situation et les perspectives des finances publiques, « *les économies identifiées à ce jour dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) ne sont pas à la hauteur de l'enjeu* ». La révision générale des politiques publiques (RGPP) avait été rejetée par l'actuelle majorité gouvernementale au motif que la réforme de l'État ne pouvait avoir pour principale ambition de réduire ses dépenses, mais **quel est l'intérêt d'une « modernisation de l'action publique » déconnectée des enjeux réels des finances publiques ?** Certes, la RGPP présentait quelques faiblesses : elle était sans doute trop exclusivement ciblée sur le fonctionnement de l'État et ses travaux faisaient l'objet d'une publicité limitée, qui n'a pas favorisé l'essor du débat public sur les pistes d'économies identifiées. Mais **la RGPP a permis de réaliser 12 milliards**

¹ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

d'euros d'économies¹, là où le dernier CIMAP² n'évoque que 3 milliards d'euros d'économies liées aux évaluations de politiques publiques (EPP) déjà menées. Quant aux programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS), d'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur général, *« aucun chiffrage des coûts et bénéfiques de ces réformes n'est disponible »*.

Enfin, la MAP a été construite sur un calendrier inadapté, au point qu'un dispositif entièrement nouveau apparaît nécessaire pour assurer le chaînage des recommandations à la construction budgétaire.

On ne peut donc manquer s'interroger au sujet de la mise en œuvre effective et des résultats de ces « revues de dépenses » dont les thèmes devraient être connus prochainement en vue de conclusions avant le 1^{er} mars prochain.

B. LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE DES ORGANISMES CONCOURANT À UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC

1. Le champ des agences de l'État

a) Les opérateurs

Les opérateurs sont des organismes de statuts divers, qui répondent à trois critères principaux : une activité de service public, un financement assuré majoritairement par l'État et un contrôle direct par l'État. Toutefois il est également possible de qualifier d'opérateur de l'État *« des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État »*³.

En dehors de ressources propres (financements européens, privés, produits de vente, redevance...), **les opérateurs bénéficient de recettes publiques** par deux principaux biais : des **crédits budgétaires** (soit 82 % des ressources publiques leur étant affectées) et des **taxes dites « affectées »** (17 %) dont tout ou partie du produit leur revient. Ils peuvent également bénéficier de ressources publiques sous la forme de dotations en fonds propres (1 %) : dans le cadre notamment de la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir (PIA), l'État alloue des fonds non consommables aux opérateurs qui, en contrepartie du dépôt de ces fonds au Trésor, bénéficient d'un financement censé correspondre à la rémunération des fonds.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, les opérateurs retenus sont au nombre de 570 et se rattachent à 56 programmes. L'effort

¹ Inspection générale des finances (IGF), « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État » n° 2012-M-058-01, p. 3.

² Relevé de décisions du CIMAP du 18 décembre 2013.

³ « Jaune Opérateurs » annexé au présent projet de loi de finances, p. 8.

financier de l'État en faveur des opérateurs (incluant les crédits budgétaires versés par l'État à ses opérateurs ainsi que les recettes fiscales qui leur sont affectées, y compris les taxes non plafonnées) **devrait s'élever au total à 49,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 49,4 milliards d'euros en crédits de paiement** (contre 51,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 50,3 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2014).

b) Les autres agences

Les organismes concourant à une mission de service public ne recouvrent pas le seul périmètre des opérateurs : d'autres établissements concourent à la réalisation de politiques publiques et font l'objet d'un important financement public.

C'est par exemple le cas des **réseaux d'organismes consulaires** : chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat, ou encore chambres d'agriculture.

2. Une réduction de 1,1 milliard d'euros des ressources fiscales affectées aux agences

La contribution des agences aux économies de l'État prend deux formes : la réduction des taxes affectées aux organismes concourant à une mission de service public d'une part, la maîtrise des subventions pour charges de service public qui leur sont accordées d'autre part.

Le présent projet de loi de finances pour 2015 prévoit ainsi une **réduction du plafond global des taxes affectées (article 15) de 309 millions d'euros à périmètre constant** (hors intégration de nouvelles taxes dans le champ du plafonnement). Cela concerne, **pour plus des deux tiers, les chambres de commerce et d'industrie (CCI)**. Des amendements adoptés à l'Assemblée nationale ont réduit cette baisse du plafond de 11 millions d'euros : la réduction qui en résulte serait donc d'un peu moins de 300 millions d'euros.

Par ailleurs, **780 millions d'euros d'économies proviendraient des « contributions exceptionnelles »**, prévues par les articles 16 et 17 du projet de loi de finances :

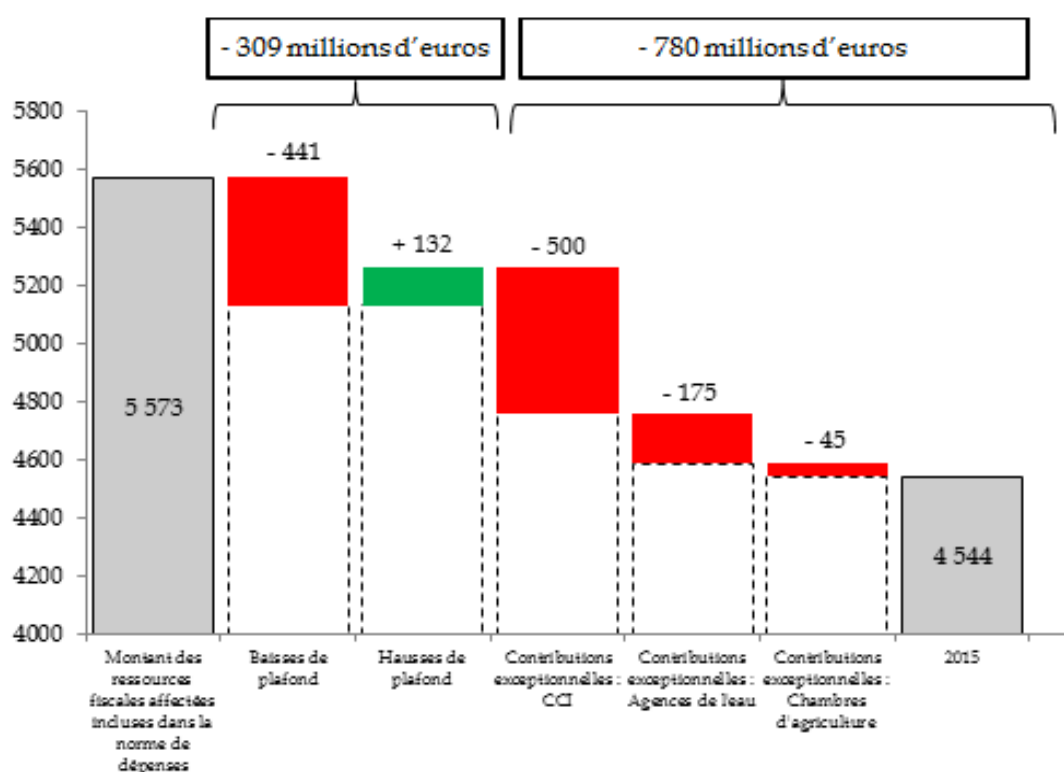
- **500 millions d'euros** seraient prélevés sur les fonds de roulement des **chambres de commerce et d'industrie** ;
- **175 millions d'euros** sur ceux des **agences de l'eau**, de façon récurrente **pendant trois ans** ;
- Et 45 millions d'euros sur les chambres d'agriculture.

Les documents budgétaires font également état d'une « contribution exceptionnelle » de l'ordre de 60 millions d'euros du Centre

national de la cinématographie et de l'image animée (CNC), sans que celle-ci ne soit confirmée par l'analyse du projet annuel de performances de la mission « Culture ». Votre rapporteur général propose donc de procéder à un prélèvement sur le fonds de roulement du CNC, donnant ainsi un fondement juridique à l'analyse du Gouvernement.

Graphique n° 36 : L'évolution du montant des ressources fiscales affectées incluses dans la norme de dépenses

(en millions d'euros)



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

Votre rapporteur général considère qu'il est légitime de faire participer les opérateurs à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État : c'est pourquoi il propose **d'élargir le champ de la fiscalité plafonnée à la taxe sur les distributeurs de services de télévision (TSTD) affectée au Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC)** ; cette proposition s'inscrit dans la continuité des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires et anticipe sur les obligations découlant de l'article 16 de la loi de programmation, qui dispose que toute taxe affectée doit être plafonnée ou re-budgétisée au 1^{er} janvier 2016.

Il souligne cependant que les prélèvements sur fonds de roulement **ne sauraient par définition se maintenir de façon pérenne** et ils

correspondent bien plus à des mesures de « bouclage budgétaire » qu'à des économies structurelles.

En outre, il convient de noter que ces efforts sur les « agences » de l'État mettent très fortement à contribution le réseau consulaire : compte tenu des risques que fait peser sur l'investissement et l'emploi l'effort global de 713 millions d'euros demandé aux chambres de commerce et d'industrie au titre de l'année 2015, **vo**tre rapporteur général estime nécessaire **d'ajuster le dispositif proposé**.

De même, en ce qui concerne les chambres d'agriculture, la combinaison d'une baisse importante de leur plafond et d'un prélèvement sur leur fonds de roulement apparaît compromettre le bon exercice de leurs missions au service des entreprises, de l'emploi et des territoires, notamment en matière de formation et d'équipements.

Aussi, **vo**tre rapporteur général propose que le plafond des taxes affectées aux chambres d'agriculture soit maintenu à son niveau en vigueur et que celui des taxes affectées au CCI soit réduit dans une proportion moindre que celle proposée par le Gouvernement.

C. LES DÉPENSES DE PERSONNEL : LE MAINTIEN DES EFFECTIFS AU DÉTRIMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

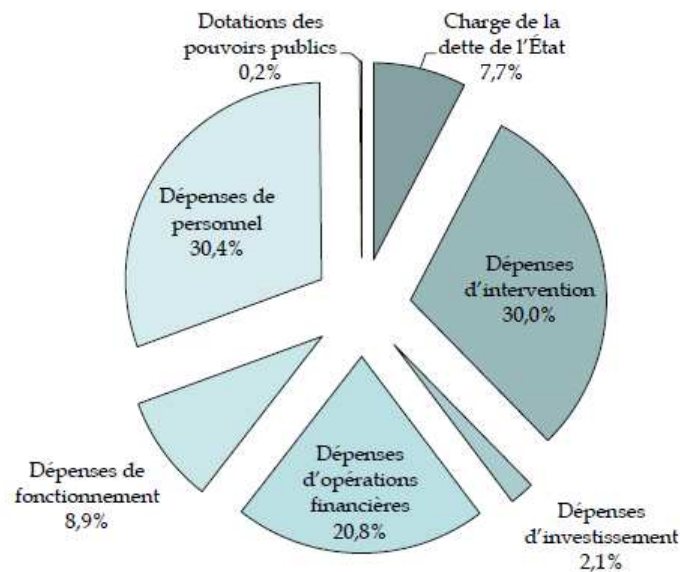
1. Des effectifs élevés et un poste de dépenses important

L'État emploie **plus de 1,9 million de fonctionnaires**, chiffre élevé au regard de ceux de nos voisins compte tenu, notamment, de l'organisation très centralisée de la puissance publique en France.

Les dépenses de personnel constituent ainsi un **poste de dépenses particulièrement important pour l'État** : elles représentent près d'un tiers du total, soit un montant de l'ordre de **121 milliards d'euros**.

Graphique n° 37 : La répartition des dépenses par titre en 2015

(en %)



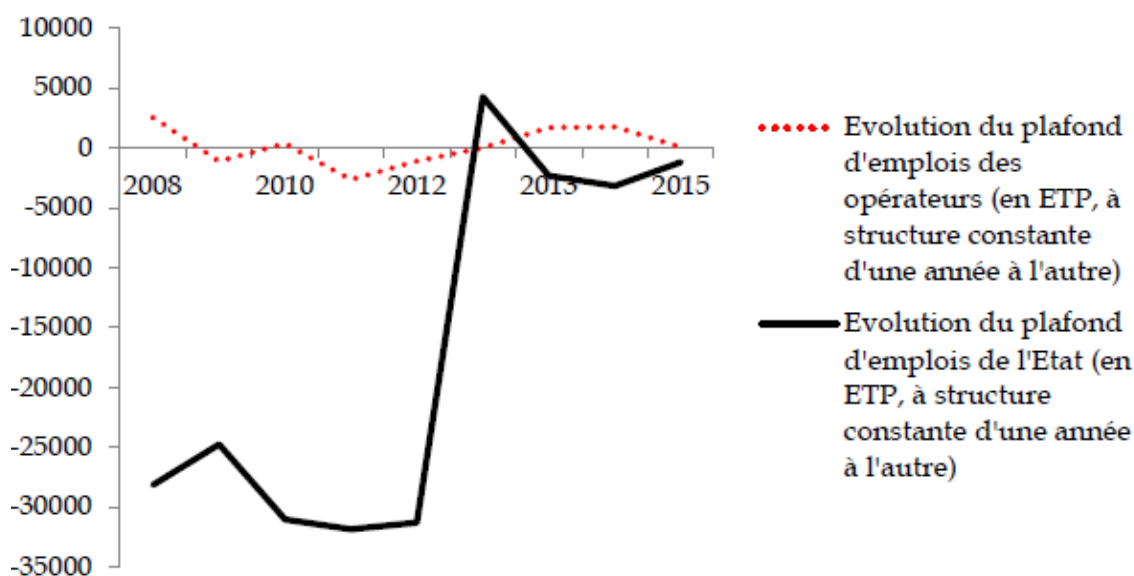
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2. Un dogme du maintien des effectifs au détriment du traitement des fonctionnaires et de l'attractivité de la fonction publique

a) Une fonction publique pléthorique que le Gouvernement se refuse de réduire

Le Gouvernement se refuse de réduire les effectifs de la fonction publique et prévoit de créer 60 000 postes sur l'ensemble de la législature, gagés par des suppressions d'un nombre de postes équivalent dans les ministères jugés non prioritaires. Les missions concernées par l'augmentation des effectifs sont d'abord **l'enseignement scolaire et supérieur**, avec à l'issue de l'exercice 2015, environ 37 300 emplois créés depuis le début du quinquennat, de façon beaucoup plus marginale, **la sécurité et la justice** (+ 2 700 postes environ sur la même période).

Graphique n° 38 : Évolution annuelle du plafond d'emplois du budget général de l'État de 2008 à 2015



Note de lecture : Un ETPT est un emploi équivalent temps plein travaillé.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires et des réponses au questionnaire du rapporteur

Ces postes peinent, de notoriété publique, à être pourvus, ce qui interroge sur l'attractivité de la fonction publique. Pour autant, l'État maintient sa politique de création d'emplois. Entre 2014 et 2015, ce sont ainsi 9 010 postes qui seront créés dans l'enseignement et plus de 1 500 dans les secteurs de la sécurité et de la justice.

Tableau n° 39 : L'évolution du plafond d'emplois par ministère entre 2014 et 2015

(les plafonds d'emplois sont exprimés en ETPT et les schémas d'emplois en ETP)

Ministère	Plafond autorisé pour 2014	Impact des schémas d'emplois	dont extension en année pleine du schéma d'emplois 2014	dont impact du schéma d'emplois 2015	Plafond demandé pour 2015
Défense	275 567	-7 671	-2 818	-4 853	265 846
Finances et comptes publics	141 913	-2 455	-674	-1 781	139 504
Écologie, développement durable et énergie	34 486	-533	-162	-371	33 763
Logement, égalité des territoires et ruralité	13 477	-499	-286	-213	12 807
Affaires sociales, santé et droits des femmes	10 558	-248	-135	-113	10 305
Affaires étrangères et développement international	14 505	-206	-104	-102	14 235
Travail, emploi et dialogue social	9 900	-147	-45	-102	9 750

Économie, industrie et numérique	6 606	-104	-115	11	6 467
Contrôle et exploitation aériens	10925	-98	0	-98	10 827
Culture et communication	10 932	-50	23	-73	10 961
Publications officielles et information administrative	829	-1	0	-1	782
Outre-mer	5 307	2		2	5 309
Agriculture, agroalimentaire et forêt	31 000	21	128	-107	31 035
Services du Premier ministre	10 171	144	63	81	10 284
Intérieur	278 023	778	-282	1 060	278 591
Justice	77 951	794	633	161	78 941
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	974 274	9 010	5 869	3 141	983 831
Total budget général	1 894 670	-1 164	2 095	-3 259	1 891 629
Total (y compris budgets annexes)	1 906 424	-1 263	2 095	-3 358	1 903 238

Note de lecture : Les équivalents temps plein travaillé (ETPT) sont calculés en prenant en compte la durée du temps de travail (temps plein ou temps partiel) et la période d'activité dans l'année. Ainsi, un agent recruté le 1^{er} juillet et travaillant à mi-temps compte pour 0,25 ETPT. Les équivalents temps plein (ETP) recouvrent des créations ou suppressions de postes.

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

b) La dégradation de l'attractivité de la fonction publique

L'attachement dogmatique du Gouvernement au maintien des effectifs de la fonction publique a nécessairement pour effet de **réduire les perspectives salariales des fonctionnaires**. En effet, dès lors que **la masse salariale doit être maîtrisée**, l'absence de suppressions de postes doit être compensée par la contrainte exercée sur les salaires. Le gel du point d'indice (qui permet de dégager une économie d'environ 1 milliard d'euros par an par rapport à une revalorisation à l'inflation¹) et la réduction des enveloppes de mesures catégorielles² (0,3 milliard d'euros d'économies par rapport au tendancier) constituent la plus grande partie du 1,4 milliard d'euros d'économies prévues sur les dépenses de personnel en 2015.

Ces mesures conduisent à la stagnation des salaires : ainsi, d'après l'Insee³, tandis qu'entre 2006 et 2011, la diminution des effectifs de la fonction publique d'État d'environ 215 000 personnes s'était accompagnée d'une augmentation des salaires du secteur public de 0,9 % en euros constants, **les salaires ont diminué en euros constants de - 0,8 % entre 2011 et 2012⁴** et cette tendance s'est, selon toute vraisemblance, prolongée depuis.

¹ Sur la base d'une inflation prévisionnelle de 1,35 % en moyenne sur la période 2015-2017.

² Ces mesures catégorielles devraient représenter, en moyenne, 177 millions d'euros par an sur la période 2015-2017, dont 245 millions d'euros au seul titre de l'année 2015, contre environ 500 millions d'euros par an au cours de la précédente législature.

³ Insee Première, n° 1509, juillet 2014 et fiche thématique « Emplois et salaires », édition 2014, disponibles en ligne.

⁴ Les délais de collecte et de traitement des données ne permettent pas de disposer des chiffres postérieurs à l'année 2012.

La stabilisation des effectifs s'est également accompagnée d'un tassement des salaires : de 2012 à 2014, l'essentiel des mesures catégorielles est concentré sur les bas salaires (catégorie C) tandis que les catégories A et B ne voient pas leurs rémunérations évoluer dans les mêmes proportions. Les dernières données disponibles montrent que **la réduction intervenue est en effet plus prononcée dans le haut de l'échelle salariale : le salaire médian s'est réduit de 1,1 % entre 2011 et 2012 et le phénomène s'est vraisemblablement amplifié depuis**. À cet égard, on relèvera la déclaration du Premier ministre, à l'occasion de l'installation du conseil national des services publics, le 9 octobre dernier, alertant sur les conséquences d'une situation que l'actuelle majorité a pourtant largement contribué à créer : *« Nous proposons d'ouvrir un vaste chantier sur plusieurs années de revalorisation des grilles indiciaires des fonctionnaires. Il nous faut répondre au très fort tassement des amplitudes de rémunération depuis 20 ans. Si rien ne change, en 2017, un cadre de catégorie A débutera sa carrière au SMIC soit au même niveau qu'un agent de catégorie C »*.

Ces éléments conduisent à poser, et ce malgré l'ampleur du chômage, la question de l'attractivité de la fonction publique : elle est, de l'aveu de la ministre de la santé Marylise Lebranchu, un « problème »¹. Si les postes créés dans l'Éducation nationale peinent à être pourvus, c'est en partie parce qu'à trop vouloir préserver les effectifs, la rémunération des emplois publics en pâtit. Au-delà d'une crispation gouvernementale sur le nombre de fonctionnaires qu'il s'agirait de préserver coûte que coûte, c'est plutôt leurs missions et le contexte dans lequel ils sont amenés à les remplir qu'il faut repenser.

c) La maîtrise de la masse salariale sans réflexion sur les effectifs, un impossible défi ?

Le refus d'une diminution réelle des effectifs, outre qu'il dégrade les perspectives salariales des fonctionnaires, **prive le Gouvernement d'un levier majeur pour réaliser des économies pérennes**.

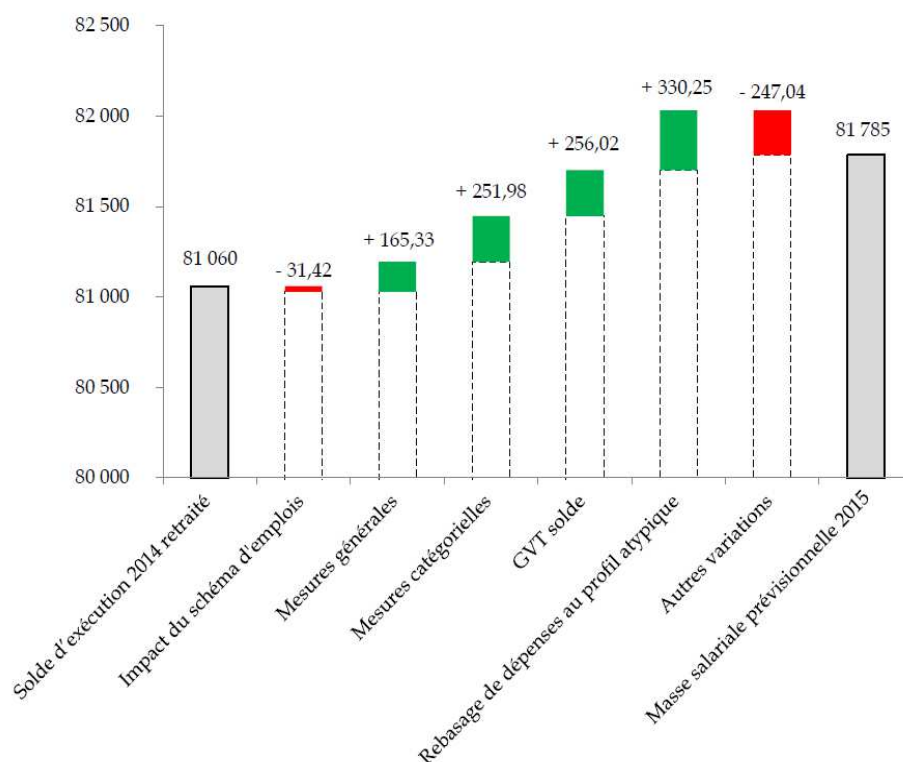
En effet, le gel du point de la fonction publique et la forte réduction des mesures catégorielles ne suffiront probablement pas à assurer une maîtrise durable de la masse salariale. Comme le souligne la Cour des comptes², *« dans le contexte nouveau d'une stabilisation des effectifs, les mesures salariales déjà mobilisées pourraient se révéler insuffisantes pour maintenir la stabilisation en valeur de la masse salariale. Les risques identifiés dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013 se sont matérialisés et pourraient se prolonger en 2014, en particulier les moindres départs en retraite qui compliquent la réalisation du schéma d'emplois, les dépassements de la mission Défense et le dynamisme des "mesures diverses" »*.

¹ Entretien paru dans le journal « Acteurs publics » en date du 30 septembre 2014 (disponible en ligne : <http://www.acteurspublics.com/2014/09/29/marylise-lebranchu-nous-avons-un-probleme-d-attractivite-dans-la-fonction-publique>).

² Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2013.

Graphique n° 40 : Les différents facteurs d'évolution de la masse salariale de l'État entre l'estimation révisée pour 2014 et la prévision 2015

(en millions d'euros)



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

Ainsi, on note que **le seul réel facteur de baisse de la masse salariale de l'État réside dans l'impact du schéma d'emploi**, qui est cependant très limité (-31 millions d'euros) au regard du faible nombre de suppressions de postes. Il est prévu que le « glissement vieillesse technicité » (GVT) et les mesures catégorielles s'établissent à environ 250 millions d'euros chacun en 2015 – ce qui constitue une estimation très modérée, pour l'un comme pour l'autre facteur, au regard des montants constatés en exécution 2013. Au total, la masse salariale devrait augmenter de 725 millions d'euros en 2015 pour s'établir à 81,8 milliards d'euros. Cette estimation peut cependant être interrogée au regard des dépassements ayant eu lieu en exécution 2013 et en 2014.

Les facteurs de risques identifiés par la Cour des comptes comme pesant sur la maîtrise de la masse salariale pour 2014

1°). **Des sous-estimations récurrentes du « glissement vieillesse-technicité » (GVT) :** « le GVT solde a été plus proche de 0,3 milliard d'euros en 2012 et en 2013 que de 0,15 milliard d'euros¹. Il a été sous-estimé en prévision ces deux années, ce qui s'explique notamment pour 2013 par une sous-budgétisation du GVT au ministère de l'Éducation nationale et pourrait se reproduire en 2014 ».

2°). **Les dépassements de crédits de la mission « Défense » :** leurs causes demeurent en 2014 : « défaut de prévision, notamment du GVT, dysfonctionnements du système de paie Louvois, coûts du repyramidage et des OPEX ». En particulier, **la provision de dépenses de personnel pour les opérations extérieures (OPEX) apparaît probablement insuffisante** : elle « s'élève ainsi à 0,15 milliard d'euros alors que le coût des OPEX pour le titre 2 a été proche de 0,35 milliard d'euros chaque année en moyenne entre 2007 et 2013 ».

3°). **Le dépassement des « mesures diverses »**, qui sont « depuis plusieurs années source d'un dépassement des crédits votés, et ont pesé à la hausse sur la dynamique de la masse salariale. Leur solde reste donc très incertain, avec un aléa historiquement défavorable ».

« Au total, il existe un risque de dépassement des crédits de rémunérations inscrits en loi de finances initiale de l'ordre de 0,3 milliard d'euros, concentré sur les missions "Enseignement scolaire" et "Défense" ».

Ce risque s'est réalisé et le dépassement effectif va même au-delà des anticipations de la Cour des comptes : le projet de loi de finances rectificative de fin d'année fait état d'un besoin total de plus de 0,5 milliard d'euros, dont 0,3 milliard d'euros pour l'éducation nationale et 0,2 milliard d'euros pour la Défense (hors OPEX).

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2013, pp. 73-74.

Dans un contexte où le niveau de dette publique approche 100 % du PIB et où le déficit de l'État a été une fois de plus dégradé, **c'est une approche pragmatique qui doit prédominer. Ainsi, des sujets tels que le nombre de fonctionnaires, leur temps de travail effectif, l'absentéisme, méritent de faire l'objet d'une réflexion** approfondie permettant de dégager des pistes de réformes, peut-être douloureuses à court terme, mais qui permettront de remettre notre économie et nos comptes publics sur une trajectoire positive et soutenable.

¹ Estimation de la loi de finances initiale pour 2014.

D. LES DÉPENSES D'INTERVENTION : UNE AUGMENTATION IMPOSSIBLE À CONTENIR EN L'ABSENCE DE RÉFORMES STRUCTURELLES

1. Un coût élevé de la politique de maîtrise des chiffres du chômage à travers les contrats aidés

Le Gouvernement n'a pas réussi à « inverser la courbe » du chômage, alors même que le Président de la République avait annoncé, et répété à plusieurs reprises, que cette inflexion se ferait dès la fin de l'année 2013¹.

Le taux de chômage s'élevait ainsi à 9,5 % à la fin du premier semestre de 2012 et a connu une augmentation de 0,7 point pour atteindre 10,2 %² à la fin du deuxième trimestre 2014.

Face à cette dégradation du marché du travail, il a été décidé de mettre en place de **contrats aidés coûteux** et dont l'effet sur le retour à l'emploi reste largement à démontrer, en particulier quand ces contrats sont créés dans le secteur non marchand.

Le programme 102 relatif à l'accès et au retour à l'emploi de la mission « Travail et Emploi » a vu ses crédits de paiement augmenter fortement en 2014, principalement du fait des contrats aidés. Plus de **3,61 milliards d'euros** ont été ouverts à ce titre en autorisations d'engagement par la loi de finances initiale pour 2014, et **3,27 milliards d'euros en crédits de paiement**³.

S'il est prévu, en 2015, une baisse des crédits consacrés aux contrats aidés pour une dépense s'élevant à 2,96 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,97 milliards d'euros en crédits de paiement, cette diminution est expliquée par le Gouvernement par une **hypothèse de réduction du nombre de contrats en raison de l'amélioration de la conjoncture économique** (hypothèse de 270 000 contrats conclus en 2015 contre 350 000 en 2014). Toutefois, cette diminution est déjà sensiblement amoindrie suite à la création de 45 000 contrats aidés supplémentaires adoptée à l'Assemblée nationale à l'initiative des députés socialistes, pour un montant de 175 millions d'euros⁴.

Plus spécifiquement, les « emplois d'avenir »⁵, créés afin de proposer des solutions d'emploi aux jeunes peu ou pas qualifiés,

¹ Intervention du Président de la République F. Hollande au journal télévisé de 20 heures sur la chaîne « TF1 » le 9 septembre 2012, intervention sur Europe 1 du 21 décembre 2012, vœux aux Français du 31 décembre 2012.

² Chômage au sens du BIT, chiffres publiés par l'Insee et disponibles en ligne.

³ Étaient prévus dans le projet de loi de finances pour 2013 4,28 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,17 milliards en crédits de paiement.

⁴ Création de 30 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et de 15 000 emplois d'avenir.

⁵ Loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012

représentent une enveloppe de **1,078 milliard d'euros en autorisations d'engagement** et de **1,214 milliard d'euros en crédits de paiement** dans le projet de loi de finances initiale pour 2015.

2. Des risques budgétaires conséquents pour certaines dépenses d'intervention

a) La sur-exécution systématique de certaines dépenses de guichet

Certaines dépenses de guichet font systématiquement l'objet d'une sur-exécution, en dépit de hausses régulières des crédits destinés à leur financement.

En ce qui concerne la mission « Santé », la sous-budgétisation de **l'action « aide médicale d'État » (AME)** au sein du programme 183 « Protection sociale » est récurrente. Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année pour 2014 prévoit d'ailleurs une **ouverture de 155 millions d'euros supplémentaires pour financer l'AME**.

De même, d'importantes tensions sont notées chaque année ou presque sur le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Égalité des territoires, logement et ville », en matière notamment **d'hébergement d'urgence**. Les crédits budgétés pour 2015 sont d'ailleurs inférieurs à l'exécution 2013 – alors même qu'en 2014, malgré une augmentation des crédits dans la loi de finances initiale, la couverture des dépenses a nécessité un décret d'avance en septembre pour ouvrir 60 millions d'euros supplémentaires, montant qui s'est révélé insuffisant pour couvrir l'ensemble des besoins de l'année à ce titre. Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année pour 2014 prévoit en effet que soient ouverts **157 millions d'euros supplémentaires** pour financer les dispositifs d'hébergement d'urgence (tout à la fois de droit commun et en faveur des demandeurs d'asile).

De même, l'analyse de l'exécution 2013 laisse apparaître que la dotation prévue pour **l'allocation aux adultes handicapés** du programme 157 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » sera inférieure aux besoins d'environ 100 millions d'euros – 43 millions d'euros supplémentaires sont prévus dans le projet de loi de finances rectificative pour 2014 précité. Il devrait également manquer environ 50 millions d'euros sur **l'allocation temporaire d'attente** du programme 303 de la mission « Immigration, asile et intégration ».

La hausse continue de ces dépenses dans des proportions importantes montre que le problème ne relève **pas seulement de la sincérité de la budgétisation**, mais plus fondamentalement, d'une **dynamique incontrôlable de certaines dépenses de guichet**, difficilement compatible avec la nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Il est donc

indispensable d'engager des réformes de structure sur les critères d'éligibilité, les montants et les modalités d'attribution des aides.

b) Les aides pour le logement : la question du report des crédits

En ce qui concerne les aides personnelles au logement (APL), **l'exécution attendue du Fonds national d'aide au logement (FNAL) pour 2014 permet de douter que le montant budgété pour 2015¹ (5,7 milliards d'euros) sera suffisant.**

En effet, **les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2014 seront très probablement insuffisants** pour couvrir l'ensemble des besoins : ils s'élèvent à 5,088 milliards d'euros, soit un montant déjà inférieur à l'exécution 2013. Il a ainsi été indiqué que **320 millions d'euros viendraient à manquer d'ici la fin de l'année**. Si le **projet de loi de finances rectificative** de fin d'année a prévu un complément, celui-ci **ne couvre pas la totalité du besoin** : seuls 70 millions d'euros seraient ouverts en 2014 ; **le reste de la somme serait alors reporté sur 2015.**

Ce report de 200 millions d'euros sur 2015 **hypothèque d'ores et déjà la prévision initiale et le respect de l'enveloppe budgétaire prévue dans le présent projet de loi de finances.**

E. LES AUTRES DÉPENSES DE L'ÉTAT : DES ÉCONOMIES INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉES

1. Les dépenses de fonctionnement : sous couvert de réforme et modernisation, une réduction généralisée des moyens

a) Des efforts notables en matière de mutualisation des services et d'amélioration des relations avec le citoyen

Le Gouvernement a poursuivi un effort en ce qui concerne le fonctionnement des administrations, dans une perspective de simplification et d'amélioration des relations entre les citoyens et l'administration².

Afin de permettre une rationalisation des coûts, certains services ont été mutualisés : le service des achats de l'État (SAE), créé en 2009 a, par exemple, vu son rôle renforcé. Un décret du 16 juillet 2013 a permis d'élargir son champ de compétence aux établissements publics de l'État ainsi que de renforcer sa fonction de pilotage en matière notamment d'organisation de la transparence sur les achats, de dématérialisation et de formation des acheteurs.

Au surplus, la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 2013 relative à la politique des achats de l'État et de ses établissements publics

¹ Les APL sont rebudgétisées en 2015.

² Notamment à travers les mesures prises sur le fondement de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

invite les ministères et les établissements publics à réaliser d'ici à 2015 une économie de deux milliards d'euros sur l'ensemble de leurs achats courants, à l'exception des achats de défense et de sécurité.

b) Des réformes qui semblent cependant insuffisantes au regard des économies annoncées

(1) Un chiffrage peu détaillé

Le Gouvernement promet des économies, qu'il répartit entre dépenses d'intervention, de fonctionnement, de personnel et maîtrise de la dépense des opérateurs. Mais la **présentation des mesures qui doivent permettre de dégager ces économies apparaît lacunaire.**

En effet, certaines de ces mesures sont très imprécises et peuvent donner lieu à des interprétations diverses : « *l'amélioration de la productivité des administrations* » et « *l'optimisation des fonctions support* », qui doivent permettre d'économiser 80 millions en euros courant sur les dépenses des ministères, laissent par exemple songeur. De même, « *la priorité donnée au numérique* » est censée permettre une économie de l'ordre d'une quarantaine de millions d'euros sur le ministère des finances et des comptes publics, sans que soit précisée la nature des économies réalisées. Au total, l'absence de documentation des économies, au-delà de mentions très générales, conduit à s'interroger sur la part des économies réelles et celle de l'habillage d'une réduction des moyens.

(2) La hausse du taux de mise en réserve : le report en exécution d'arbitrages qui n'ont pas été pris en budgétisation ?

La réalité des économies est par ailleurs interrogée par **la hausse du taux de mise en réserve** des crédits du budget de l'État (hors dépenses de personnel pour lesquelles le taux est maintenu à 0,5 %) **à un montant record de 8 %.**

La mise en réserve constitue un outil de gestion infra-annuel pour permettre au Gouvernement de faire face aux aléas au cours de l'exécution et d'assurer le respect de la norme de dépenses votée par le Parlement. L'augmentation régulière du taux de mise en réserve depuis 2012 conduit toutefois à s'interroger sur la soutenabilité de la budgétisation des différentes missions, laissant à penser que l'absence de réformes induit une tension accrue sur l'exécution budgétaire qui rend nécessaire un renforcement sensible du pilotage infra-annuel de la dépense.

Les économies doivent donc être prévues ex ante, et faire l'objet d'un chiffrage précis permettant une analyse factuelle du Parlement. La hausse du taux de mise en réserve ne saurait s'y substituer : c'est pourquoi **le Sénat a adopté dans le projet de loi de programmation des finances publiques, à l'initiative de la commission des finances, un amendement complétant le taux plancher de mise en réserve des crédits hors titre 2 (6 %) par un taux plafond à 8 %.**

2. Les dépenses d'investissement : un désengagement progressif

L'investissement de l'État ne représente que 2,1 % de ses crédits : il devrait s'élever en 2014 à 18 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 10 milliards d'euros en crédits de paiement, sur des dépenses totales qui avoisinent 396 milliards d'euros.

L'investissement de l'État s'inscrit dans une dynamique de stabilisation, sinon de contraction : le projet de loi de finances pour 2015 précise que les dépenses d'investissement de l'État feront à l'avenir « *l'objet d'une sélectivité accrue* ».

Au-delà de leur niveau, c'est aussi leur financement qui pose question : ces dépenses sont pour une large part **financées par des ressources exceptionnelles** qui ne sont pas prises en compte dans la norme de dépenses de l'État, comme par exemple les cessions de fréquences hertziennes qui devaient permettre de financer une partie des investissements militaires. **Ces ressources ne sont, par définition, pas pérennes** : on peut dès lors s'interroger sur les **perspectives qui resteront ouvertes à l'investissement public quand le second programme des investissements d'avenir (PIA) aura atteint son terme.**

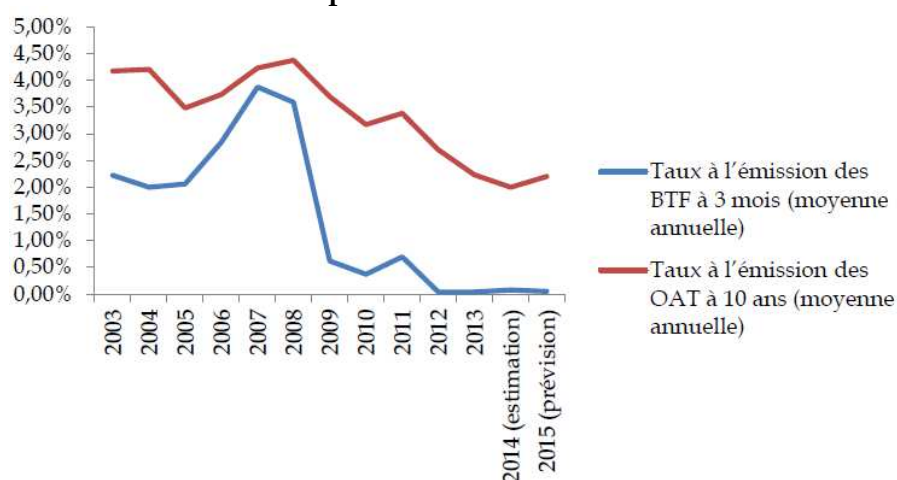
3. Le « cadeau empoisonné » d'une faible charge de la dette

a) Des taux d'intérêt permettant de contenir la charge de la dette

Deux facteurs doivent être distingués : d'une part, la **baisse des taux d'intérêt** permet à l'État de financer son déficit budgétaire et de refinancer sa dette à moindre coût. En effet, les titres remboursés, par anticipation ou à échéance, le sont par l'émission de nouveaux titres de dette dans de meilleures conditions que celles qui prévalaient au moment de la contraction des emprunts des années précédents. D'autre part, la **faiblesse de l'inflation** maintient les provisions pour indexation du capital des titres indexés (ceux-ci représentent environ 10 % du total de l'encours de la dette négociable) à un niveau faible – bien qu'il convienne de noter qu'une inflation plus élevée diminuerait mécaniquement le ratio de la dette par rapport au PIB, dans la mesure où le PIB est plus sensible à l'inflation que la dette.

Le projet de loi de finances pour 2015 maintient des hypothèses de taux favorables : ils ne devraient pas dépasser 2,2 % pour les obligations à long terme que sont les obligations assimilables du Trésor (OAT).

Graphique n° 41 : Taux d'intérêt à court et long termes selon le projet annuel de performances 2015



Source : projet annuel de performances pour 2015 de la mission « Engagements financiers de l'État »

b) Un risque de taux qui ne saurait être négligé

La faiblesse actuelle des taux d'intérêt ne saurait se maintenir indéfiniment : le différentiel de croissance entre la France et certains de ses voisins, en particulier l'Allemagne, ainsi que l'augmentation continue de la dette et du déficit budgétaire, pourraient conduire à un réajustement des taux à la hausse. L'augmentation des taux d'intérêt pourrait également être favorisée par plusieurs facteurs internationaux : **le resserrement progressif de la politique monétaire américaine** pourrait par exemple provoquer une pression à la hausse sur les taux d'intérêt européens.

Or **le coût d'un choc de taux serait conséquent, compte tenu du stock de dette accumulé** : outre l'effet immédiat de la première année, la charge de la dette se verrait de plus en plus lourdement touchée au fil des ans, puisque le stock de dette refinancé dans de moins bonnes conditions irait croissant.

D'après une modélisation présentée dans le projet annuel de performances de la mission « Engagements financiers de l'État », qui retrace le financement de l'État, **un choc de taux de 100 points de base en 2015 aurait un impact de plus de 12 milliards d'euros sur la charge de la dette à horizon 2020.**

Graphique n° 42 : L'impact d'un choc de taux de 100 points de base sur la charge de la dette

(en milliards d'euros)



Note de lecture : la charge intègre les intérêts courus ainsi que les primes et décotes à l'émission.

Source : projet annuel de performances pour 2015 de la mission « Engagements financiers de l'État »

c) Des économies sur la charge de la dette qui masquent une augmentation continue du stock de dette

Sans même évoquer la hausse probable des taux d'intérêt à venir, la faible charge de la dette pose question car elle dégage des marges de manœuvre budgétaires qui, en elles-mêmes, sont évidemment positives mais qui **ne doivent cependant pas être confondues avec de véritables économies**.

Ainsi, les discussions avec la Commission européenne autour du projet de plan budgétaire pour l'année 2015, qui ne respecte aucun des engagements pourtant réitérés à l'occasion du programme de stabilité transmis au Parlement en avril 2014, ont conduit le Gouvernement à proposer de réduire le déficit de 3,6 milliards d'euros. Une partie de ces économies, environ 400 millions d'euros, découlerait en réalité d'une charge de la dette moindre par rapport aux estimations faites lors de la préparation du présent projet de loi de finances.

Or ces « économies » permettent au Gouvernement d'afficher une réduction de ses dépenses alors même que les crédits de la charge de la dette sont évaluatifs, compte tenu de l'impossibilité pour l'État d'en maîtriser les paramètres. Quand les taux seront amenés à remonter, **les réformes structurelles seront d'autant plus difficiles à mener qu'elles auront été auparavant repoussées** et qu'elles devront être décidées dans un contexte de tension financière accrue.

En outre, **la relative stabilité de la charge de la dette permet d'escamoter la question du stock de dette**, qui connaît quant à lui une nette augmentation.

4. Une exécution sous tension

a) Une épée de Damoclès d'environ 850 millions d'euros liée à la résiliation du contrat Ecomouv'

Lors de la séance de questions d'actualité au Gouvernement du 30 octobre¹, Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, a annoncé au Sénat que le **Gouvernement allait prononcer la résiliation du contrat de partenariat conclu entre l'État et la société Ecomouv'**. Conformément à ce contrat et au protocole d'accord signé en juin 2014, si la résiliation intervient avant le 31 octobre 2014 – ce qui est le cas – l'État doit à son partenaire une indemnité de résiliation pour motif d'intérêt général. Le montant de cette indemnité résulte d'une formule inscrite dans le contrat. Son montant devrait être compris dans une fourchette allant de 650 à 850 millions d'euros. **Le Gouvernement n'a pas indiqué à la représentation nationale s'il comptait budgéter cette dépense, ni dans le projet de loi de finances pour 2015, ni dans le projet de loi de finances rectificative pour 2014.** Entendu par la commission des finances, le 29 octobre 2014, Alain Vidalies a seulement précisé que cette dépense – si elle devait devenir certaine – ne serait pas portée par le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Il semble que le Gouvernement espère gagner du temps en préférant recourir à des arguties juridiques sur la constitutionnalité du contrat plutôt que d'assumer les conséquences financières de sa décision. Cette méthode pose un problème, à la fois en termes de respect de la bonne foi contractuelle de l'État et du signal qu'il envoie ainsi aux investisseurs étrangers, mais également du point de vue de la sincérité du budget pour 2015.

b) La question des charges à payer

Les charges à payer désignent les charges qui ne sont pas encore réglées à la clôture d'un exercice, bien qu'elles s'y rattachent.

Fin 2013, les charges à payer ont atteint plus de 11 milliards d'euros en incluant les comptes d'affection spéciale et les comptes de commerce. **Elles enregistrent une progression régulière depuis 2010** : elles atteignaient alors 8,95 milliards d'euros ; elles se sont élevées à 9,34 milliards d'euros fin 2011 et à 9,96 milliards d'euros fin 2012, soit des progressions annuelles de 4,4 % en 2011 et 6,6 % en 2012. Le montant atteint en 2013

¹ *Compte rendu intégral de la séance du jeudi 30 octobre 2014, p. 7533.*

représente une **progression de 1,05 milliard d'euros (+ 10,5 %)** sur un an. En 2009, elles s'élevaient cependant à 10,81 milliards d'euros.

Il est possible **que les gestionnaires recourent en partie à l'augmentation des charges à payer pour reporter le paiement de certaines dépenses** et respecter ainsi les plafonds de dépenses au cours de l'exercice.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, *« l'augmentation des charges à payer fera l'objet d'un suivi attentif du Gouvernement en fin de gestion 2014. Si la tendance à l'augmentation se confirme, des mesures de régulation plus ciblées que celles existant actuellement pourront être envisagées »*. **C'est un point sur lequel votre rapporteur général sera particulièrement attentif lors de son examen de l'exécution 2014.**

c) La mission « Défense » : une situation budgétaire inquiétante

(1) Le report de charges : 3,8 milliards d'euros en 2015

Pour ce qui concerne la mission « Défense », le montant des dépenses obligatoires impayées fin 2013 et reportées sur l'exercice 2014 était de 3,4 milliards d'euros, soit **près de 11 % des ressources de la mission** (recettes exceptionnelles comprises) et 36 % des dépenses d'investissement prévues en loi de finances initiale pour 2014.

Avant que les mesures de fin de gestion 2014 n'aient été connues, le ministère de la défense indiquait que le report de charges prévisionnel à fin 2014 devrait être légèrement amélioré, pour s'établir à 3,3 milliards d'euros.

Compte tenu des annulations de crédits prévues par le projet de décret d'avance de fin d'année, **le report de charges sur l'exercice 2015 pourrait être porté à environ 3,8 milliards d'euros**, ce qui représenterait la moitié des dépenses d'investissement de la mission « Défense » en 2015.

Seraient alors mises **en péril aussi bien la poursuite des programmes d'armement prévus par la loi de programmation militaire 2014-2019 que la solidité financière des fournisseurs de la défense** sur la trésorerie desquels pèsent ces impayés.

(2) Les recettes exceptionnelles : une réalisation très incertaine

Comme l'admet le ministre de la défense, **de sérieux doutes pèsent sur le calendrier de cession de la bande de fréquences des 700 MHz**. Les 2,2 milliards d'euros de recettes ainsi inscrits sur le CAS « Fréquences » au profit de la défense manqueront très probablement à l'appel en 2015, sans que le Gouvernement n'ait pour l'instant proposé de source de financement alternative crédible.

(3) Louvois : des dysfonctionnements importants

Les dysfonctionnements du logiciel de paie LOUVOIS continuent de **peser sur les dépenses de personnel de la mission « Défense », qui devraient enregistrer en 2014 un dépassement de 160 millions d'euros par**

rapport à la prévision. Pour autant, la prévision de dépense pour 2015 ne prend pas en compte la probable répétition de ce surcoût, alors que le remplacement de LOUVOIS ne devrait pas intervenir avant 2017.

(4) Les OPEX : une provision probablement insuffisante

Malgré un **dépassement de près de 650 millions d'euros en 2014, la provision destinée à couvrir le surcoût des opérations extérieures en 2015 est inchangée à 450 millions d'euros.** Compte tenu des opérations en cours, cette provision sera à nouveau insuffisante en 2015, pour un montant probablement très significatif.

III. LE DÉFICIT ET LA DETTE DE L'ÉTAT CONTINUENT D'AUGMENTER

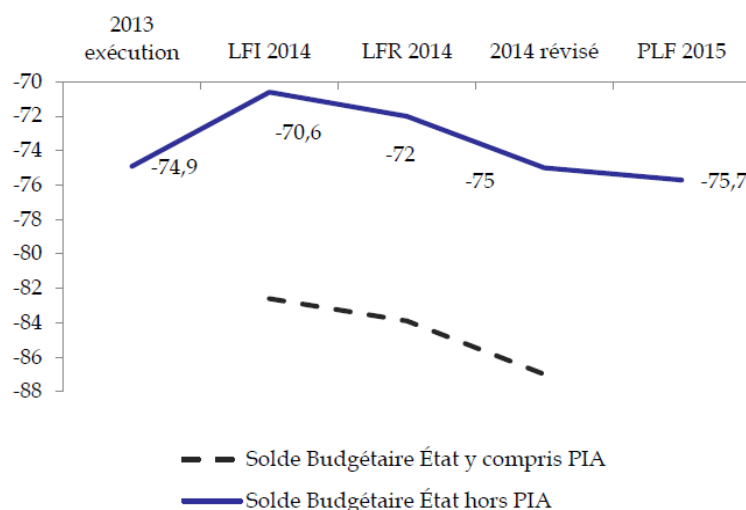
A. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE QUI SE CREUSE EN 2014 ET QUI DEVRAIT CONTINUER D'AUGMENTER EN 2015

1. Une dégradation du déficit depuis 2013

Le déficit de l'État se dégrade depuis 2013 : il s'élevait alors à 74,9 milliards d'euros et devrait atteindre 75,7 milliards d'euros en 2015. L'« amélioration » par rapport à 2014 dont font état les documents budgétaires est en partie due à un effet d'optique, lié à la sortie du budget de l'État du second programme des investissements d'avenir (dit « PIA 2 ») à hauteur de 12 milliards d'euros et à la fin des dotations au Mécanisme européen de stabilité (MES) pour 3,3 milliards d'euros.

Graphique n° 43 : L'évolution du déficit budgétaire depuis 2013

(en milliards d'euros)



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

D'une manière générale, les comparaisons d'une année sur l'autre sont rendues difficiles du fait des mesures de périmètre, concernant par exemple la compensation par l'État de pertes de recettes pour la sécurité sociale. La mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité conduit ainsi l'État à compenser 6,3 milliards d'euros aux administrations de sécurité sociale en 2015, à travers notamment la prise en charge de l'aide personnalisée au logement (APL). Ces évolutions de périmètre, qui permettent le cas échéant des effets d'affichage, et compliquent en tout état de cause l'analyse de l'évolution du solde budgétaire, justifient **la pertinence de la perspective « toutes administrations publiques »** qui prévaut dans les raisonnements des institutions de l'Union européenne.

2. Entre 2014 et 2015 : des facteurs d'amélioration largement exogènes aux politiques menées

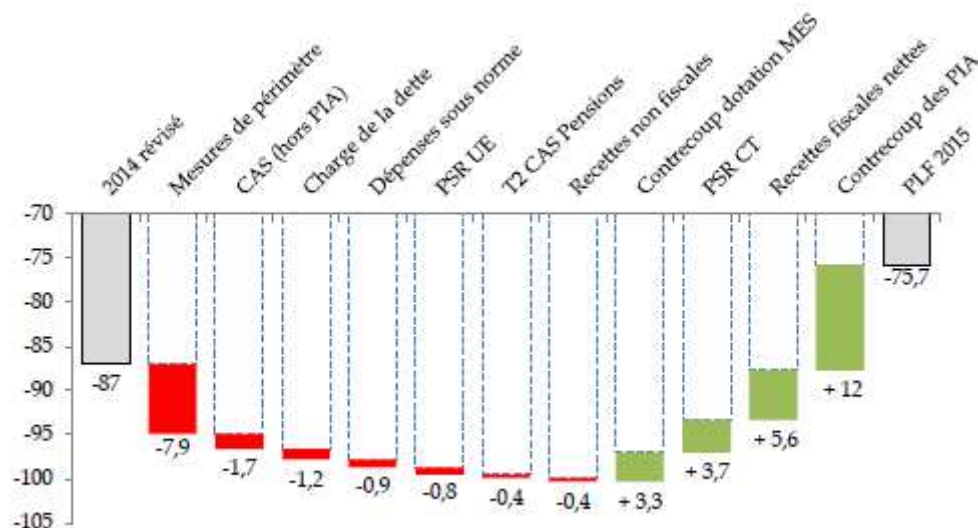
L'analyse de l'évolution du solde budgétaire entre le révisé 2014 et la prévision pour 2015 fait apparaître deux ensembles : du côté des facteurs qui dégradent significativement le solde, prédomine la **compensation aux administrations de sécurité sociale de la perte de recette liée au pacte de responsabilité** (6,3 milliards d'euros) qui s'intègre dans l'ensemble plus large des **mesures de périmètre** (7,9 milliards d'euros).

Quant aux principaux éléments d'amélioration, ils reflètent, pour la plupart, des effets d'optique : ainsi, le contrecoup lié au programme d'investissement d'avenir ainsi qu'à la dotation du MES a un effet positif sur le solde, à hauteur de 15,3 milliards d'euros – sans que cela ne signifie que nos comptes publics soient réellement assainis. L'autre facteur d'amélioration relève d'une hausse prévue du produit des recettes fiscales de 5,6 milliards d'euros ; votre rapporteur général a déjà exprimé ses doutes sur la fiabilité de ces estimations.

Le total des économies en dépenses prévues par le présent projet de loi de finances s'élève à 1 milliard d'euros sur la norme « zéro valeur », mais il faut lui ajouter la baisse de 1,6 milliard d'euros liée à la loi de finances rectificative, qui n'est pas reprise en base ; l'impact total sur le solde budgétaire s'élève donc à -0,6 milliard d'euros.

Graphique n° 44 : Décomposition des facteurs d'évolution du solde budgétaire entre 2014 et 2015

(en milliards d'euros)



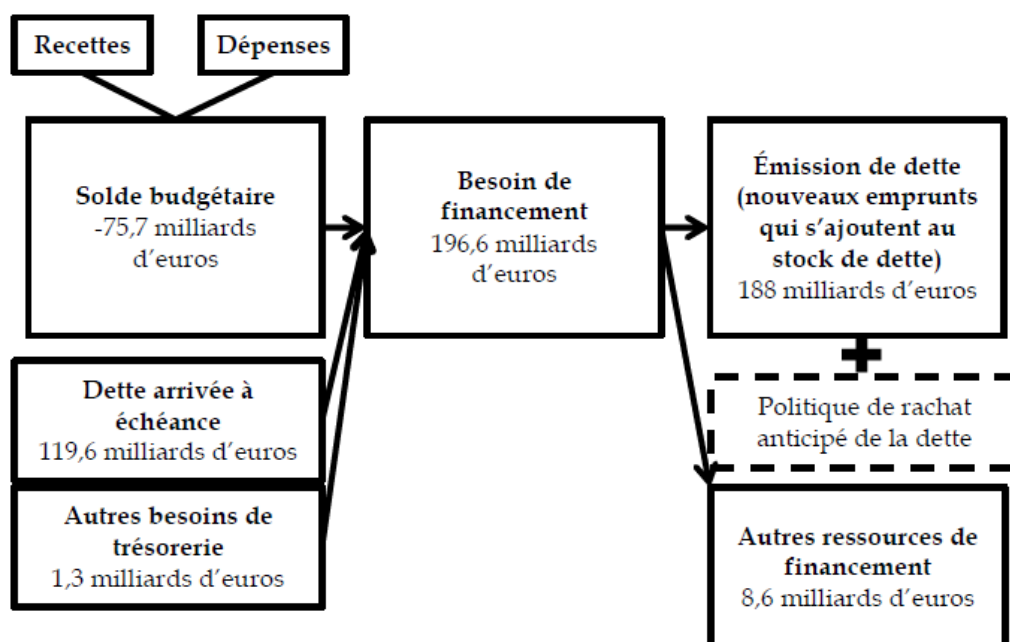
Source : commission des finances (d'après les documents budgétaires et les informations recueillies par votre rapporteur général)

B. UN BESOIN DE FINANCEMENT D'ENVIRON 200 MILLIARDS D'EUROS EN 2015

1. Les déterminants du besoin de financement de l'État

Le besoin de financement de l'État est composé de plusieurs sous-ensembles : si son évolution est pour partie déterminée par celle du **déficit budgétaire** (à hauteur de 75,7 milliards d'euros en 2015), son niveau est largement lié aux **besoins de refinancement de la dette tombée à échéance** (environ 120 milliards d'euros selon les prévisions pour 2015).

Graphique n° 45 : Les déterminants du besoin de financement de l'État en 2015



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

Les rachats de dette en 2013 et 2014, menés par l'Agence France Trésor, ont permis de maîtriser le besoin de financement. La politique de rachat de dettes consiste en effet **racheter des dettes qui ne sont pas encore arrivées à échéance afin de lisser les émissions de dette chaque année**, en évitant que la masse importante d'emprunts contractés à partir de 2008 n'aboutisse à des amortissements très élevés à partir de 2014 et notamment en 2015 (la maturité moyenne de la dette est d'un peu plus de sept ans).

La gestion de la dette : une politique active de rachat menée par l'Agence France Trésor

Le rachat anticipé de dettes – c'est-à-dire leur refinancement par de nouveaux emprunts – avant qu'elles n'arrivent à échéance permet **de lisser l'émission de dette et ainsi de lui assurer une meilleure liquidité**, en évitant qu'un afflux trop important une année donnée ne puisse être absorbé par les marchés. Cette politique de rachat est également particulièrement opportune dans un contexte où la **faiblesse des taux d'intérêt**, qui pourrait ne pas se maintenir, permet à l'État de se refinancer de façon anticipée à bas coût.

En 2013, les rachats de titres avant leur échéance par l'Agence France Trésor, chargée de gérer la dette de l'État, ont atteint un montant de 23,2 milliards d'euros, permettant de **réduire de 13,2 milliards d'euros les amortissements de la dette** arrivant à maturité en 2014 et de 10 milliards d'euros les amortissements de 2015.

Les rachats de titres venant à échéance les années suivantes se sont poursuivis en 2014. En effet, sur les 7 premiers mois de l'année, le Trésor a effectué pour **19,8 milliards d'euros de rachats**, dont 19,3 milliards d'euros sur des dettes arrivant à échéance en 2015¹. Sans les programmes de rachat, le différentiel entre les programmes d'émission 2014 et 2015 aurait ainsi été de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards d'euros, envoyant un signal potentiellement négatif aux investisseurs.

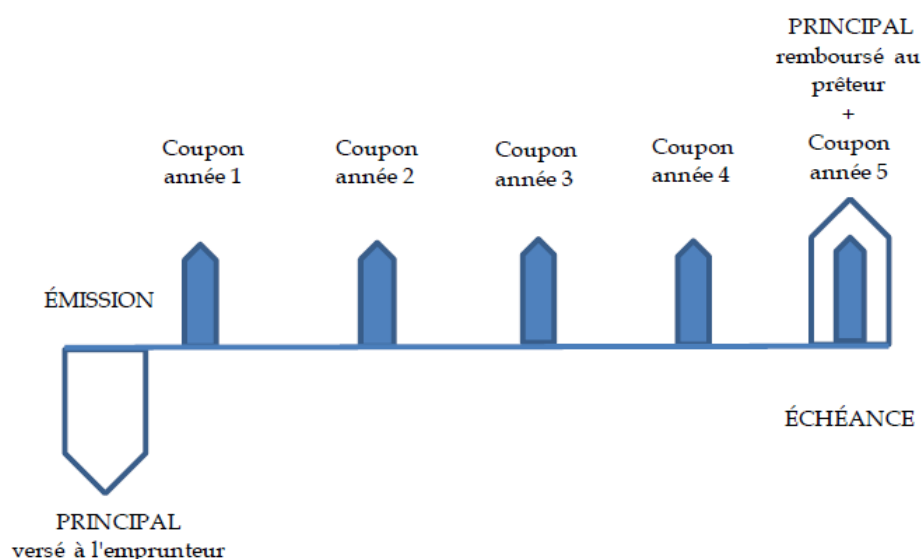
2. Le refinancement des dettes arrivées à échéance : 120 milliards d'euros en 2015

Les **dettes arrivées à échéance doivent être refinancées** : en effet, pour rembourser les obligations arrivant à échéance une année donnée, l'État est conduit à réemprunter sur les marchés les fonds nécessaires. Le montant du refinancement devrait s'établir à **119,5 milliards d'euros en 2015**, soit une hausse de 15,7 milliards d'euros.

Ce mécanisme fait fortement **peser les déficits antérieurs sur le besoin de financement présent de l'État** : plus de 60 % des 196,6 milliards d'euros que l'État devra financer en 2015 relève ainsi de l'amortissement de la dette tombant à échéance cette année-ci.

¹ Natixis, note n° 129 du 1^{er} octobre 2014.

Graphique n° 46 : Cycle de financement d'une obligation de maturité 5 ans



Source : rapport spécial de notre collègue Serge Dassault sur la mission « Engagements financiers de l'État » du projet de loi de finances pour 2015

C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT : UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DU PROGRAMME D'ÉMISSION DE DETTE

1. Une augmentation de 15 milliards d'euros du programme d'émission de dette par rapport à 2014

La majeure partie du besoin de financement est couverte par l'emprunt, en d'autres termes, par **l'émission de dette** sur les marchés : celle-ci devrait atteindre **188 milliards d'euros en 2015**, soit quinze milliards d'euros supplémentaires par rapport à 2014. **C'est la plus forte hausse du programme de financement à moyen et long terme de l'État depuis 2010.** Il convient de noter qu'elle aurait été **encore supérieure en l'absence de la politique de rachats menée par l'Agence France Trésor.**

Au programme d'émission destiné à couvrir le besoin de financement s'ajoutent les rachats de dette tombant à échéance en 2016 et 2017. **En effet, il paraît probable que le Trésor maintienne la taille de son programme de rachats en 2015** dans la mesure où ce sont 150 milliards d'euros de dette qui arrivent à échéance et doivent donc être remboursées en 2016, auxquels il conviendra d'ajouter le financement du déficit budgétaire.

2. L'affectation au désendettement de quatre milliards d'euros de cessions de participations financières de l'État

a) *Les cessions de participations financières de l'État : réinvestissement ou désendettement ?*

Si les dividendes des participations financières de l'État sont reversés au budget général de l'État, les cessions de participations financières de l'État sont en revanche retracées dans un **compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »**.

Un **montant conventionnel** de l'ordre de 5 milliards d'euros est inscrit chaque année, sans qu'il ne corresponde nécessairement à la réalité des cessions réalisées : comme le précise le projet annuel de performances de la mission « Participations financières de l'État », « *pour des raisons de confidentialité, inhérentes notamment à la réalisation de cessions de titres de sociétés cotées, il n'est pas possible au stade de l'élaboration du projet de loi de finances, de détailler la nature des cessions envisagées* »¹.

Le produit de ces cessions est utilisé pour **financer de nouveaux investissements de l'État**, mais aussi pour **contribuer au désendettement**, c'est-à-dire pour financer une partie du déficit par une autre ressource que celle de l'émission de nouveaux emprunts.

b) *Le choix du Gouvernement : un objectif de 4 milliards d'euros de cessions affectées au désendettement*

En 2015, le même volume de recettes de cessions est prévu qu'en 2014, mais 4 milliards d'euros sont inscrits dans le tableau de financement de l'État qui figure à l'article d'équilibre du présent projet de loi sous l'intitulé « ressources affectées à la Caisse de la dette publique consacrée au désendettement ». Ce montant est plus de deux fois supérieur à celui qui était inscrit en loi de finances initiale pour 2014 (1,5 milliard d'euros).

Cette **mise à contribution accrue des cessions de participations financières de l'État pour le financement du déficit** appelle deux observations.

D'une part, **l'inscription dans le tableau de financement n'est pas sans conséquence** : elle signifie que, dans le cas où les recettes ne seraient finalement pas réalisées, l'État devrait soit réduire son besoin de financement d'autant, par exemple en améliorant son solde budgétaire, soit, ce qui semble le plus probable, émettre davantage de dette.

D'autre part, l'opportunité de ces cessions pose question : si le choix précis des actifs à céder ne pourra être évalué qu'*a posteriori*, il apparaît d'ores et déjà que la vente d'actifs financiers sans réinvestissement d'une

¹ *Projet annuel de performances de la mission « Participations financières de l'État » annexé au projet de loi de finances pour 2015, p. 10.*

partie importante des ressources dégagées **menace, à moyen terme, les recettes issues du portefeuille financier de l'État**. Le produit des participations de l'État dans des sociétés financières et non financières est estimé pour 2015 à **plus de 5 milliards d'euros**, soit le même ordre de grandeur que le produit d'un impôt tel que l'ISF. Vendre des actifs, c'est se priver d'une partie de ces ressources – ce qui apparaît d'autant moins opportun que les **taux d'intérêt sur la dette publique sont à un plancher historique** et que le coût de l'endettement est probablement bien plus faible aujourd'hui qu'il ne le sera demain.

Tableau n° 47 : Tableau de financement comparé de l'État pour 2014 et 2015

(en milliards d'euros)

	2014	2015	Évolution 2014/2015
Besoins de financement			
Amortissement de la dette à moyen et long terme	103,8	119,5	15,7
<i>Dont amortissement de la dette à moyen et long terme</i>	103,8	117,1	13,3
<i>Dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	0	2,4	2,4
Amortissement des autres dettes	0,2	0,1	-0,1
Déficit à financer	75	75,7	0,7
Autres besoins de trésorerie	3,3	1,3	-2
Total	182,3	196,6	14,3
Ressources de financement			
Émission de dette à moyen et long terme nette des rachats	173	188	15
Ressources affectées à la CDP et consacrées au désendettement	1,5	4	2,5
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	4,2	0	-4,2
Variation des dépôts des correspondants	-1	0	1
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	1,6	4,1	2,5
Autres ressources de trésorerie	3	0,5	-2,5
Total	182,3	196,6	14,3

Source : commission des finances (d'après les données de l'Agence France Trésor)

D. UNE DETTE QUI CONTINUE D'AUGMENTER

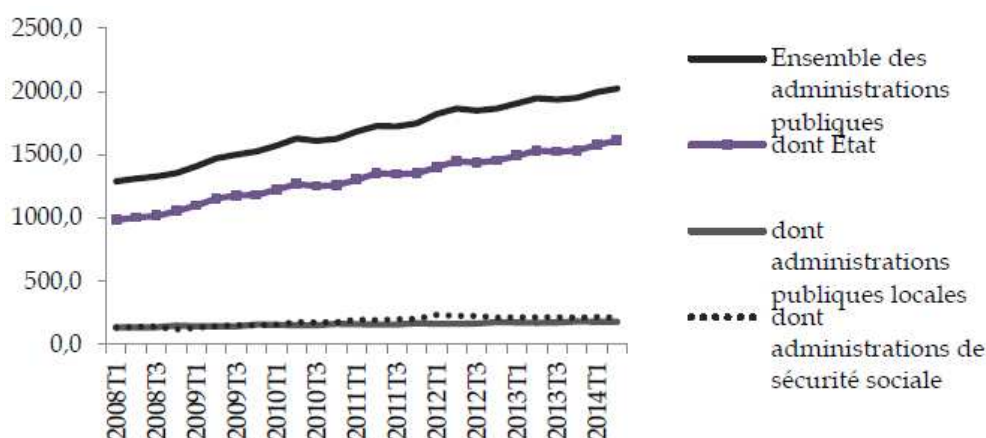
La dette publique française s'élevait, à la fin du deuxième trimestre 2014, à **2 023,7 milliards d'euros**, en **augmentation de 28,7 milliards d'euros**

par rapport au trimestre précédent. Exprimée en pourcentage du PIB, elle se situait à 95,1 %, en hausse de 1,1 point par rapport au premier trimestre 2014¹.

De façon générale, comme le montre le graphique ci-après, c'est **la dette de l'État qui porte la plus grande partie de l'augmentation de la dette des administrations publiques**. Cela s'explique par un stock de dette historiquement plus élevé pour l'État et, de façon beaucoup plus marginale, par le fait qu'il peut arriver que l'État reprenne à son compte certaines dettes, qui sont en réalité issues d'autres secteurs des administrations publiques.

Graphique n° 48 : L'évolution de la dette publique française depuis 2008

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les chiffres publiés par l'Insee)

Le ratio de dette par rapport au PIB s'approche de plus en plus de la barre des 100 %. Si les économistes ne s'accordent pas sur un montant de dette publique au-delà duquel elle deviendrait totalement insoutenable, considérant que la tendance est aussi importante que le stock, il ne paraît pas incongru de **s'inquiéter que la dette publique française s'approche d'un montant identique à celui de la richesse créée chaque année dans le pays**, sans, à ce stade, inverser la tendance.

Un **mécanisme de « frein à la dette »** a dans cette optique été intégré au projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 à l'initiative de la commission des finances du Sénat : le Gouvernement serait contraint, si la dette publique venait à dépasser 100 % du PIB, à présenter des mesures permettant de ramener le déficit public à un niveau inférieur au déficit permettant de stabiliser le ratio d'endettement des administrations publiques au cours des années ultérieures.

¹ Insee, Dette trimestrielle de Maastricht des administrations publiques, 2° trimestre 2014, disponible en ligne.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET, SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015 ET SUR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019 (9 OCTOBRE 2014)

Réunie le jeudi 9 octobre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, sur le projet de loi de finances pour 2015 et sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Mme Michèle André, présidente. – Nous accueillons à présent Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, pour l'interroger sur le projet de loi de finances pour 2015 ainsi que sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 – notre nouveau rapporteur général, Albéric de Montgolfier, va entrer immédiatement dans son rôle !

Si j'en crois la presse de ces derniers jours, la Commission européenne pourrait « retoquer le budget de la France pour 2015 » : est-ce vrai ? De quelle procédure s'agit-il ? À quelle date la Commission devrait-elle rendre son avis ? Les recommandations auront-elles un caractère facultatif ou obligatoire ? Nous faudra-t-il les suivre quoi qu'il arrive ? Quelles seraient les conséquences d'une décision négative de la Commission européenne sur la suite de la procédure d'adoption du projet de loi de finances ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget. – J'ai le plus grand plaisir à me trouver parmi vous. Je veux d'abord saluer chacune et chacun d'entre vous, reconduit à ses fonctions ou nouvellement élu. Conformément à la Constitution et aux usages, le Gouvernement et moi-même sommes à tout moment disponibles pour répondre à toutes vos sollicitations, dans un esprit de dialogue permanent. Je félicite également Madame la présidente, première femme élue à la tête d'une commission des finances – l'Assemblée nationale, elle, a élu une femme rapporteure générale. Je félicite également Albéric de Montgolfier ; je sais l'exigence du poste auquel il vient d'être élu... Je salue François Marc, avec qui j'ai eu plaisir à travailler. Le président de la commission des finances et le rapporteur général ont un pouvoir spécifique d'investigation et de contrôle du Gouvernement : je vous redis mon entière disponibilité, ici comme à Bercy.

Le projet de loi de finances et le projet de loi de programmation des finances publiques – qui passe parfois inaperçu – mettent en œuvre les orientations du programme de stabilité. Le premier de ces textes poursuit

l'assainissement de nos comptes publics ; le déficit structurel aura ainsi diminué de moitié entre 2011 et 2014 – notez que je ne date pas l'amorce de cette baisse en 2012...

M. Francis Delattre. – Ah !

M. Christian Eckert. – ...puisqu'elle remonte à la fin de la législature précédente. Les 21 milliards d'euros d'économies dans ce budget financent une baisse des impôts qui profitera, dans un souci de justice, aux classes moyennes et modestes, à hauteur de 3,2 milliards d'euros.

Notre trajectoire des finances publiques a été revue pour tenir compte de la dégradation macroéconomique. La situation est exceptionnelle : la croissance n'a été que de 0,3 % en 2012-2013 ; elle devrait être de 0,4 % en 2014 ; le redémarrage ne devrait avoir lieu qu'en 2015, avec 1 % de croissance. Plus surprenante est la faiblesse de l'inflation, qui a pris en défaut jusqu'aux analystes les plus aguerris : inférieure depuis trois ans à 1 % – 0,7 % en 2013, 0,5 % en 2014 – elle le sera encore en 2015 puisque la prévision est de 0,9 %. Le Gouvernement a déjà actionné plusieurs leviers, au moyen des emplois d'avenir, de la loi sur la sécurisation de l'emploi, des investissements d'avenir, du CICE, et du pacte de responsabilité et de solidarité.

Mais la conjoncture macroéconomique a un effet direct sur le solde nominal – indicateur le moins mal compris par nos concitoyens. Le retour à un déficit de 3 % du PIB est donc repoussé à 2017 ; le déficit sera de 4,4 % en 2014 et de 4,3 % en 2015. Le déficit structurel, lui, continue à diminuer : il atteint en 2014 son plus bas niveau depuis 2001, et cette tendance se poursuivra pour atteindre l'équilibre structurel, que nous n'avons pas connu depuis la fin des années soixante-dix.

La loi de programmation des finances publiques définit une trajectoire et contient des mesures de gouvernance trop peu souvent débattues. D'abord, elle crée un objectif indicatif d'évolution de la dépense locale, prévision qui servira de repère pour mieux appréhender sa dynamique. Les objectifs budgétaires que vous votez portent sur l'ensemble de la dépense publique, y compris celle des collectivités territoriales. Il est donc normal de perfectionner les outils de pilotage, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Cet objectif est indicatif, j'y insiste : il n'aura pas de portée normative sur la dépense locale.

Deuxième mesure importante : la revue annuelle de certaines dépenses publiques. Entamée dès septembre, ses conclusions vous seront transmises dans un délai de six mois, c'est-à-dire avant le 1^{er} mars 2015. Elles alimenteront, j'en suis sûr, le débat budgétaire.

Enfin, la loi de programmation fixe un taux minimum de mise en réserve des crédits de l'État et de l'objectif national des dépenses d'Assurance maladie (Ondam). Cette réserve de précaution est indispensable

pour piloter les dépenses en cours d'année. Comme les années précédentes, elle sera mobilisée en 2014 pour assurer une fin de gestion de qualité. Nous prévoyons de porter ce taux de mise en réserve à 8 % en 2015, contre 7 % en 2014.

J'en viens aux mesures d'économies de 50 milliards d'euros, toutes administrations publiques confondues. Celles relatives à la protection sociale seront débattues dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale ; certaines, dans le champ de l'Assurance maladie ou de la politique familiale, sont structurantes. S'agissant des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement diminuera en 2015 de 3,67 milliards d'euros, et de 11 milliards d'euros d'ici 2017. J'ai déjà évoqué ces chiffres devant les associations d'élus et le Comité des finances locales. L'effort demandé ne porte que sur 1,9 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales, ou 1,6 % de leurs recettes totales. Les concours de l'État ne représentent en effet que 28 % de leurs recettes réelles de fonctionnement, 60 % étant issues de la fiscalité locale. Cette dernière part de leurs ressources continuera à augmenter, ne serait-ce qu'en raison du dynamisme de certaines assiettes, qui fera plus que compenser la baisse des concours de l'État.

Cette ventilation des ressources est une moyenne : je sais l'hétérogénéité des collectivités territoriales, entre catégories – la situation des communes n'est pas celle des départements ou des régions – et au sein de chacune d'entre elles. Mais la dépense locale continuera à augmenter en valeur sur le triennal à un rythme proche de l'inflation, tandis que les dépenses de l'État diminueront en valeur en 2015 : il est donc faux de dire que l'État prend une part moins importante à la baisse des dépenses que les collectivités territoriales.

La péréquation sera renforcée pour atténuer l'impact de ces décisions sur les collectivités les plus fragiles. À plus long terme, la dotation globale de fonctionnement sera réformée, en étroite concertation avec le Parlement. Cette réforme devra être proposée pour la fin de l'année 2015, afin d'être applicable dès l'année 2016. Un ralentissement de la dépense est nécessaire : la dépense locale ne peut continuer à croître de plus de 3 % par an : elle a progressé de 3,1 % en 2011, de 3 % en 2012, et de 3,2 % en 2013. Certes, cette progression est en partie la conséquence de décisions de l'État, mais la dépense locale n'en a pas moins une dynamique propre, qu'il faut ralentir.

Le Gouvernement a bien conscience des craintes suscitées par ses décisions sur l'investissement local. La baisse des dotations n'a pourtant pas d'impact direct sur celui-ci : en 2013, les dotations de l'État étaient stables, et l'investissement local a progressé de 5,1 %. Nous étions, il est vrai, en période d'élection, il faut donc s'attendre à une prochaine diminution...

Enfin, nous faisons également des économies sur les dépenses de l'État. Le Gouvernement a présenté son budget triennal et les plafonds de crédits par mission lors du débat d'orientation des finances publiques. Le projet de loi de finances a été construit sur cette base ; nous avons, depuis, réparti plus finement les crédits, rebudgétisé certaines dépenses et transféré certaines recettes notamment pour compenser à la sécurité sociale le coût du Pacte de responsabilité. Nous tenons aujourd'hui l'engagement pris lors du débat d'orientation et détaillons les principales mesures qui conduiront à diminuer de 1,8 milliard d'euros en valeur les dépenses des ministères et les ressources affectées aux opérateurs en 2015, et donc à réaliser au total 7,7 milliards d'euros d'économies par rapport à la progression tendancielle des dépenses.

Sur les charges de personnel, 1,4 milliard d'euros seront économisés grâce au maintien du gel du point d'indice, à la stabilisation des effectifs – les créations de postes dans les ministères prioritaires seront plus que compensées par une baisse dans les autres ministères, et même au-delà, puisqu'une baisse de 1278 équivalents temps plein est prévue – et à une nouvelle réduction des enveloppes catégorielles. Au total, la progression de la masse salariale sera limitée à 0,6 % l'année prochaine, soit une augmentation plus faible que la prévision d'inflation.

En fonctionnement et en investissement, les économies représentent 2,1 milliards d'euros. Nous amplifions les efforts déjà entrepris sur le fonctionnement, par la mutualisation des fonctions support, notamment en matière d'achats, et la poursuite de la maîtrise des dépenses immobilières : plusieurs opérations de regroupement d'implantations parisiennes de ministères seront poursuivies en 2015, et les produits des cessions immobilières dépasseront 500 millions d'euros. En outre, les progrès de l'administration numérique, notables dans les champs fiscal et douanier, seront encouragés et étendus à d'autres domaines.

L'investissement sera préservé autant que le permettent nos objectifs d'économie. Certains projets sont en baisse ; nous assumons une certaine sélectivité, et nous mobilisons les ressources nécessaires au financement des investissements prioritaires. Ce sera le cas en matière de transport, avec l'affectation à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) du péage de transit poids lourds, mais aussi d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). L'exécution du programme des investissements d'avenir sera poursuivie, selon un rythme de décaissement identique à celui de 2014, le Gouvernement restant exigeant dans le choix des projets soutenus. Enfin, 2015 sera la première année d'exécution de la nouvelle génération de contrats de plan État-région en cours de discussion.

S'agissant des interventions de l'État, l'exposé général des motifs mentionne une économie de 2,4 milliards d'euros en 2015. Les économies que nous proposons, ministère par ministère, suppriment l'accumulation de

dispositifs : les aides à l'agriculture seront mieux articulées avec celles de la politique agricole commune ; les dépenses en faveur de l'outre-mer – qui bénéficie déjà de dépenses fiscales importantes – seront rationalisées ; les exonérations de cotisations sociales dans les zones franches urbaines seront progressivement éteintes ; les aides aux entreprises réformées ; l'accession à la propriété ciblée sur le neuf ; les concours à l'audiovisuel public stabilisés en valeur. Certaines de ces mesures suscitent déjà des réactions, mais c'est la première fois qu'un plan d'économies aussi ambitieux est réalisé sur les dépenses d'intervention de l'État.

Les opérateurs et agences de l'État seront mis à contribution, pour un montant de 1,9 milliard d'euros, dont 1,1 milliard de réductions des taxes affectées. La plupart des agences sont capables de dégager des marges dans leur fonctionnement et leurs interventions. Certaines ont accumulé des trésoreries excédentaires, sur la base des recettes fiscales perçues : ce type de situation ne saurait perdurer. Nombre d'opérateurs seront donc mis à contribution : les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture, les agences de l'eau, le Centre national pour le développement du sport (CNDS), et certaines autorités administratives indépendantes.

Au total, les dépenses des ministères et les affectations de recettes plafonnées diminueront en 2015 de 1,8 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, ce qui correspond à une baisse en valeur et devrait modérer certaines critiques récurrentes... En tenant compte du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, qui augmente, la baisse est de 1 milliard d'euros, alors que ces charges auraient progressé spontanément de 6,2 milliards. En incluant la révision du rythme d'exécution des programmes d'investissement d'avenir, les économies atteignent 7,7 milliards d'euros en 2015. Comme le Gouvernement s'y est engagé par souci de transparence, le détail du calcul du tendancier de la dépense est fourni dans le rapport annexé à la loi de programmation. Très prudent, il est largement partagé par la Cour des comptes.

Ces mesures ambitieuses financeront nos priorités : en faveur de la jeunesse – création de postes dans l'Éducation nationale et à l'université, développement du service civique ; mais aussi de la transition énergétique : le taux du crédit d'impôt en faveur de la transition énergétique passe à 30 % et ses conditions de recours sont assouplies, ce qui représente un effort de près de 700 millions d'euros.

Ces économies nous permettent également de baisser le taux des prélèvements obligatoires, pour la première fois depuis cinq ans. L'article 2 du projet de loi de finances pour 2015 modifie le bas du barème de l'impôt sur le revenu en supprimant sa première tranche. Avec la réforme de l'été dernier, 9 millions de foyers sont concernés, dont 3 millions qui cesseront d'être imposables ou éviteront de le devenir. Pour un célibataire gagnant 1,2 SMIC, l'économie s'élève à 222 euros, soit une baisse d'impôt de 44 %. Un couple de retraités percevant deux fois 1,2 SMIC économisera, lui, 330 euros,

soit 22 % d'impôt en moins. Enfin, un couple d'actifs avec deux enfants percevant 3 160 euros par mois verra son impôt sur le revenu passer de 744 euros en 2014 à zéro en 2015.

Nous soutenons également la construction, secteur en crise profonde, en injectant 1,3 milliard d'euros d'aides supplémentaires jusqu'en 2017. Le dispositif d'incitation à l'investissement locatif sera amélioré grâce au mécanisme introduit par Sylvia Pinel, et la cession des terrains à bâtir encouragée par un abattement de 30 % sur les plus-values réalisées, pour un coût de 160 millions d'euros en 2015 et 280 millions d'euros en 2016. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique soutiendra quant à lui l'activité de rénovation.

Le déficit de l'État s'établit à 75,7 milliards d'euros en 2015, en diminution de 11,4 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée de 87 milliards d'euros pour 2014. La dépense de l'État est tenue. Elle est revue à la baisse en 2014 du fait d'une moindre charge de la dette. En 2015, elle continuera à baisser de 1 milliard d'euros, hors dotations aux collectivités territoriales.

Pour 2014, les recettes fiscales nettes sont revues à la baisse à hauteur de 5,8 milliards d'euros par rapport à la loi de finances rectificative de juillet, en raison du contexte macroéconomique, la faible inflation pesant sur le dynamisme des recettes de TVA. Nos prévisions, volontairement prudentes, suivent les recommandations de la Cour des comptes. Le détail de la méthodologie de prévision des recettes fiscales figure d'ailleurs dans les documents budgétaires, comme le Gouvernement s'y était engagé l'été.

J'en viens à votre question, madame la présidente. Des bruits courent en effet sur un éventuel refus de la Commission européenne à l'égard de ce budget. La transmission de notre projet de plan budgétaire est prévue pour le 15 octobre. Convenez que nous n'y sommes pas encore.

M. Francis Delattre. – Nous n'en sommes pas loin !

M. Christian Eckert. – On nous annonce déjà que nos partenaires européens vont refuser quelque chose dont ils ne sont pas encore saisis ! Nous avons certes, comme à l'habitude, des discussions, des échanges avec nos partenaires. Mais de grâce, attendons pour le moins que la Commission soit saisie et qu'elle prenne officiellement connaissance des arguments des uns et des autres. L'effort structurel, qui est l'un des indicateurs mis en cause, dépend de la croissance potentielle. Or celle-ci est calculée différemment par le FMI, l'OCDE, l'Insee, la Banque de France, et la Commission européenne elle-même... Le Gouvernement est engagé dans ces discussions techniques et informelles – Michel Sapin se rend ces jours-ci aux États-Unis, où il aura l'occasion, dans le cadre de réunions avec le FMI, d'échanger avec ses partenaires européens. Enfin, le projet de plan budgétaire que nous remettrons le 15 octobre à Bruxelles n'est pas le budget, c'est l'ensemble des éléments qui concernent la dépense publique, les

recettes publiques et les équilibres de l'ensemble du secteur public. La Commission européenne émettra un avis et formulera éventuellement des remarques avant le 30 octobre, mais la Commission n'aura pas à retoquer le budget. Cette nouvelle procédure, conforme aux dispositions du *Two-pack*, ne se substitue pas aux procédures habituelles de surveillance, elle ne consiste qu'en un avis simple sur le projet de budget.

Je ne veux être ni excessivement alarmiste ni exagérément rassurant. Laissons le dialogue se poursuivre. La France n'est pas seule à défendre ses arguments et le FMI et l'OCDE ont fait observer que l'Europe serait le continent contribuant le moins à la croissance et au redressement de l'économie mondiale. D'autres pays de l'Union sont très sensibles aux arguments de la France. Toute conclusion sur l'issue de ces discussions est à ce stade prématurée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Monsieur le ministre, merci d'être venu nous présenter le budget dès la première réunion de notre commission.

Ma première question porte sur la sincérité de la présentation. 50 milliards d'économie sont annoncées en trois ans. Certaines économies, comme celles sur les prestations sociales ou les dépenses affectées aux collectivités territoriales, sont précises ; les 19 milliards d'euros d'économies annoncées sur les dépenses de l'État le sont moins, dont les 2,4 milliards d'euros sur les dépenses d'intervention annoncées pour l'année 2015. Le compte n'y est pas. Certaines économies visent directement des opérateurs, comme les chambres de commerce et d'industrie, d'autres sont plus générales et leur impact n'est pas chiffré : optimisation, rationalisation... On peut s'interroger sur le fait qu'on ait cherché à habiller avec des idées générales une réduction importante de moyens de l'administration. L'augmentation de la réserve de précaution de 7 à 8 % ne cache-t-elle pas des arbitrages non encore effectués ? N'y a-t-il pas des impasses dans ce budget qui devront être couvertes par un recours accru aux crédits mis en réserve ?

D'autre part, ma seconde question portera sur la baisse des dotations aux collectivités territoriales et ses conséquences sur l'investissement public. Certes, la progression des dépenses est en partie de la responsabilité des collectivités elles-mêmes, mais certaines sont incompressibles – personnel, établissements scolaires, sécurité incendie... La seule marge de manœuvre possible reste l'investissement. Le Gouvernement a-t-il conscience du risque considérable que ses décisions font peser sur celui-ci, notamment dans le secteur du BTP ? L'Assemblée nationale a proposé deux mécanismes pour pallier ces inconvénients : création d'un fonds de soutien à l'investissement public, remboursement anticipé par le FCTVA... Quelles sont les mesures envisagées pour soutenir l'investissement public ?

M. Christian Eckert. - Monsieur le rapporteur général, vous soulevez des points tout à fait légitimes. Les plafonds par ministère vous ont été communiqués dès le débat d'orientation des finances publiques. Vous disposez de tous les éléments pour apprécier la situation. Les chiffres consolidés correspondent à la somme des plafonds de dépense par ministère. Les dépenses de l'État sont parfaitement maîtrisées. Notez que les critiques portent sur le solde, mais jamais sur la dépense, qui a été tenue dans les proportions autorisées par le Parlement. Cela n'a pas toujours été le cas...

La réserve de précaution contribue à cette maîtrise de la dépense. La prévision budgétaire est un exercice difficile. Les dépenses ne sont pas toutes faciles à piloter : les prestations sociales dépendent largement de la conjoncture économique ; les opérations extérieures, décidées par le président de la République, sont peu prévisibles... Tous les ans, il faut trouver à financer des lignes budgétaires que l'on ne pouvait prévoir avant : d'où la réserve de précaution. Nous avons commencé à regarder de près l'exécution pour 2014 : nous anticipons un coût des opérations extérieures supérieur à 1 milliard d'euros - or 460 millions seulement avaient été budgétés... Outil de pilotage, la réserve est aussi une incitation à faire des économies, en encourageant les ministères, qui ne sont pas plus vertueux que d'autres acteurs, à faire des efforts pour ne pas dépasser leurs plafonds. Le dégel des crédits mis en réserve n'est pas automatique, mais autorisé par le ministre du budget et celui des finances.

Vous m'interrogez sur la sincérité de ce budget. Nos hypothèses sont considérées comme prudentes. Cela n'a pas toujours été le cas : dans le passé les hypothèses ont parfois été...volontaristes. Les nôtres convergent avec celles retenues par le consensus des observateurs. Le FMI vient de s'exprimer à ce sujet. La prévision est un exercice qui prête parfois à sourire. Le Conseil d'analyse économique prévoit le montant de la dette publique à l'horizon 2040... Je salue la performance, mais ce type d'analyse sert surtout à alimenter les colonnes des journaux. Les chiffres de croissance sont révisés six mois après le début de l'exécution annuelle, et les prévisions de croissance à deux ans ne se vérifient jamais... En matière de prévision, soyons humbles.

Oui, le Gouvernement est attentif à l'investissement. Il constate néanmoins que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales augmentent. Les facteurs en sont certes nombreux.

La fonction publique territoriale a un statut différent de celui de la fonction publique d'État, et, à bien des égards, plus favorable, comme le glissement vieillesse-technicité ou le rythme d'avancement des carrières. Êtes-vous prêts à ouvrir ce chantier pour ne pas avoir le sentiment que l'État décide à votre place ? Il faudra avancer avec les partenaires sociaux. Certes l'État décide du point d'indice. Certes il a revalorisé les salaires des catégories B et C, ce qui a alourdi les frais de fonctionnement.

M. Charles Guené. – Eh oui !

M. Christian Eckert. – Mais l'État fait lui-même des efforts dans la gestion des carrières. Les collectivités territoriales sont-elles prêtes à engager une réflexion sur le statut de la fonction publique territoriale ?

La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté hier plusieurs amendements auxquels le Gouvernement n'était pas complètement favorable. Peut-on prétendre que 4 ou 5 milliards d'euros en plus pour le FCTVA seraient sans incidence sur le budget de l'État ? Nous sommes prêts à orienter la progression de la péréquation vers l'investissement, ou à revoir le taux de réfaction de la compensation TVA vers le budget européen, ce qui coûterait 300 à 400 millions d'euros et devrait alors être compensé. Nous aurons l'occasion d'en discuter lors du débat budgétaire.

M. Vincent Delahaye. – Une réserve de précaution de 5 % me semblerait suffisante. L'écart entre ce taux et celui proposé, de 8 %, pourrait venir réduire les dépenses de l'État.

Il est légitime de demander des efforts aux collectivités territoriales comme à l'ensemble des administrations, à condition qu'ils soient répartis équitablement : 2,5 milliards d'euros en 2014, 3,7 milliards en 2015, pour les dépenses locales, contre 1,8 milliard de baisse en valeur pour les dépenses d'État alors que le budget de l'État approche les 360 milliards d'euros et que celui des collectivités s'élève 220 milliards. Ce n'est pas juste et cela aura des conséquences considérables sur l'investissement local, au-delà des échéances électorales et du cycle de l'investissement qui leur est associé.

Quelle est l'utilité du Haut Conseil des finances publiques ? J'étais sceptique lorsqu'il a été créé. Il est moins optimiste que vous en matière de croissance. Ne serait-il pas plus pertinent de bâtir le budget sur la base d'hypothèses de croissance inférieures de 0,5 % au consensus des économistes de façon à construire le budget de façon prudente ? En outre le Haut Conseil estime que les économies de dépenses de 21 milliards ne sont pas assez documentées. Tiendrez-vous compte de ce qu'il dit ? Si ses avis restent lettre morte, à quoi sert de l'avoir instauré ?

Les recettes sont moins dynamiques que prévu, en dépit des hausses d'impôt depuis deux ans. Comment expliquer l'écart entre les prévisions et la réalisation, notamment pour l'impôt sur le revenu et l'IS ? Enfin, vous évoquez les prévisions à 2040 du Conseil d'analyse économique mais lors de la réforme des retraites, le Gouvernement tablait sur une hypothèse d'un taux de chômage de 5 à 6 % en 2040. Vos hypothèses sont, parfois, également irréalistes !

M. Charles Guené. – Vous avez indiqué que la norme de progression des dépenses locales inscrite dans la loi de programmation était indicative. Elle n'en est pas moins unilatérale. Des marges de progression existent. D'indicative et unilatérale, elle pourrait devenir prescriptive et

partagée. Quels outils le Gouvernement entend-il mettre en place en ce sens ?

L'effort de redressement demandé aux collectivités territoriales s'élève en cumulé à 30 milliards d'euros. La nouvelle baisse des dotations n'est pas soutenable. Certaines collectivités ne pourront faire face. La péréquation ne suffira pas toujours à compenser cette évolution. Le FPIC peut être amélioré, mais la création d'un nouveau fonds sera certainement nécessaire. Ce nouveau prélèvement aura, en outre, des effets différés sur la croissance. L'observatoire des finances locales montre que nous avons consommé beaucoup de réserves. Si les effets sur l'investissement ne se sont pas fait sentir, c'est grâce au cycle électoral. Il y a urgence à se pencher sur des mécanismes de correction favorisant l'investissement local. Sinon, gare aux désillusions.

Mme Marie-France Beaufils. – Beaucoup d'élus ont déjà perçu les effets de la baisse des dotations sur l'investissement local, sur les travaux publics. Il ne faut pas regarder uniquement les moyennes mais entrer dans les détails. Depuis plusieurs années, les dotations sont gelées. L'an dernier elles ont baissé de 1,5 milliard d'euros, et, cette année, de 2,67 milliards d'euros. Cette baisse pénalise les collectivités les plus modestes qui ne peuvent augmenter les impôts locaux. En outre, la situation des familles s'est tellement dégradée qu'elles sont de plus en plus nombreuses à solliciter les services publics communaux. Ainsi la baisse des dotations n'aura pas seulement des effets sur l'investissement mais touchera aussi le fonctionnement, et aura des conséquences directes sur le pouvoir d'achat des ménages modestes.

Les collectivités territoriales subissent aussi la charge de la réforme des rythmes scolaires. À combien l'estimez-vous ? Selon l'Association des maires de France, le coût s'élèverait à 150 euros par enfant lorsqu'il est fait appel à des professionnels spécialisés, soit bien plus que la couverture prévue par l'État.

Vous dites envisager de réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF). Pourriez-vous être plus précis ? Selon quels principes ? Vous souhaitez inclure un indicateur pour mesurer le « dynamisme » de la dépense publique. Ce terme signifie-t-il que les dépenses des collectivités territoriales sont trop importantes ? Enfin, pourquoi privilégier la décote de l'impôt sur le revenu plutôt qu'une plus grande progressivité de l'impôt ? Le contribuable non imposable bénéficie d'ouvertures de droits, pas celui auquel s'applique la décote.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Votre présentation est habile mais les chiffres sont têtus : 1 % de croissance, 0,9 % d'inflation, ces prévisions sont-elles réalistes ? Le Haut Conseil des finances publiques ne le pense pas. Votre objectif d'un déficit à 4,3 % montre bien que vous avez

renoncé à toute volonté d'assainissement. La dépense publique continuera d'augmenter.

Quelles seront les conséquences de la suspension de l'écotaxe ? Le contrat avec Ecomouv' n'est, quant à lui, pas suspendu. Le risque financier est énorme. Quels sont les montants à verser en 2015 au titre du partenariat public privé ? Le Parlement doit être consulté sur toute modification de l'écotaxe. Quand le sera-t-il ?

M. Serge Dassault. – Un déficit de 3 % en 2017 : Comment y croire ? Pour être sincère, il faudrait se fonder sur une croissance zéro. Il est si facile de faire des prévisions ; et si l'on se trompe, qu'à cela ne tienne, il suffit d'emprunter ! Mais avec désormais 2 000 milliards d'euros de dettes, cela durera-t-il ? C'est de la cavalerie ! Nous courons à la faillite. La croissance est morte car les investisseurs sont partis. Les impôts ont atteint un tel niveau qu'il n'est plus possible de gagner de l'argent en France. Une prévision de croissance de 1,7 % en 2017, cela me semble tout simplement ridicule.

Prenons garde en outre à la remontée des taux d'intérêt. Les investisseurs se rendent compte que nous ne faisons pas d'économies. Les 35 heures coûtent 21 milliards d'euros, les allègements sociaux sont onéreux également. Voilà une source d'économies possibles...

M. François Marc. – Je salue la détermination du Gouvernement, la clarté du ministre, sa pugnacité dans un moment où sa mission est très difficile. Si nous n'avions rien fait depuis 2012, le déficit en 2014 s'établirait à 7,1 % et non 4,1 % du PIB. En 2015, il serait de 7,5 % et non 4,3 %. Le budget 2015 est un budget qui a du cœur. Il vise à protéger les plus fragiles et les jeunes...

Mme Fabienne Keller. – Je ne crois pas !

M. François Marc. – Le FPIC est conservé. Les abondements supplémentaires au titre de la péréquation verticale sont importants. La réflexion sur la réforme de la DGF est lancée. Comment faire avancer ce dossier difficile ?

M. Richard Yung. – Considérant nos faibles marges de manœuvre, c'est du côté de l'investissement qu'il faut regarder. Qu'en est-il du CICE en 2014 ? Et en 2015 ? Le futur président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a aussi évoqué un plan d'investissement de 300 milliards d'euros. Mais restons prudents : le plan de relance précédent, de 100 milliards d'euros, n'a guère été perceptible... Comment ce nouveau plan sera-t-il financé ? Le Gouvernement français a-t-il réfléchi à des projets qui pourraient en bénéficier ?

M. Dominique de Legge. – Vous n'avez rien fait pour endiguer la dérive des finances locales : réformes des rythmes scolaires, abrogation du jour de carence des fonctionnaires, etc. Si vous souhaitez que les collectivités territoriales participent à l'effort de redressement, il convient de ne pas leur

mettre de nouvelles dépenses à charge ! La part des collectivités territoriales dans l'endettement public représente 9 %. Or, sur les 50 milliards d'euros d'économies que vous annoncez, l'effort qui leur est demandé s'élève à 27 milliards ! Ce n'est ni juste ni équilibré. Que comptez-vous faire pour réduire les dépenses obligatoires à la charge des collectivités territoriales ?

Vous baissez l'impôt sur le revenu. Mais ne s'agit-il pas d'un simple retour au niveau de 2012, avant les hausses de 2013 ?

S'agissant, enfin, du budget de la défense et de la loi de programmation militaire, on annonce des recettes, liées aux investissements d'avenir. Mais ce qui a fonctionné l'an passé grâce à un tour de passe-passe ne jouera plus l'an prochain. Il faut financer les OPEX dont le coût augmente avec les tensions internationales. Quelles sont les recettes tirées de ventes immobilières ou des ventes de fréquences hertziennes ?

M. Jean-Claude Boulard. – Vos décisions auront des conséquences lourdes sur les finances locales : 3,7 milliards d'euros cette année puis de nouveau l'année prochaine, cela va diminuer massivement l'investissement, donc la croissance. La commission des finances de l'Assemblée nationale a envisagé deux mécanismes : l'ajustement du taux du FCTVA à 0,9 %, disposition modeste mais encourageante, puis le versement anticipé de ses compensations à celles des collectivités territoriales qui s'engagent à maintenir un certain niveau d'investissement. Les quelques milliards d'euros ainsi versés pendant la crise ont été assez efficaces. Qu'en pensez-vous ?

Tandis que l'on réduit les dotations, supprimer des petites taxes qui abondent les budgets locaux, comme celle sur les pavages ou celle pour la gestion des eaux pluviales, n'est pas raisonnable. Certes, elles ne représentent que 600 000 et 700 000 euros. Mais on commence par les petites taxes, car ce n'est pas douloureux, et on sait ce qui se passe ensuite, au nom de la simplification – voyez le rapport de l'Inspection générale des finances sur le sujet. Nous réduisons les dotations : sanctuarisons au moins ces petites ressources.

En matière d'allègement des normes, la suppression des contrôles de l'air dans les maternelles et les crèches est une bonne mesure – cela fait un an qu'Alain Lambert et moi le réclamions ; la bataille a été gagnée grâce aux échos dont s'en est fait le *Canard enchaîné*, qui est un peu le journal officiel de la République ! Je propose également de supprimer les normes sismiques dans les zones où la terre ne tremble pas, car il y a là d'inutiles surcoûts de construction.

M. Philippe Dominati. – Je ne sais si ce budget a un problème de sincérité, mais de crédibilité, sans aucun doute. Je forme un vœu : celui de la stabilité. Le premier budget du quinquennat était défendu par Jérôme Cahuzac, le second par Bernard Cazeneuve ; je vous souhaite de défendre le prochain.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget. – En remontant plus loin, vous observeriez le même phénomène. C'est un poste exposé...

M. Philippe Dominati. – Vous ne tenez pas compte du ras-le-bol fiscal des Français. Le taux de prélèvements obligatoires diminuerait de 0,1 % : d'abord ce sont des prévisions, elles ne seront pas tenues ; ensuite vous ne savez pas comment évolueront les impôts locaux. Je ne retrouve pas dans ce budget les annonces faites en matière fiscale par le Gouvernement après les municipales et les manifestations – il y a eu certes deux remaniements à opérer. Résultat : rien dans ces textes sur les prélèvements obligatoires, qui sont élevés, et le demeureront.

Le Pacte de stabilité et de croissance renforcé prévoit que l'objectif de moyen terme exprimé en solde structurel est modifié tous les trois ans, sauf réforme structurelle ayant une incidence sur la soutenabilité des finances publiques. Vous changez cet objectif, mais je ne vois pas la réforme structurelle.

M. Marc Laménie. – Les économies prévues sur la protection sociale s'élèvent à 9 ou 10 milliards d'euros : 4,5 milliards apparaissent dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale ; en quoi consistent les 5 milliards d'euros restants ? S'agit-il d'économies résultant des réformes antérieures ou de mesures nouvelles ?

M. Michel Bouvard. – Personne ne conteste la légitimité de la péréquation. Mais désormais, elle se combine à la baisse des dotations et la conjonction de ces deux prélèvements pose des problèmes aux collectivités concernées. Avec de tels mécanismes, on ne règle pas le problème des collectivités pauvres et on handicape les capacités d'investissement d'un certain nombre d'autres collectivités.

Le Gouvernement s'attaque au sujet des taxes affectées et des opérateurs, je l'en félicite : il est bon que le Parlement se prononce sur l'affectation et le taux de ces taxes. Cela nécessitera de la transparence, et je rejoins Marie-Hélène Des Esgaulx sur la taxe au bénéfice de l'AFITF.

Sur l'évolution de la dépense fiscale, vous demeurez très discret. Un plafonnement avait été annoncé. Où en est-on ? Avez-vous des prévisions de son évolution dans les prochaines années ?

M. Francis Delattre. – Depuis neuf jours, l'État vit à crédit. Avons-nous atteint un seuil maximal ? Nullement : en 2015, nous aurons épuisé nos ressources le 15 septembre. Certains chiffres prêtent à l'interprétation ; pas ceux de l'endettement. *Le Monde* lui-même parle du « gouffre de la dette ». Nous allons gaillardement vers les 100 % du PIB ! D'après nombre d'économistes, nous flirtons avec le défaut de paiement, et si nous ne faisons rien, nous y allons tout droit.

Je fais miennes les questions relatives à la dépense fiscale et au CICE. Le vrai problème, ce sont les rentrées fiscales. L'État est dans l'impasse, et nous sommes à bout de souffle.

Un mot sur les réformes de structure. Sur le logement, les résultats ne sont pas satisfaisants, vous l'avez dit vous-même, et cette politique coûte très cher : que fait-on ? Sur le coût du travail : nous sommes le pays qui travaille le moins, nous avons les 35 heures, nous vivons encore sur le mythe du partage du travail... résultat : 7 millions de chômeurs. Sur le financement du logement, de la protection sociale, la réforme du code du travail, la flexibilité du marché de l'emploi, le ministre du budget est-il associé à la réflexion ?

Le quinquennat a commencé sur le thème de la justice fiscale. Une « grande » réforme nous attendait : la fusion de l'IR avec la CSG. Où en est ce « magnifique » projet de fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? Avez-vous définitivement renoncé ?

M. Michel Canevet. – En tant que nouveau parlementaire, je veux vous transmettre les plus vives inquiétudes de la population sur l'état des finances publiques. La baisse des déficits passe par la maîtrise des dépenses. Elle est engagée ; il faudra aller plus loin, notamment par la hausse des recettes et le changement de politique économique. Un nouveau cap sera nécessaire, comme l'a dit Serge Dassault.

Les ponctions devront être faites avec discernement sur les organismes associés à l'État, sous peine de les déstabiliser. Le président de la Chambre de commerce et d'industrie de Brest est à cet égard très inquiet.

Les collectivités territoriales participent à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. C'est en effet une nécessité. Mais l'État impose sans cesse à leurs gestionnaires de nouvelles charges – réforme des rythmes scolaires, revalorisation des bas salaires, transfert prévu des autorisations d'urbanisme aux collectivités – et supprime les outils de gestion du personnel comme le jour de carence. Cela ne peut continuer ainsi.

M. Jean Germain. – Je rejoins François Marc : la situation est aujourd'hui difficile – elle l'était hier également. Certains d'entre nous ont connu pendant leur mandat l'arrivée de la crise, ou ses prolongements. Je serai dialectique plutôt que politicien, et ferai observer à Serge Dassault que la droite a eu cinq ans pour remettre en cause les 35 heures et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), et ne l'a pas fait.

M. Serge Dassault. – Je le sais bien, et je l'ai dit alors !

M. Jean Germain. – L'UMP, en pleine compétition pour l'élection de son président, ne recule devant aucun chiffre : Monsieur Juppé annonce 100 milliards d'euros d'économies, Monsieur Fillon 120 milliards, et Monsieur Sarkozy entend « cogner fort »... Qui peut croire qu'ils y parviendront sans toucher aux dépenses des collectivités territoriales, mais

en supprimant les départements ? Comment œuvrer pour sortir la France de l'impasse, et éviter d'en faire une Italie *bis* : voilà la seule question à poser.

Travaillons sur l'unification des statuts de la fonction publique. Il n'y a plus de raisons de maintenir séparées la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale. Entre les communautés de communes et les sous-préfectures, il y aurait beaucoup à faire en matière de mobilité des personnels et de mutualisation des services. Travaillons également sur les ressources non fiscales des collectivités territoriales. Autorisons-les à produire et à vendre de l'énergie – ce qui impliquerait des accommodements avec les monopoles de production existants. Les collectivités territoriales ne peuvent en tout cas pas continuer à exister avec moins de dotations et moins d'impôts.

Je rejoins Michel Bouvard sur les 112 milliards d'euros de taxes affectées. Il y a des choses à faire en la matière, comme sur la fraude à la TVA, qui ferait perdre 30 milliards d'euros à l'État chaque année. Sur tous ces sujets, le Parlement a un rôle à jouer et notre commission doit se saisir de ces sujets.

M. Michel Berson. – Les dépenses d'avenir sont maintenues à un haut niveau, c'est bien. Les engagements du président de la République seront tenus en 2015, comme en 2013 et en 2014. Mais la situation de l'emploi scientifique demeure préoccupante. Les raisons en sont purement démographiques : le nombre de chercheurs à l'âge de la retraite diminuera fortement dans les années à venir ; les recrutements diminueront par conséquent de 20 % à 30 %, ce qui est considérable. Les jeunes chercheurs que nous sommes en train de former auront de plus en plus de difficultés à trouver un emploi.

Une solution existe à budget constant – nous ne pouvons faire autrement. Il suffit de faire sauter un verrou idéologique : le crédit d'impôt recherche. Celui-ci atteindra 6 milliards d'euros en 2014, soit un doublement en sept ans. C'est désormais la deuxième dépense fiscale après le CICE ! Peu de dépenses fiscales ont autant progressé. Imaginons un mécanisme pluriannuel de recrutement de jeunes chercheurs financé par 5 % à 10 % du CICE, soit entre 300 et 600 millions d'euros. C'est une nécessité impérieuse.

Notre pays est, de plus, rétif à reconnaître les mérites des docteurs. En Allemagne, de nombreux chefs d'entreprise sont docteurs ; en France, très peu – nous préférons les ingénieurs sortis des grandes écoles. La loi de juillet 2013 promeut la reconnaissance du doctorat dans l'industrie, mais il est temps de passer de l'incitation à la conditionnalité : soumettons par exemple le bénéfice du crédit d'impôt recherche à l'embauche par les grandes entreprises de jeunes chercheurs. Ces mesures sont simples, pratiques, et ne coûtent rien. Le président de la République, dans son discours d'août 2012, a parlé de sanctuarisation du crédit d'impôt recherche, terme qui met tout le monde au garde-à-vous : posons le débat autrement.

M. Éric Bocquet. – Le CICE n’atteint pas sa cible. Des rapports le montrent, son suivi semble le confirmer. Notre groupe ne l’a jamais soutenu. Est-il juste et pertinent que la grande distribution, non exposée à la concurrence internationale, en bénéficie ? L’Insee estime qu’une partie du dispositif sert à augmenter les salaires, et le taux de marge des entreprises est encore en recul en 2014... Bref, à l’évidence, le ciblage est inadéquat.

Je n’ai rien entendu sur l’évasion fiscale. Les recettes de la lutte contre celle-ci figurent-elles dans la catégorie « autres recettes fiscales » chiffrée à 19 milliards d’euros ? Quels sont les objectifs et les moyens pour 2015 ?

Mme Fabienne Keller. – La baisse de la dotation globale de fonctionnement décourage les équipes municipales, nous l’avons constaté cet été en arpentant le terrain. La baisse de l’investissement public qu’elle va entraîner aura un effet boomerang sur les comptes de l’État : baisse de l’impôt sur les sociétés, baisse des cotisations sociales... Avez-vous une évaluation des nouvelles mesures sociales qu’il faudra mettre en place en 2015, 2016 et 2017 pour en atténuer les effets ?

Ce budget augmente la taxe intérieure de consommations sur les produits énergétiques (TICPE), après une baisse au début du quinquennat. L’écotaxe, elle, est reportée *sine die* si l’on en croit les informations qui viennent de nous parvenir. Où est la cohérence de la fiscalité écologique ? Nous sommes tous convaincus qu’il faut fiscaliser la pollution plutôt que les salaires et qu’il faut en la matière envoyer des signaux-prix clairs. Quelle est votre stratégie dans ce domaine ?

M. Georges Patient. – Avez-vous prévu des dispositions spécifiques pour les collectivités d’outre-mer ? Elles sont beaucoup plus dépendantes que les autres des ressources fournies par l’État.

M. Maurice Vincent. – Il est très difficile de construire un budget qui comporte des économies substantielles sans nuire à la croissance. Pourrions-nous mobiliser l’épargne des Français, abondante, notamment celle gérée par la Caisse des dépôts et consignations, afin d’œuvrer en faveur de la relance ?

J’ose exprimer une idée hétérodoxe : les collectivités sont soumises à une nécessaire rigueur dans les dépenses de fonctionnement, mais les plus riches conservent une capacité d’endettement : pourquoi ne pas l’employer, dans les deux ans à venir, pour limiter le recul de la croissance ?

M. François Baroin. – Je connais la difficulté de l’exercice et, je l’avoue, je n’aimerais pas être aujourd’hui à la place de Christian Eckert...

Dans le document de présentation, la phrase sur les perspectives économiques en France et en Europe qui « ne sont pas celles qui nous étaient promises » me semble très révélatrice de la façon dont est bâti ce projet. Mais passons... S’agissant des collectivités locales, Bercy estime à 11 milliards

d'euros les économies à réaliser à un horizon de trois ans. En fait, c'est un effort cumulé de 28 milliards qui leur est demandé, soit 30 % des économies annoncées. Avez-vous sollicité les services du ministère pour connaître, dans chaque secteur, les conséquences à en attendre, pour l'activité économique, la croissance, les destructions d'emplois ? Je fus le premier ministre du budget à ne pas indexer sur l'inflation le montant des dépenses publiques. Mais l'effort ainsi demandé aux collectivités, qui portait sur un seul exercice, était deux fois moins important que maintenant. On atteint des proportions inégalées. Nous avons donc besoin d'analyses précises pour pouvoir débattre dans des conditions sincères.

Mme Michèle André, présidente. – J'indique à Francis Delattre que la commission des finances a demandé au Conseil des prélèvements obligatoires une étude sur une fusion entre l'impôt sur le revenu et la CSG. Nous recevrons ses conclusions en décembre prochain et aurons donc à travailler sur le sujet.

M. Christian Eckert. – Merci à tous ceux qui m'ont prodigué des encouragements – même si certains ont employé le ton qu'on utilise en présence d'un malade dont la guérison est douteuse. Vous rapportez les inquiétudes de nos concitoyens, en employant des termes comme « explosion » ou « dérapages », etc. Il nous revient pourtant de prendre quelque recul, **François Baroin** a connu ce ministère en des temps agités...

Mme Fabienne Keller. – Il a bien géré !

M. Christian Eckert. – C'est aux citoyens et aux électeurs d'en juger. Quoi qu'il en soit, le déficit public en 2010 était de 148 milliards d'euros, il est inférieur de moitié aujourd'hui. Chacun y a pris sa part et j'ai eu l'honnêteté de dire que la réduction avait commencé avant notre arrivée ; il en va de même, reconnaissez-le, de l'augmentation des impôts. Quant aux comptes sociaux, après avoir approché les 30 milliards d'euros dans le passé, le déficit s'établira cette année en deçà de 15 milliards. C'est encore trop, mais ne prétendez pas que la situation est plus dangereuse qu'il y a quelques années ! Si le médecin vous recommande de perdre quinze kilos et que vous parvenez à maigrir de dix kilos, il ne vous reprochera pas d'avoir grossi. Et l'élève qui obtient une note de 9 sur 20 après avoir eu une moyenne de 5 doit-il être grondé ou encouragé ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – et la commission d'enquête ont mené un travail sur l'écotaxe. J'indique que 450 millions d'euros ont été inscrits en recettes brutes pour l'AFITF et 200 millions en dépenses. Divers gouvernements se sont occupés de cette question ; le Parlement s'était prononcé quasi unanimement pour la création de l'écotaxe. Aujourd'hui, après les reports successifs, le risque financier pour l'É frise le milliard d'euros. Il faut signer des protocoles, les discussions sont en cours avec Ecomouv'. Les péages de transit poids-lourds fonctionnent déjà à blanc...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – La ministre annonce ce matin la suspension de la taxe !

M. Christian Eckert. – Ce n'est pas un communiqué de presse mais une information dans la presse...

S'agissant de la TICPE, la contribution climat-énergie monte en puissance, l'an prochain son produit avoisinera les 4 milliards d'euros, notamment avec les 2 centimes supplémentaires sur le gazole. Sur le total, 800 millions sont affectés à l'AFITF, afin que son budget demeure d'environ 1,9 milliard d'euros. Tous les investissements sont bien sûr indispensables, le canal Seine-Nord, le Lyon-Turin, et tous les autres. Cependant, si les ressources manquent, les investissements devront être réduits. C'est une position que nous assumons – moi parfois plus que d'autres...

Pour évaluer le CICE, il convient de prendre en compte trois cas : les entreprises qui ne paient pas d'impôt sur les sociétés reçoivent un versement ; d'autres, qui en paient, bénéficient d'une diminution d'impôt ; le versement du crédit d'impôt aux grandes entreprises est différé de trois ans. En comptabilisant l'ensemble des créances accumulées au titre du CICE, on obtient un total de 10,5 milliards d'euros cette année – mais toutes les demandes pour 2014 ne sont pas enregistrées – contre 12 prévus. La dépense budgétaire représente environ 4 milliards d'euros. Nous ne sommes pas loin de la prévision, et nous analyserons pourquoi certaines entreprises n'ont pas fait appel au CICE : crainte du contrôle fiscal, optimisation en fonction d'autres crédits d'impôt...

Oui, la mobilisation de l'épargne, en particulier celle placée en assurance-vie, peut être employée en faveur des PME, ou de la politique du logement. Un certain nombre de dispositifs fiscaux y tendent.

L'ensemble de la dépense publique s'établit à 1 200 milliards d'euros, dont 20 % émanant des collectivités locales, soit 50 milliards d'euros. Si les collectivités territoriales prennent en charge 20 % de l'effort d'économies, cela représente 10 milliards d'euros.

M. Vincent Delahaye. – Les calculs ne sont tous effectués selon la même méthode !

M. Christian Eckert. – Comparer 28 milliards d'euros de baisse des dotations, soit le montant cumulé sur trois ans, à une année de dotation n'est pas très honnête intellectuellement. L'État et la protection sociale sont soumis à la même exigence, et selon une répartition proportionnelle. Sauf que, dès 2015, l'État assumera 40 % de sa part, la protection sociale également, contre 33 % pour les collectivités locales.

M. Vincent Delahaye. – Il faut retourner en cours de mathématiques !

M. Christian Eckert. – Certes, au sein du bloc des collectivités, la ventilation n'est pas homogène, mais il existe des dispositifs pour celles qui

traversent plus de difficultés ; les collectivités d'outre-mer y font largement appel.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la dépense fiscale. Hors CICE, elle a atteint 70,9 milliards d'euros en 2013. Nous nous sommes écartés de la prévision très légèrement, 100 millions d'euros, guère plus. En 2014, le montant prévu est de 70,7 millions. En 2015, il diminuera peu, à 70,6 millions, mais je remercie Michel Bouvard de ses propos sur les taxes affectées. Michel Canevet a évoqué les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Nous sommes ouverts à certaines adaptations... à condition que le pied de colonne ne soit pas changé ! Car certaines CCI ont plus de marges de manœuvre que d'autres, et nous étudierons les dérogations possibles en fonction des jours de fonds de roulement dans chaque chambre consulaire, et en fonction des motivations. J'ai à l'esprit le cas d'une chambre qui a réalisé des économies afin de procéder à un investissement important en matière de formation : la règle posée pourrait, là, souffrir une exception.

On demande au Gouvernement une loi de programmation des finances publiques, qui inclut les dépenses des collectivités. Or les services du ministère ont quelque difficulté à appréhender l'évolution de ces postes, et nous avons eu de nombreuses surprises par rapport à nos prévisions ces dernières années. La prévision, en l'occurrence une augmentation de 0,3 % en valeur, est indicative. Ce sont les députés, je le rappelle, qui demandent une décomposition entre fonctionnement et investissement.

Le Fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires sera maintenu en 2015, mais recentré sur les communes les plus fragiles.

Nos prévisions sont-elles irréalistes ? Monsieur Dassault, nous avons déjà bien du mal à trouver les équilibres nécessaires en retenant une hypothèse de croissance faible : en nous fondant sur une croissance nulle, nous n'y parviendrions pas ! Notez que nos prévisions sont identiques à celles du FMI, de l'OCDE. En d'autres temps, d'autres ont fait des projections plus volontaristes, je le redis. Pourquoi une nouvelle loi de programmation, nous demande-t-on, qu'est-ce qui a changé ? Les prévisions de croissance, justement ! Mais aussi l'inflation, et la croissance potentielle, fixée jusqu'à présent à 1,5 % et aujourd'hui à 1 %. Soit dit en passant, cela signifie que l'effort structurel est plus difficile. Preuve que notre démarche est courageuse.

Sur les prévisions de recettes, je vous renvoie aux fascicules des « Voies et moyens » annexés au projet de loi de finances.

Richard Yung a parlé du programme de 300 milliards d'euros proposé par M. Jean-Claude Juncker. Le Gouvernement français souhaite qu'il soit rapidement mis en œuvre. La Caisse des dépôts et consignations est un outil à utiliser. Nous attendons de connaître le contenu exact du plan.

Monsieur Boulard, vous évoquiez le dynamisme de la fiscalité locale, je vous communique les chiffres les plus récents : le produit de la

CVAE progresse de 7,4 % en 2014, celui des DMTO de 8,6 %, la taxe d'habitation de 5,7 %, la taxe foncière de 3,9 %. Et cela n'est pas dû à une hausse des taux, vous le savez bien, puisque nous sommes en année électorale...

Les débats qui nous attendent seront l'occasion de vous apporter d'autres réponses.

Mme Michèle André, présidente. – Nous vous remercions de cette première présentation.

II. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (15 OCTOBRE 2014)

Réunie le mercredi 15 octobre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de Mme Marie-France Beaufils, vice-présidente, la commission a procédé à l'audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques.

Mme Michèle André, présidente. - Je souhaite la bienvenue à Didier Migaud devant la commission des finances nouvellement reconstituée. Nous le recevons ce matin en tant que président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), afin qu'il nous présente deux avis. Le premier porte sur le projet de loi de finances et sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, que je qualifierai de « traditionnel », le Haut Conseil ayant déjà rendu des avis de ce type.

Je souhaite également la bienvenue à Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales.

En second lieu, Didier Migaud nous présentera l'avis du HCFP sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Sans entrer dans le détail, j'indique à mes collègues combien cet avis est important. Il conduit en effet le Haut Conseil à se prononcer sur les hypothèses qui ont permis de construire notre trajectoire de solde structurel et auxquelles il se référera ensuite pour en vérifier le respect.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. - Madame la présidente, messieurs les rapporteurs généraux, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie d'avoir bien voulu m'inviter devant votre commission, récemment renouvelée, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, pour vous présenter les principales conclusions des avis relatifs au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, d'une part, et aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015, d'autre part.

La préparation de ses deux avis a fortement mobilisé les membres du Haut Conseil. Un séminaire sur la croissance potentielle avait été organisé dès le mois de juin, et de nombreuses auditions ont été conduites au mois de septembre.

J'aborderai successivement les deux avis, en commençant par celui relatif au projet de loi de programmation. Le HCFP se prononce pour la première fois sur un projet de loi de programmation des finances publiques.

Aux termes de l'article 13 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, sa mission est triple. Il doit apprécier l'estimation du produit intérieur brut

(PIB) potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation ; il doit se prononcer sur les prévisions macroéconomiques associées ; enfin, il doit examiner la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme (OMT) retenu et des engagements européens de la France.

Permettez-moi d'évoquer, tout d'abord, l'estimation de PIB potentiel. C'est la première fois que le Haut Conseil des finances publiques devait se prononcer sur l'estimation de celui-ci. En effet, le Haut Conseil ayant été installé le 21 mars 2013, il n'avait pas été invité à rendre un avis sur la précédente loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, adoptée en décembre 2012.

Le PIB potentiel se définit usuellement comme la production soutenable, c'est-à-dire celle pouvant être réalisée sans entraîner de tensions sur les prix.

Chacun connaît les fragilités de cette notion, pourtant devenue centrale en matière de gouvernance des finances publiques. Il ne s'agit pas de données statistiques ou comptables, mais du résultat d'un modèle économique, ce qui rend l'estimation du PIB potentiel incertaine. Sa mesure est rendue encore plus difficile par la crise économique que nous traversons. Les chocs subis par l'économie française depuis 2008 ont vraisemblablement eu un impact, pour partie transitoire et pour partie pérenne, sur le niveau du PIB potentiel, sans qu'il soit possible d'estimer leur part respective avec précision.

L'écart de production, qui constitue la différence entre la production effective et la production potentielle, renseigne sur la capacité de rebond d'un pays quand il est négatif, comme c'est le cas actuellement, ou sur le risque de ralentissement lorsqu'il est positif. En matière de finances publiques, l'écart de production permet d'identifier la composante conjoncturelle du déficit effectif et de mesurer, par différence, le solde structurel, qui constitue aujourd'hui un outil essentiel de pilotage des finances publiques à l'échelle européenne.

Le Gouvernement a retenu, pour le présent projet de loi, l'écart de production tel qu'estimé par la Commission européenne. Cet écart s'établit à - 2,7 % du PIB potentiel pour l'année 2013.

Le Haut Conseil constate que cette estimation se situe au centre de la large fourchette des estimations disponibles, notamment celles des organisations internationales, comme le FMI ou l'OCDE, et de l'Insee - entre - 2 % et - 3,5 % - du PIB potentiel. Un tel écart suggère que l'économie française dispose d'une forte capacité de rebond. Le scénario retenu par le Gouvernement, comme par les organisations internationales, est donc celui d'un rattrapage, avec une fermeture progressive de l'écart de production. Cependant, ce rattrapage ne serait pas tout à fait achevé à l'horizon de la programmation.

La position du HCFP sur ce plan est plus réservée. Le Haut Conseil considère en effet qu'un écart de production plus faible et, partant, une moindre capacité de rebond, ne peuvent être exclus. Il note en particulier que l'économie française connaît un écart de production fortement négatif depuis plusieurs années, alors qu'en principe un tel écart est supposé se résorber rapidement. Cela conduit à s'interroger sur l'existence même d'un potentiel de rebond substantiel.

La prise en compte d'une telle hypothèse, qui mériterait selon nous d'être étudiée, se traduirait par un déficit structurel plus dégradé tout au long de la période de programmation ; elle pourrait conduire à des prévisions de croissance plus faibles.

S'agissant de la croissance de ce PIB potentiel, le Haut Conseil des finances publiques considère que l'estimation de 1 % en 2014 et 2015, et de l'ordre de 1,2 % en moyenne pour les années 2016 à 2019, constitue une hypothèse acceptable.

Ces estimations, qui sont également retenues par la Commission européenne, sont plus basses que celles retenues dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, et dans les programmes de stabilité et lois de finances ultérieurs - 1,5-1,6 % sur la période 2014-2017. Elles sont proches des dernières estimations du FMI et de l'INSEE, inférieures à celles publiées par l'OCDE, mais plus élevées que celles de la Banque de France.

J'en viens à présent aux prévisions macroéconomiques associées au projet de loi, qui portent sur l'horizon de la programmation, c'est-à-dire la période 2014-2019.

Permettez-moi d'aborder directement le moyen terme - je reviendrai sur les années 2014 et 2015 dans la suite de mon intervention sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Par rapport aux prévisions associées en avril dernier au programme de stabilité, le Haut Conseil des finances publiques note que le Gouvernement a décalé dans le temps son scénario de reprise de l'environnement international, et revu à la baisse les perspectives de croissance à court terme. Ce scénario est ainsi moins optimiste que celui présenté en avril dans le programme de stabilité qui reposait, comme le Haut Conseil l'avait noté dans son avis, sur la réalisation simultanée de plusieurs hypothèses favorables, qui ne se sont malheureusement pas matérialisées.

À moyen terme, ses prévisions - 1,7 % en 2016 et 1,9 % en 2017 - reposent toutefois encore, selon nous, sur des hypothèses favorables quant à l'environnement extérieur et à l'effet des politiques économiques sur la compétitivité des entreprises françaises, l'investissement et l'emploi.

Le scénario reste entouré d'un certain nombre d'aléas, qui concernent notamment l'environnement international et l'investissement. La

reprise du commerce mondial pourrait en particulier être moins rapide que prévu. De même, la reprise de l'investissement pourrait être moins marquée si les entreprises choisissaient de limiter leur endettement plutôt que d'investir, dans un contexte où l'amélioration de leur taux de marge serait lente. À l'inverse, le scénario du Gouvernement pourrait être conforté par une baisse de l'euro et, à moyen terme, par la mise en place d'un plan d'investissement européen.

J'en viens enfin à la cohérence de la programmation présentée par rapport à l'objectif à moyen terme et aux engagements européens de la France.

Cette programmation n'est pas cohérente avec les engagements européens de la France.

Dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, la France s'est engagée, à l'occasion du programme de stabilité adressé aux autorités européennes en avril 2014, à ramener son déficit en deçà de 3 % du PIB d'ici 2015, et à améliorer son solde structurel de 0,8 point de PIB en 2014 et en 2015.

Or, dans la programmation présentée, le déficit effectif se maintiendrait au-delà de 4 % du PIB entre 2013 et 2015 et ne reviendrait pas sous le seuil de 3 % avant 2017.

L'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation du solde structurel, pour chacune des années 2014 et 2015, est nettement inférieur au 0,8 % par an prévu dans le programme de stabilité d'avril 2014. Il serait de 0,1 point de PIB en 2014 et de 0,2 point en 2015, contre 0,8 point initialement prévu sur les deux années. En 2016 également, l'objectif a été revu à la baisse, à 0,3 point contre 0,5 point selon le programme de stabilité précité.

La France ne réaliserait pas l'ajustement structurel annoncé pour les années 2014 à 2017 pour plusieurs raisons.

La première raison réside dans le caractère relativement modéré de l'effort en dépense ; cet effort est en effet réduit par rapport au programme de stabilité, les objectifs de croissance des dépenses en valeur n'ayant pas été ajustés à la moindre inflation sur les années 2014 à 2016.

La deuxième raison, c'est la baisse des hypothèses de croissance potentielle, qui se répercute mécaniquement sur l'ajustement structurel.

D'autres effets jouent à la marge, concernant notamment la croissance spontanée des recettes, qui reste inférieure à celle de l'activité en 2014 et en 2015, et les nouvelles modalités de comptabilisation des crédits d'impôts.

Le respect des traités entraîne d'autres obligations, comme la convergence vers l'objectif à moyen terme (OMT). C'est en raison du faible rythme d'ajustement structurel que l'atteinte de l'OMT, qui a été revu à la

baisse à - 0,4 % du PIB, est reportée à 2019, alors que le programme de stabilité l'avait fixée à 2017.

C'est également ce qui explique que le retour à un déficit effectif en deçà de 3 % du PIB, prévu pour 2015 par le programme de stabilité ait été reporté à 2017.

En outre, si cette nouvelle trajectoire est moins ambitieuse que les précédentes, son respect n'est pas acquis.

Il suppose en effet d'infléchir fortement – et sur toute la période de programmation – la croissance de la dépense publique.

Pour cela, les efforts déjà réalisés depuis 2011 en matière de croissance en volume de la dépense publique doivent être accentués.

Or, une partie des dépenses programmées repose sur des économies à réaliser par des administrations dont l'État ne maîtrise pas les leviers, notamment les collectivités territoriales, l'Unédic ou les régimes complémentaires de retraite, même si les règles de gouvernance ont été renforcées.

Aussi, en l'état des mesures annoncées, le Haut Conseil des finances publiques identifie un risque de déviation par rapport à la trajectoire vers l'objectif à moyen terme, trajectoire elle-même sensiblement décalée par rapport à la précédente loi de programmation et au dernier programme de stabilité.

Le HCFP était également appelé à se prononcer sur les prévisions macroéconomiques associées aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015, ainsi que sur la cohérence de ces projets avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Conformément à l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée, il lui était également demandé de formuler une appréciation sur les mesures de correction présentées par le Gouvernement à la suite du déclenchement du mécanisme de correction, en mai 2014.

Pour le présent avis, le cadre de référence reste bien la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, toujours en vigueur avant l'adoption, par le Parlement, d'une nouvelle programmation.

J'en viens directement aux principales conclusions de cet avis.

S'agissant des prévisions macroéconomiques tout d'abord, pour 2014, au vu d'un acquis de croissance à la fin du premier semestre aujourd'hui estimé à 0,3 %, et des dernières informations conjoncturelles disponibles, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement de 0,4 % est réaliste.

S'agissant de 2015, le Haut Conseil des finances publiques estime que la prévision de croissance de 1,0 % est optimiste. Elle suppose, en effet,

un redémarrage rapide et durable de l'activité, ce que ne suggèrent pas les derniers indicateurs conjoncturels.

Ce scénario présente, par ailleurs, plusieurs éléments de fragilité, qui concernent à la fois la demande mondiale et la demande intérieure.

L'environnement international pourrait se révéler moins porteur, comme en attestent les dernières prévisions de croissance du commerce mondial de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui sont inférieures à celles du Gouvernement.

La reprise de l'investissement productif pourrait être retardée compte tenu du faible taux d'utilisation des équipements, de perspectives d'activité incertaines et de la faiblesse des taux de marge sur lesquels le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) n'a, pour l'instant, eu qu'un impact limité.

Le scénario présenté par le Gouvernement est entouré, par ailleurs, d'un certain nombre d'aléas qui concernent aussi bien l'environnement international que la demande interne.

J'en viens à présent à la cohérence des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Dans son avis relatif au solde structurel des administrations publiques de 2013, rendu public en mai dernier, le Haut Conseil des finances publiques a identifié un écart considéré comme important, au regard des traités et de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, de 1,5 point de PIB par rapport à la trajectoire définie dans la loi de programmation. Cela a déclenché le « mécanisme de correction ». Aux termes de l'article 23 de la loi organique, le Gouvernement doit tenir compte de cet écart dans le projet de loi de finances pour 2015 en prenant des mesures adéquates.

Le Haut Conseil constate que le Gouvernement ne corrige pas l'écart important par rapport à cette loi. Au contraire, celui-ci s'accroît en prévision pour 2014 et 2015.

Plutôt que de corriger cet écart, le Gouvernement fait le choix de définir une nouvelle trajectoire, intégrant les déviations passées, et fixant de nouveaux objectifs, dont l'ambition est revue à la baisse.

Ainsi, en 2015, l'ajustement structurel – ou l'amélioration du solde structurel – serait de 0,2 point de PIB contre 0,8 point dans le programme de stabilité d'avril 2014. L'écart s'explique en partie par la révision à la baisse de la croissance potentielle, mais il reflète également un moindre effort en dépense. L'objectif de progression de la dépense de 1,1 % en valeur est inchangé, malgré une inflation plus basse. Cela a pour conséquence une croissance en volume de la dépense publique, estimée en hausse de 0,2 %.

Au vu des mesures présentées par le Gouvernement, et des informations que le Haut Conseil des finances publiques a pu obtenir au moment de la rédaction de cet avis, en l'absence toutefois des éléments concernant le projet de loi de financement de la sécurité sociale, il estime que cet objectif de 1,1 % risque de ne pas être atteint.

Ces risques concernent notamment la masse salariale des administrations publiques et les dépenses publiques locales, dont l'inflexion dépendra du comportement des assemblées locales, en réaction à la baisse des dotations de l'État.

Par ces deux avis, le Haut Conseil exprime sa préoccupation quant à l'évolution des finances publiques. Alors que la France s'était engagée à réduire son déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015, et à atteindre son objectif à moyen terme en 2017, ces engagements sont décalés dans le temps, et sensiblement revus à la baisse en raison, notamment, d'un ajustement structurel réduit. La faiblesse de cet ajustement structurel et son report dans le temps font peser un risque sur la trajectoire de la dette publique, qui continuera à augmenter.

Tels étaient les éléments que je souhaitais porter à la connaissance de votre commission. Je suis à présent à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Je voudrais, en notre nom à tous, remercier le président du Haut Conseil des finances publiques de sa présentation.

Ma première question portera sur la portée des lois de programmation. Il semble en effet, selon vous, que le Gouvernement considère que la nouvelle loi de programmation rend caduque la nécessité de corriger les écarts par rapport aux précédentes orientations des finances publiques. Cela ne revient-il pas à ôter toute portée au mécanisme de correction ?

S'agissant en second lieu du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, vous avez été très clair concernant les hypothèses de croissance. Je reprends vos appréciations : « optimistes », « hypothèses trop favorables », « effort sur les dépenses trop peu documenté ». Cela conduit à s'interroger sur la crédibilité de ces hypothèses. Comment, selon le Haut Conseil des finances publiques, pourrait-on fiabiliser les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes, qui conduisent à une mauvaise évaluation des recettes de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale ?

Par ailleurs, pour ce qui est des recettes, les hypothèses du projet de loi de finances sont très optimistes, notamment en matière d'impôt sur le revenu. À cet égard, l'avis du Haut Conseil est très peu développé. Vous évoquez assez rapidement une évolution spontanée du rendement de l'impôt

sur le revenu de 2,6 %. Or, je ne vois pas de facteur qui, dans la conjoncture, laisse penser à une telle progression spontanée.

Concernant la TVA, le projet de loi de finances prévoit un rebond des recettes. On ne voit pas d'élément permettant de le prévoir de manière sérieuse !

Ces hypothèses de recettes sont-elles donc crédibles ? Le Gouvernement a-t-il encore péché par optimisme, de façon à afficher un déficit moindre, alors qu'on constate malheureusement depuis quelques années que les recettes ne sont jamais au rendez-vous ? Si on les gonfle artificiellement, la déconvenue risque d'être encore plus importante !

Quant aux dépenses, vous l'avez dit, la construction de ce budget repose sur une trajectoire pluriannuelle qui permet de réaliser, en théorie, 50 milliards d'euros d'économies, dont 21 milliards d'euros pour 2015. Ainsi que vous l'avez souligné, la documentation qu'a pu obtenir le Haut Conseil des finances publiques et le Parlement ne permet pas, à ce jour, d'identifier la provenance de ces 21 milliards d'euros. Avez-vous, à ce stade, des informations complémentaires ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales. - La commission des affaires sociales s'intéresse à la programmation des finances publiques, en raison de la part importante que prennent aujourd'hui les finances sociales. Elle y voit également l'opportunité de renforcer les outils de connaissance et de pilotage des finances sociales, actuellement marquées par une différence très importante entre le périmètre budgétaire qui forme le champ des lois de financement et celui des administrations de sécurité sociale (ASSO), sur lequel sont pris nos engagements européens en matière d'économies.

J'ai interrogé la ministre des affaires sociales sur le détail des économies envisagées dans les administrations de sécurité sociale, dont la Cour des comptes avait considéré au mois de juin dernier qu'elles n'étaient pas suffisamment documentées. Pour 2015, outre les 4,4 milliards d'euros réalisés sur l'assurance-maladie, la famille et la gestion des caisses, 4 milliards d'euros seraient imputables aux mesures déjà prises, et 1,2 milliard d'euros aux finances sociales hors PLFSS - Unédic et AGIRC-ARRCO. Le Haut Conseil a-t-il pu valider ces économies pour 2015, et sur le reste de la période de programmation ?

En second lieu, le pilotage global des finances publiques s'appuie notamment sur l'article liminaire du projet de loi de finances, qui distingue en particulier l'évolution du solde structurel ; nous souhaiterions que celui-ci soit décliné par sous-secteur, comme c'est le cas pour la programmation des finances publiques, et qu'un tableau renseigne les étapes du passage de la comptabilité nationale à la comptabilité budgétaire. Ces objectifs vous semblent-ils techniquement envisageables ?

M. Didier Migaud. - Les lois de programmation sont des lois ordinaires. Elles ne s'imposent donc pas aux lois de finances, même si elles constituent un cadre de référence. Il ne faut pas minorer la portée des engagements qui sont pris par la représentation nationale, d'autant que ceux-ci sont pris à la fois devant les citoyens français, mais aussi par rapport à nos partenaires européens.

Les lois de programmation et les programmes de stabilité permettent d'apprécier si les engagements sont respectés ou non. Le Haut Conseil ainsi que la Cour des comptes ne raisonnent qu'à partir des engagements qui vous sont proposés par le Gouvernement et que vous votez.

Le Gouvernement a choisi en l'espèce une nouvelle loi de programmation et non de corriger la trajectoire précédente. La correction du Gouvernement consiste en une nouvelle loi de programmation. Cette dernière repose, d'ailleurs, sur des hypothèses revues à la baisse, dont l'hypothèse de croissance potentielle, proposant de s'aligner sur celle retenue par la Commission européenne.

Quant aux recettes, les hypothèses sont plus crédibles que les précédentes et plus réalistes que les projections antérieures, notamment en ce qui concerne l'élasticité des prélèvements obligatoires. Nous nous interrogeons cependant sur l'impôt sur le revenu. Notre point de vue est toutefois en ligne avec l'appréciation optimiste que nous portons sur l'hypothèse de croissance pour 2015.

Si la croissance n'est pas à la hauteur de l'attente du Gouvernement, cela entraînera bien évidemment des conséquences sur le niveau des recettes.

Je reviens d'un mot sur la loi de programmation : vous pouvez modifier la trajectoire, mais les engagements que vous avez pris demeurent vis-à-vis de nos partenaires européens. Cela signifie que les lois de programmation, tout comme les engagements que prend un pays vis-à-vis de ses partenaires, ne sont pas sans portée.

Concernant les dépenses et les économies, au moment où nous avons exprimé notre avis, la totalité des économies annoncées n'étaient pas documentées. Tous les arbitrages n'étaient pas encore totalement rendus ; il existait, selon nous, notamment par rapport aux dépenses sociales, des interrogations autour de 2 à 3 milliards d'euros nécessaires pour atteindre la cible de 9,6 milliards d'euros. Ce n'est qu'après que le Haut Conseil s'est réuni que le secrétaire d'État au budget et la ministre des affaires sociales ont apporté des précisions complémentaires.

Le Haut Conseil des finances publiques ou la Cour des comptes, à l'occasion d'autres avis, constateront la réalité ou non de ces économies au fil de leur exécution. C'est tout ce que je puis dire en cet instant.

M. Serge Dassault. - Monsieur le Président, permettez-moi de formuler quelques remarques sur ce que vous venez de dire.

Vous affirmez que la croissance, en 2014, est réaliste. De laquelle parlez-vous, de celle de 1 % ou de 0,4 % ? Je pense que celle de 0,4 % est la plus réaliste.

M. Didier Migaud. - Pour 2014, il s'agit de 0,4 %.

M. Serge Dassault. - Vous qualifiez par ailleurs la prévision de croissance pour 2015 d'optimiste. Vous êtes gentil : elle est impossible ! Pourquoi la croissance ne reviendra-t-elle jamais en France si l'on ne prend pas de réelles mesures ? Tout d'abord, l'investissement productif demeurera toujours trop faible. En effet, les investisseurs sont partis, pour fuir l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), que l'on ne veut pas supprimer. Cela a une conséquence dramatique sur notre économie : on incite les gens qui en ont assez de payer des impôts sur un patrimoine qu'ils ont eux-mêmes construit à quitter notre pays. Il faut donc supprimer l'ISF, sans quoi on ne retrouvera pas de croissance.

Par ailleurs, l'impôt sur les plus hauts revenus est trop élevé et incite également les salariés, mêmes les moins riches, à s'expatrier pour pouvoir continuer à travailler normalement. Ces deux conditions sont donc fondamentales pour rétablir la croissance.

Le coût de production, en France est, en second lieu, trop élevé et nous ne sommes pas compétitifs. C'est la faute des 35 heures ! On ne doit pas y toucher, mais il faut bien reconnaître que les 35 heures de Madame Aubry ont mis la France à terre. Il faut les supprimer !

Sur un autre plan, pourquoi les charges sur les salaires abondent-elles le budget de la maladie et de la famille ? Cela n'a rien à voir avec l'entreprise !

Je souhaiterais que le président du Haut Conseil des finances publiques dise si ce que j'affirme est vrai ou non ! Je trouve sa position un peu trop tiède par rapport à la réalité. La réalité, il faut la connaître. La croissance est impossible à retrouver, du fait de l'ISF, des 35 heures, de l'impôt sur le revenu et des charges sur les salaires. Si ce Gouvernement ou les suivants ne veut pas traiter ces problèmes - ils n'ont d'ailleurs pas l'air d'avoir davantage compris, si j'en juge par les propositions des candidats - on n'en sortira jamais ! On ne peut travailler sans investissement, ni sans investisseurs. Or, il n'y en a plus.

J'aimerais donc savoir, monsieur le président, si vous êtes d'accord avec ces propositions, ou si vous considérez que je suis trop pessimiste.

M. Roger Karoutchi. - Monsieur le président, vous êtes probablement l'un des hommes les mieux informés en matière économique et financière, et l'un des esprits les plus libres et les plus indépendants qui soit. On écoute donc toujours avec beaucoup d'intérêt les analyses du Haut Conseil.

Vous estimez que les recettes vont être inférieures aux prévisions, tant pour ce qui est de la TVA que des rentrées fiscales classiques. Vous affirmez en revanche, fort tranquillement et sereinement – mais ce n’est qu’un constat –, que la réduction des dépenses n’est pas assez rapide. Elle n’est à peu près tenue qu’en matière de baisse des dotations des collectivités territoriales, car il est assez facile pour le Gouvernement de décider que nous aurons moins, nos collectivités n’ayant pas la capacité de réclamer davantage.

Le Gouvernement – et je ne fais pas là de politique politicienne – demande à Bruxelles de respecter la France. Nous devrions être sanctionnés. Il pourrait y avoir, de la part de Bruxelles, des commentaires très négatifs, voire un refus du budget de la France. Le Haut Conseil des finances publiques affirme que la trajectoire n’est pas respectée, pas plus que les perspectives, et que l’on va dans le mur. Bruxelles dénonce, le Haut Conseil des finances publiques avertit : quelles en sont les conséquences ?

Nous nous étions posé la question, ici même, de savoir si nous devons ou non donner au Haut Conseil le pouvoir de sanctionner le Gouvernement ou de lui délivrer des avertissements en cas de non-respect de la ligne financière. Nous en avons décidé autrement, et on a aujourd’hui le sentiment de ne pouvoir agir. L’analyse est juste, Bruxelles a raison, mais le Gouvernement continue tranquillement à mener la politique qu’il souhaite et à modifier les trajectoires !

Vous êtes le Premier président de la Cour des comptes, le président du Haut Conseil des finances publiques : selon vous, a-t-on ou non la capacité de modifier la politique d’un Gouvernement ? On élabore de belles analyses, mais il ne se passe rien, et cette politique nous conduit à la catastrophe !

M. Vincent Delahaye. - Je m’interroge, pour ce qui me concerne, sur l’utilité des lois de programmation et du Haut Conseil des finances publiques. On n’a pas voté, ici, la loi de programmation de décembre 2012, mais celle-ci nous paraissait déjà très optimiste ; on était alors persuadé qu’elle ne serait pas respectée. Aujourd’hui, on en a la preuve. Entre-temps, il ne s’est pas passé grand-chose. Aucune catastrophe internationale n’a emporté notre pays dans une tourmente considérable. La gestion du Gouvernement a été chaotique, aucune réforme structurelle n’est intervenue, et l’on reporte aujourd’hui nos objectifs, tout en ayant un doute sur le respect de la trajectoire, comme l’a indiqué le Haut Conseil des finances publiques.

Je me pose donc des questions sur l’utilité des lois de programmation qui ne sont pas respectées et que l’on peut modifier au bout de deux ans, avec des critères selon nous encore assez optimistes.

Lors du débat sur le Haut Conseil des finances publiques, je m’étais interrogé sur l’utilité de ce dernier. En effet, que fait le Gouvernement de l’avis motivé du Haut Conseil ? On a l’impression qu’il s’en moque ! On

estime l'hypothèse de croissance pour 2015 optimiste, on émet des doutes sur le respect de la trajectoire jusqu'à 2019, mais on n'en tire aucune conséquence. Le citoyen a raison de se demander ce que font les parlementaires qui votent des textes qui ne tiennent pas la route !

Cela me pose un problème de fond, et j'aimerais connaître votre avis à ce sujet, monsieur le président, ainsi que sur la sincérité des prévisions. Les prévisions de recettes 2014 ont été considérablement modifiées. En juillet, on nous annonçait 0,7 % de croissance. On nous parle à présent de 0,4 %. En deux mois, on a presque diminué de moitié !

Je ne crois pas que la baisse des recettes de 15 milliards d'euros soit uniquement due à la différence entre le taux de croissance initiale et le taux de croissance aujourd'hui constaté. Je pense que cela va au-delà. N'existe-t-il pas un problème de sincérité des prévisions de recettes ? Cela pose une question de fond car, selon moi, les comptes doivent être prudents et sincères, les comptes publics encore plus que les autres. Or, on a aujourd'hui l'impression qu'ils ne sont ni prudents, ni sincères. C'est très grave pour la France !

M. Francis Delattre. - Monsieur le président, vous affirmez que nous sommes en décalage dans le temps par rapport aux objectifs fixés par l'Europe. Le problème vient du fait qu'il s'agit d'un deuxième et énorme décalage.

Pour beaucoup d'entre nous, cela ressemble davantage à un enfoncement continu.

J'ai deux questions à vous poser. Nous avons un indicateur indiscutable, celui de la dette. On a franchi les 2 000 milliards d'euros. En atteignant ou en dépassant un endettement de 100 % du PIB, n'entre-t-on pas dans une zone extraordinairement dangereuse ? Nous bénéficions actuellement de conditions d'emprunt très avantageuses, mais nous savons bien que la planche à billets ralentit et que l'argent sera forcément plus cher. Cet indicateur vous paraît-il inquiétant ?

En second lieu, pouvez-vous nous donner un exemple d'économies que vous avez préconisé ces deux dernières années et qui ont eu un début de réalisation ?

Enfin, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) constitue un « nouveau trou dans le fromage » : avez-vous analysé ses répercussions sur les résultats de l'impôt sur les sociétés ? La difficulté de réaliser des économies, conjuguée à des recettes fiscales qui se font attendre, nous place dans une situation très inquiétante.

Les intérêts des emprunts bancaires contractés par les entreprises ne sont plus fiscalement déductibles depuis la fin de 2012. Quel effet cette mesure peut-elle avoir sur les investissements des entreprises, ainsi que sur le montant et le rendement de l'impôt sur les sociétés ?

Mme Marie-France Beauvils. - Le président Migaud nous a précisé qu'il ne faisait qu'analyser les textes votés par le Parlement. On ne nous a cependant expliqué à aucun moment comment les dépenses fiscales, qui font perdre des ressources au budget de l'État, ont permis de redresser la situation économique. Il serait intéressant d'aborder la question sous cet angle.

Il serait également intéressant d'analyser une mesure emblématique comme le CICE, alors qu'on ne fait que se pencher sur l'estimation prévue dans les orientations. Je reste donc, de ce point de vue, sur ma faim.

Mme Fabienne Keller. - Ma question portera sur la baisse des dotations aux collectivités territoriales, programmée à peu près sur la même période. Avez-vous pu travailler sur son effet « boomerang » sur les comptes de l'État ? Si l'on peut penser qu'un ajustement du fonctionnement des collectivités interviendra sûrement, celui-ci prendra du temps. Il y aura donc un fort ajustement en matière d'investissements, conduisant à un moindre volume de commandes et à une baisse de l'impôt sur les sociétés et des charges sociales ainsi, un à deux ans plus tard, qu'à des augmentations de charges liées au RSA et aux autres minima sociaux en rapport avec le chômage induit. Existe-t-il une mesure quantitative dans ce domaine ? Je me suis essayée à un exercice extrêmement grossier, en estimant, sur 11 milliards d'euros, à environ 4 milliards d'euros, en régime courant, le manque de recettes pour l'État. Cela rappelle l'augmentation attendue des recettes de 50 milliards d'euros pour 2013, qui n'ont finalement rapporté que 25 milliards d'euros.

Je voudrais par ailleurs dire ma tristesse face à la campagne de presse de ce matin, sur les « mauvais comptes de nos communes », à la suite de la publication par la Cour des comptes d'un rapport sur les finances locales. Vous me direz que vous n'y êtes pour rien. Dans votre conférence de presse, vous avez précisé que les dépenses de fonctionnement des communes et des intercommunalités dérapent, 40 % de leur hausse étant directement imputable à l'État. Avez-vous pris en compte les normes d'encadrement qui ont un effet considérable sur les charges salariales des services périscolaires ? Avez-vous pris en compte les nombreuses évolutions des statuts professionnels des agents de l'État, qui ont provoqué des surcoûts ?

On a vu, cet été, lors de la campagne pour les sénatoriales, des adjoints repeindre eux-mêmes des cours d'écoles et planter les espaces verts. Je voudrais pointer ici l'hétérogénéité de la situation réelle des collectivités. Il existe sûrement des endroits où l'on peut faire plus rigoureux, mais beaucoup de communes et d'intercommunalités ne font pas si mal que cela, et ont un réel souci d'économies.

Ne devrions-nous pas tous changer de discours ? Chacun doit faire sa part dans cet effort budgétaire indispensable. Nos concitoyens en sont totalement conscients et accomplissent d'ailleurs cet effort sur leur propre

budget. Cette contribution devrait permettre à la France – État central, collectivités ou des différentes agences – de s'en sortir !

M. Jean-Claude Boulard. - Monsieur le président, je me garderai bien de faire des commentaires sur les prévisions, de crainte d'ajouter de l'erreur à l'erreur ! Citez-moi en effet une prévision, quel que soit l'organisme qui l'ait produite, qui se soit jamais révélée exacte ! Je serai le premier étonné.

Vous avez, à plusieurs reprises, fait le lien entre vos prévisions et la dépense publique locale. C'est autour de celle-ci que je voudrais faire quelques commentaires, et formuler quelques interrogations.

Cela coïncide avec la présentation, hier, du rapport sur la gestion des collectivités locales, assorties de commentaires du Premier président et de ses collaborateurs, qui ont pu en choquer certains. Je partage totalement le sentiment de Fabienne Keller sur ce point.

A-t-on mesuré les conséquences des baisses des dotations sur le secteur du bâtiment et des travaux publics et sur les prévisions de croissance qui viennent d'être présentées ? Je tiens à votre disposition la presse locale de mon département. Les titres en sont les suivants : « Les travaux publics en panne » - Maine Libre - ; « Les patrons des travaux publics dans la rue » - Ouest France. Cela contraste singulièrement avec les propos tenus hier à propos de la baisse des dotations, qui ne doit pas avoir d'influence sur le secteur des travaux publics, la croissance ou les prévisions.

En second lieu, j'ai découvert que nous étions en déficit. Tous nos comptes administratifs sont en excédent ! C'est la première fois que l'on parle du déficit dans des propos officiels, confondant l'emprunt qui vient couvrir des déficits de fonctionnement, qui est en effet un emprunt parfaitement condamnable, que pratique l'État, et l'emprunt qui vient financer de l'investissement amorti sur plusieurs générations, avec un taux d'autofinancement raisonnable. Il est incroyable qu'aucun responsable de ce pays ne relaye une réflexion qui est en train de se dessiner à Bruxelles pour ne plus confondre, au sein de la dette publique, la mauvaise dette, liée au fonctionnement, avec la dette liée à l'investissement !

Enfin – et j'espère que vous n'y verrez pas malice – pour répondre aux donateurs de leçons, je me suis permis d'étudier l'évolution du budget de fonctionnement des juridictions financières. Je m'attendais à y trouver des baisses de dépenses de fonctionnement. Quelle n'a pas été ma surprise, à la lecture de vos rapports, de découvrir qu'il n'en est rien ! Voici quelques chiffres : en 2010, les dépenses de personnel des juridictions financières ont représenté 165 millions d'euros ; en 2013, elles s'établissent à 175 millions d'euros, soit une augmentation de 6 %.

De la même manière, les dépenses de fonctionnement sont passées de 27 millions d'euros à 28 millions d'euros. Les dépenses d'investissement ont quant à elles enregistré 36 % d'augmentation entre 2012 et 2013, certes

pour des sommes modestes. Mais il me semble qu'il va falloir introduire une certaine cohérence entre les discours extrêmement rigoureux qui nous pointent du doigt de façon très injuste, il me semble, et l'évolution de la dépense publique, y compris celle des juridictions qui sont là pour nous rappeler à l'ordre. Il y a là, me semble-t-il, une petite contradiction que je souhaitais souligner et que je continuerai à relever tant qu'on nous donnera des leçons.

M. Michel Bouvard. - Je n'ai pas de doute sur l'utilité du Haut Conseil des finances publiques, qui apporte un éclairage indépendant, ni sur la loi de programmation des finances publiques, qui permet d'assurer le suivi et la cohérence du cycle budgétaire triennal, avec les moyens qui sont accordés aux ministères.

Cependant, je me pose les mêmes questions que chacun sur l'impossibilité de réduire l'écart entre les prévisions et la réalité des choses.

Le Haut Conseil a-t-il été amené à s'intéresser à des comparaisons européennes pour déterminer si les recettes de notre pays ont ou non une moins grande élasticité par rapport aux autres ? A-t-il une plus grande difficulté d'adaptation de la dépense aux éléments conjoncturels ? Nos constructions budgétaires sont-elles plus sensibles, en période de redressement, au ralentissement économique ? Pour le reste, il est patent que nous n'avons pas le même rythme que les autres s'agissant des réformes structurelles attendues.

Par ailleurs, pouvez-vous nous apporter un éclairage sur ce que vous avez voulu dire en évoquant la perspective de croissance, dont vous avez estimé qu'elle n'était pas totalement exclue dans les années à venir ? Le HCFP a-t-il pu chiffrer ce que nous pourrions attendre d'un plan de relance européen des investissements ?

Enfin, concernant les collectivités locales, Fabienne Keller a estimé que la décision de réfaction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des autres dotations va prioritairement avoir un effet sur l'investissement. La méthode de réfaction retenue par le Gouvernement, sans prendre en compte le fait qu'il existe des collectivités qui laissent filer les dépenses de fonctionnement et d'autres qui investissent, est-elle la bonne ? Le Haut Conseil des finances publiques ne considère-t-il pas qu'il conviendrait de différencier les collectivités vertueuses, qui tiennent leurs dépenses de fonctionnement, de celles qui le sont moins, et qui les laissent filer ? Cela permettrait sans doute une péréquation plus juste et plus équitable.

M. Maurice Vincent. - Monsieur le président, je tiens à saluer la qualité de votre présentation et sa rigueur mais, paradoxalement, je veux également insister sur un point qui n'a pas été abordé, qui me paraît essentiel dès lors qu'on réfléchit à l'évolution de la politique des finances publiques de notre pays. Il s'agit du lien avec le contexte macroéconomique.

De ce point de vue, je trouve normal que le Gouvernement, compte tenu des évolutions, ait proposé une nouvelle loi de programmation.

Si l'on veut porter un jugement sur les objectifs qui ne sont pas remplis et les perspectives de croissance qui ont tendance à se dégrader encore, on ne peut faire abstraction du contexte macroéconomique. Celui-ci s'est traduit ces dernières années par plusieurs événements très importants – erreurs majeures de prévision du consensus des économistes pour 2013-2014, inflation en baisse à 0,3 % en septembre 2014, voire à 0 % si l'on tient compte des politiques fiscales, perspectives d'évolution du PIB à la baisse.

Nous allons vers la déflation, la baisse des prix et celle de l'activité. C'est indiscutable et cela a d'ailleurs été mis en évidence par le fonds monétaire international (FMI) et l'OCDE. C'est dans ce contexte qu'il faut relever les écarts que vous observez, mais aussi se poser la question de savoir s'il est raisonnable de demander encore davantage d'économies. Je ne le pense pas. La position actuelle de la France est raisonnable : c'est l'Europe qui ne l'est pas – mis à part Mario Draghi, qui a compris la gravité de la situation.

Ce n'est pas pour cela que nous allons convaincre les Européens en quelques minutes. D'autres que nous s'y sont déjà attachés sans succès.

C'est bien ce contexte qui est devant nous et c'est pourquoi je considère que l'urgence, dans les mois qui viennent, réside dans le soutien à la demande. Cela rejoint ce que disait notre collègue Michel Bouvard : l'effort demandé aux collectivités territoriales est considérable. Il faut tout faire pour que celles qui investissent ne soient pas pénalisées. Vous connaissez aussi bien que moi les conséquences d'un effondrement de l'investissement public local. On pourrait donc réfléchir à des systèmes qui encouragent les collectivités à investir.

Avez-vous, enfin, des informations sur le plan de relance européen de 300 milliards d'euros ? Il faudrait que celui-ci soit mis en œuvre rapidement, afin de doper la relance européenne, limiter le risque de déflation et nous ramener à l'équilibre des finances publiques.

- Présidence de Mme Marie-France Beaufiles, vice-présidente -

M. Didier Migaud. - Répondre à certaines questions me ferait sortir de la condition qui est la mienne, compte tenu du fait que les missions du Haut Conseil des finances publiques sont très circonscrites par la loi organique. Nous devons exprimer des avis sur des hypothèses macroéconomiques et sur la cohérence des conséquences qu'en tire le Gouvernement sur la loi de programmation et sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Le parti pris en France, par rapport aux traités européens, a plutôt été minimaliste. Il ne m'appartient pas de

l'apprécier. Nous exécutons et nous exerçons les missions qui nous sont confiées par la loi.

D'autres instances équivalentes ont des missions plus importantes, comme celle d'arrêter elles-mêmes les hypothèses macroéconomiques. C'est le cas du Royaume-Uni, ou de l'Espagne.

Beaucoup de questions ne concernent donc pas le président du Haut Conseil des finances publiques. Certaines peuvent s'adresser davantage au Premier président de la Cour des comptes. J'essaierai d'y répondre.

S'agissant des hypothèses de croissance, ainsi que Jean-Claude Boulard l'a remarqué, la prévision est un art difficile. Il ne nous est d'ailleurs pas demandé d'émettre une prévision, mais seulement d'exprimer un avis sur une prévision et sur des hypothèses macroéconomiques.

Nous essayons de le faire à partir de données objectives et à partir d'auditions que nous organisons - Insee, OFCE, Rexecode, Commission européenne, FMI, OCDE, prévisionnistes, économistes. Nous essayons de nous forger notre opinion pour exprimer un avis.

Pour 2014, compte tenu du fait qu'il existe déjà un acquis de croissance de 0,3 %, nous avons estimé crédible l'hypothèse à 0,4 %.

Pourquoi avons-nous qualifié d'optimiste la prévision 2015, alors même que le consensus des économistes l'établit ces dernières semaines plutôt autour de 1 % ? Le FMI vient d'ailleurs de citer ce chiffre. On voit bien, au fil du temps, qu'un certain nombre d'organismes sont en train de réviser leurs hypothèses pour 2015, compte tenu d'un environnement international qui peut être très fragilisé, où les aléas baissiers sont plus importants que les événements porteurs en matière d'activité.

Si nous avons jugé ces prévisions optimistes, c'est que les enquêtes qui nous parviennent de la Banque de France ou de l'Insee sur l'activité pour le troisième trimestre ne nous paraissent pas correspondre à une reprise. Il en va de même des indicateurs les plus récents, pour lesquels les prévisions restent atones.

Nous risquons donc de partir avec un acquis de croissance faible, autour de 0,1 % en fin d'année. Les trimestres à venir doivent donc être au moins de 0,3 % pour parvenir à 1 %.

Pour le moment, ce que nous constatons dans les enquêtes ne nous permet pas de dire autre chose que ce que nous avons dit à propos du caractère optimiste des prévisions.

Cela signifie-t-il que ces hypothèses sont insincères ? Ce n'est pas à nous de l'apprécier, mais au Conseil constitutionnel. Optimiste ne veut pas dire infaisable. Si tous les aléas se retournent, cela peut conforter l'hypothèse de croissance du Gouvernement. Certains événements jouent positivement, comme la baisse de l'euro ou le plan européen de croissance, qui mettra

certes un peu de temps à se mettre en place, mais qui peut améliorer la situation.

En revanche, il existe beaucoup d'aléas baissiers et beaucoup d'inconnues, même en matière de commerce mondial. On voit que les hypothèses du Gouvernement restent plus optimistes que celles qui viennent d'être révisées par l'OMC. Un des enjeux reste d'ailleurs la capacité de la France à répondre à l'augmentation de la demande mondiale. Si celle-ci est plus ralentie que prévu, on en profitera moins. Il faut également tenir compte du problème de la compétitivité de nos entreprises : sont-elles en situation de répondre à l'augmentation de la demande ?

Voilà pourquoi nous considérons qu'une hypothèse de croissance de 1 % est optimiste.

Le Haut Conseil des finances publiques est-il utile ? Je pense que le Gouvernement est attentif aux avis que nous pouvons exprimer. Il n'y a qu'à considérer les réactions suscitées par ceux-ci dans le débat public. Je pense que l'existence même du Haut Conseil conduit les gouvernements, quels qu'ils soient, à être plus prudents dans les hypothèses macroéconomiques qu'ils retiennent. Ils savent que le Haut Conseil existe, et qu'il est composé de magistrats, mais aussi d'économistes désignés par des personnalités de toute sensibilité politique, qui peuvent apporter un avis le plus éclairé possible. Cela compte sûrement dans les raisonnements du Gouvernement. Cela peut donc être utile, d'autant que le Haut Conseil ne coûte pas grand-chose, son budget de fonctionnement ayant été pris sur celui de la Cour des comptes. Le mandat de ses membres est gratuit, même pour ceux qui ne sont pas magistrats de la Cour des comptes et représentent la société civile. C'est d'ailleurs un des rares organismes pour lesquels les missions ne sont pas indemnisées. Son budget ayant été pris sur celui de la Cour des comptes, ce dernier a d'ailleurs plutôt baissé – mais j'y reviendrai.

Par ailleurs, je pense que les lois de programmation des finances publiques sont utiles. Il est essentiel d'avoir une vision pluriannuelle lorsqu'on analyse les finances publiques. Il est sûr que les lois de programmation n'ont pas suffisamment de force par rapport aux lois de finances. Cela étant, c'est le législateur que vous êtes qui en a décidé ainsi. Vous n'avez pas confié de force supérieure aux lois de programmation. Il aurait d'ailleurs vraisemblablement fallu modifier la Constitution, ce qui n'était pas possible, en l'état des majorités en présence et des débats au sein même du Parlement. Je pense une fois de plus que c'est un exercice utile.

Quant à l'élasticité des recettes, on constate que les hypothèses, ces dernières années, ont été optimistes. C'était le cas en 2013, et encore en 2014, avec une élasticité de 1 qui s'est révélée être de 0,7. Celle-ci est assez sensible à la conjoncture. Il faut donc pouvoir en tenir compte ; c'est pourquoi le Haut Conseil des finances publiques et la Cour des comptes invitent à être raisonnables en la matière.

Une dette de 100 % est-elle plus grave qu'une dette de 99,9 % ? C'est un peu de même nature. Il faut également tenir compte de la psychologie. L'économie est également constituée d'irrationnel, il faut y prendre garde. Il existe une part de subjectivité dans l'appréciation des acteurs économiques. Nous sommes déjà dans une zone dangereuse, et la dette va continuer à augmenter en 2015. Elle va donc se rapprocher des 100 % et, *a priori*, va augmenter encore en 2016, voire en 2017, compte tenu des projections.

Les économistes sont très partagés sur ce sujet. Certains disaient que 90 % étaient la limite à ne jamais franchir. On a dépassé 90 %, et il ne s'est rien passé ! Les *spreads* nous sont toujours favorables et l'on continue à emprunter à des taux très bas. Cela a d'ailleurs des effets pervers, l'endettement augmentant et la charge de la dette diminuant comme par miracle. Cette situation est toutefois extrêmement fragile. Tout retournement peut être extrêmement lourd de conséquences : 1 % d'augmentation des emprunts peut représenter plusieurs milliards d'euros, dont 2 à 3 milliards la première année qui suit, le coût devenant ensuite exponentiel !

Si l'on veut conserver des marges de manœuvre, il faut donc maîtriser la dette. Cela signifie qu'il convient de maîtriser les finances publiques. Oui, nous avons recommandé certaines économies qui sont mises en œuvre. Un certain nombre de recommandations de la Cour des comptes peuvent être suivies. C'est le cas des dépenses de personnel ou d'un certain nombre de niches fiscales ou sociales qui ont été remises en cause. Nous estimons qu'il faut amplifier les efforts en matière d'assurance-maladie ; des économies sont possibles, sans remettre en cause ni la qualité ni l'accès aux soins. Certaines choses ont déjà été entreprises dans le domaine du médicament ou de la biologie médicale. Il faut amplifier ces efforts. Il existe des marges importantes par rapport à ce qui se fait dans un certain nombre d'autres pays.

Marie-France Beaufilets a demandé si l'on avait évalué l'impact récessif des économies. Le Haut Conseil des finances publiques n'a pas nié qu'il puisse exister pour certaines dépenses. Il faut le mettre en regard de ce qui se passe dans les autres pays. La France peut-elle se permettre de continuer à avoir une tenue de comptes atypique par rapport aux autres pays et au marché financier, à partir du moment où nous sommes dépendants de ceux-ci ? Le redressement des comptes publics est une nécessité de ce point de vue.

Je suis d'accord avec Marie-France Beaufilets sur le fait qu'il faut s'interroger sur l'efficacité d'un certain nombre de dispositifs, non seulement en matière de dépenses fiscales, mais également de dépenses publiques.

Il ne m'appartient pas d'apprécier si le niveau de dépenses publiques de notre pays est le bon ou non, mais nous constatons qu'il est élevé par rapport à des pays comparables. La question qui se pose est de

savoir si la France obtient des résultats à la hauteur des crédits que nous consacrons aux politiques publiques. La réponse est non – et vous le savez ! Nous vous invitons à vous intéresser davantage – bien que le Sénat le fasse plus que l'Assemblée nationale – au contrôle de l'exécution.

Prenez le secteur du logement, auquel nous consacrons 46 milliards d'euros. En a-t-on pour notre argent ? Non ! Quant à la formation professionnelle, c'est presque une caricature. Il en va de même des aides à l'emploi, ou de l'éducation nationale. La France consacre à ce domaine plus de crédits que bien d'autres nations, avec des résultats de plus en plus médiocres par rapport à ces derniers, et des enseignants plus mal payés que dans les autres pays. Il y a donc là un sujet.

S'il y avait un lien entre le niveau de dépenses publiques et la croissance, nous serions les champions du monde de la croissance ! Je l'ai dit récemment à l'Assemblée nationale. Notre niveau de dépenses publiques est parmi les plus élevés du monde. S'il existait un lien automatique, nous devrions avoir la croissance la plus élevée du monde. Or, ce n'est pas le cas ! Il faut donc s'interroger sur l'efficacité de la dépense publique, et nous pensons qu'il y a là des marges.

Plusieurs d'entre vous ont exprimé leur tristesse – pour conserver un langage diplomatique, – Jean-Claude Boulard ayant eu des expressions plus imagées – estimant que la Cour des comptes jouait les donneuses de leçons. Non, la Cour des comptes ne donne de leçons à personne ! Elle n'opère pas non plus les confusions que vous lui prêtez. Je vous demande de lire l'original du rapport de la Cour des comptes, et non les commentaires ou les articles de presse. Vous vous rendrez compte que la Cour des comptes ne stigmatise pas les collectivités territoriales, ni les élus locaux. Ce n'est pas son propos.

Notre rapport évoque des données nationales objectives, et part des enquêtes des chambres régionales des comptes. Nous parlons de 2013, quand vous parlez de 2015. Nous affirmons que la situation financière des collectivités territoriales s'est dégradée. Ce sont les chiffres qui le montrent. La Cour des comptes ne fait que le constater. Nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls à le dire. L'endettement des collectivités territoriales et les dépenses de fonctionnement ont augmenté plus que les recettes. Ce sont là des réalités objectives. On peut ensuite les présenter comme on veut.

Des réductions de dotations sont intervenues en 2013 et 2014, plutôt faibles par rapport à celles qui sont envisagées pour 2015 à 2017. Pour le moment, elles n'ont pas entraîné de réductions de l'investissement des collectivités territoriales. Celui-ci a augmenté en 2013. Certes, ceci est lié au cycle électoral, mais nous l'analysons. Je l'ai dit, je le répète systématiquement lorsque je m'exprime, et nous l'écrivons dans le rapport de la Cour des comptes : la dette des collectivités territoriales n'est pas de même nature que la dette de l'État ou de la sécurité sociale. Les magistrats

ont, je pense, une certaine connaissance de la réalité locale : ne leur faites pas l'affront de penser qu'ils ignorent que les collectivités territoriales ne peuvent pas emprunter pour couvrir des dépenses de fonctionnement. La dette n'est donc pas de même nature.

Toutefois, lorsque vous empruntez, vous augmentez la dette, et celle-ci est englobée dans la dette prise en compte par l'application des règles européennes. Nous l'expliquons en toutes lettres dans le rapport.

Les objectifs de la loi de programmation indiquaient que les collectivités territoriales devaient « contribuer » à hauteur de - 0,2 % à l'ensemble du déficit des administrations publiques. Le résultat est de 0,4 %. Il y a donc eu un certain dérapage, et nous le constatons. Il n'y a d'ailleurs pas que les collectivités territoriales qui ont pu globalement déraiper par rapport aux objectifs assignés dans la loi de programmation : l'État et la sécurité sociale n'ont pas non plus respecté tous leurs objectifs. Nous le disons le plus objectivement possible, sans mettre personne en cause.

Nous affirmons qu'il existe des marges sur les dépenses de fonctionnement - et nous l'assumons. Nous exprimons d'ailleurs des interrogations sur le fait qu'une réduction des dotations de 11 milliards d'euros, à raison de 3,7 milliards par an, peut ne pas entraîner de réduction équivalente de la dépense des collectivités territoriales.

Ce que vous dites confirme d'ailleurs nos interrogations sur ce point. Les choses ne sont pas automatiques : on a vu que de la réduction des dotations en 2014 ne s'est pas traduite par une réduction à due concurrence de l'investissement des collectivités territoriales.

Nous avons fait une analyse sur 2013 et sur le début de 2014. Vous évoquez quant à vous 2015. Ce n'est pas la Cour des comptes qui vote les textes ! C'est à vous que sont proposées un certain nombre de décisions, dans le cadre des lois de finances. Le scénario de finances publiques propose une maîtrise de la dépense que nous n'avons jamais connue en France dans de telles proportions. Il s'agit donc d'efforts réels, qui ont d'ailleurs commencé en 2011.

Le rythme d'évolution de la dépense, on le voit, a sensiblement baissé, même si elle continue à augmenter. Il faut parfois relativiser le terme d'« austérité ». La dépense ne se réduit pas. Affirmer que le Gouvernement affiche une politique ambitieuse en termes de maîtrise de la dépense publique est un raisonnement très franco-français. Des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, ou le Canada, dans d'autres circonstances, ont réduit leurs dépenses. Nous ralentissons, quant à nous, le rythme d'augmentation de la dépense publique : c'est de nature totalement différente, mais cela représente un effort. Ce que nous voulons dire, c'est qu'il existe des marges.

Expliquer que l'augmentation des dépenses de personnel a pour seule explication des décisions de l'État n'est pas tout à fait juste. Mais

certaines pèsent sur les collectivités territoriales, c'est évident, et nous l'affirmons noir sur blanc dans le rapport.

Nous invitons d'ailleurs l'État à balayer devant sa porte, à moins user de son pouvoir normatif, qui a des conséquences sur les dépenses des collectivités territoriales. Le fait que l'État prenne des décisions touchant les catégories C, les rythmes scolaires, les sapeurs-pompiers professionnels, entraîne bien évidemment des conséquences sur les budgets des collectivités territoriales.

Dire que les collectivités territoriales ne sont pas en quoi que ce soit responsables de l'augmentation des dépenses de personnel n'est pas vrai. Nous avons mené ce travail à propos des dépenses de 2012, en tentant de pénétrer dans le détail des dépenses, afin d'étudier ce qui relevait de l'État et des collectivités territoriales. Nous avons établi un rapport de 60-40, le second chiffre concernant l'État.

Nous allons essayer de continuer ce travail de la façon la plus objective possible, en contradiction avec les associations d'élus. Vos appréciations m'attristent, car le procès fait à la Cour des comptes n'est pas fondé.

Nous ne voulons pas remettre en cause ce que font les élus. Le rapport met donc en avant un certain nombre de bonnes pratiques. Il existe des marges possibles à l'échelon de l'intercommunalité, par exemple en mutualisant davantage certains domaines. Certaines collectivités ont ainsi fait en sorte que les compétences soient pleinement transférées, afin que celui qui a transféré les compétences ne les exerce plus et n'ait plus de dépenses à réaliser à ce titre. Il faut que l'État fasse la même chose : lorsqu'il transfère des compétences, il ne faut pas qu'il continue à vouloir les exercer ! L'État doit donc clarifier ses compétences avec les collectivités territoriales et celles-ci doivent également réaliser un effort de clarification entre elles.

Je suis quelque peu sorti de l'ordre du jour, mais je pense que cet échange était utile.

Pour répondre à Jean-Claude Boulard, le budget de la Cour des comptes est très contraint, et nous nous efforçons d'être en totale cohérence avec les constats et les recommandations que nous formulons.

Notre budget comporte essentiellement des dépenses de rémunération. La Cour des comptes, comme le Conseil d'État et l'Inspection des finances, est un grand corps, et ses rémunérations sont connues. D'ailleurs, les rémunérations des fonctionnaires de catégorie A+, depuis quelques années, sont bloquées non seulement par l'indice, mais en outre par les cotisations supplémentaires pour les retraites. Les traitements diminuent donc plutôt. Depuis deux ans, j'ai également bloqué les régimes indemnitaires.

Vous faites apparaître une augmentation de l'investissement, mais il faut aller jusqu'au bout...

M. Jean-Claude Boulard. - Je n'ai pas parlé de l'investissement, mais du fonctionnement ! J'ai cité des chiffres, et je les diffuserai. Entre 2010 et 2013, les dépenses de personnel sont passées de 165 millions d'euros à 175 millions d'euros. C'est dans votre rapport ! Si vous donnez de mauvais chiffres, c'est grave.

M. Didier Migaud. - Il faut étudier les progressions nettes. Le budget de la Cour des comptes est stabilisé dans son ensemble, et nous avons réduit nos dépenses de fonctionnement. Nous avons toutefois réorganisé notre réseau de chambres régionales, ce qui a impliqué une augmentation des dépenses de personnel sur une année donnée, un certain nombre d'indemnités étant prévues dans ce cadre. Cela a également entraîné, dans un premier temps, quelques travaux supplémentaires.

Sur le moyen terme, nos budgets ont cependant baissé. Nous avons ainsi pu augmenter les effectifs chargés du contrôle des juridictions financières, à moyens constants. En effet, en réorganisant notre réseau, nous avons supprimé un certain nombre d'emplois dans les fonctions supports, que nous avons transformés en personnel de contrôle.

Sur 10 000 euros de dépenses publiques, 2 euros reviennent aux juridictions financières. Est-ce trop pour le contrôle extérieur ? La Cour des comptes emploie, en France, 700 personnes, contre 860 au Royaume-Uni et 1 300 en Allemagne, pour des missions moins importantes que les nôtres. Je continue de penser qu'une institution supérieure de contrôle, qui est une juridiction, qui apporte un regard extérieur, au vu de ses missions, peut justifier son budget, d'autant que nous avons réduit nos dépenses de fonctionnement. Notre parc de voitures de fonction et de service s'élevait à huit véhicules ; nous n'en avons aujourd'hui plus que deux.

Nous essayons d'être exemplaires. Je vous invite quand vous voulez pour le vérifier, monsieur le sénateur.

Mme Marie-France Beaufils, présidente. - Monsieur le président, je vous remercie de vos réponses.

Je pense qu'il conviendra de tirer le bilan de la réduction des dotations aux collectivités avec les comptes administratifs de celles-ci. Tant que l'on n'en dispose pas, il est difficile d'en mesurer les conséquences. Il faut donc se donner un peu de temps pour cela.

III. EXAMEN DU RAPPORT (5 NOVEMBRE 2014)

Réunie le mercredi 5 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen des principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2015, sur le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En présentant la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, je m'étais attardé sur l'analyse de la trajectoire de solde public à moyen et long termes, et notamment de sa composante structurelle, ainsi qu'aux prévisions macroéconomiques. Je m'intéresserai aujourd'hui plus particulièrement au déficit effectif, en le comparant à l'exécution des lois de finances pour 2013 et 2014.

Depuis le programme de stabilité d'avril 2014, le Gouvernement a revu ses hypothèses de croissance et d'inflation pour 2015, qui passent de 1,7 % et 1,5 % à 1 % et 0,9 %. À en croire le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) et la Commission européenne, ces chiffres restent trop optimistes. Le premier juge « plausible » la prévision d'inflation, mais « optimiste » l'anticipation de progression du PIB ; la seconde, quant à elle, a annoncé qu'elle prévoyait, pour la France, une croissance de 0,7 %.

La croissance devant s'établir autour de 0,4 % en 2014, il faudrait, pour atteindre une progression de 1 % en 2015, que l'activité redémarre rapidement et durablement. À cet égard, le scénario du Gouvernement prévoit, tout d'abord, une hausse du commerce mondial de 5,1 % ; toutefois, la prévision de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'est que de 4 %. Les effets du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité et de solidarité pourraient être plus limités que prévu. Les incidences du CICE tant sur l'investissement des entreprises que sur l'emploi sont encore difficiles à déterminer à ce jour. Quant à la consommation, ni le taux d'épargne élevé, ni la situation du marché du travail ne laissent envisager une hausse rapide. Par ailleurs, l'indice synthétique de l'Insee sur le climat des affaires fait apparaître une dégradation au cours des derniers mois, qui ne laisse guère présager de rebond avant la fin de l'année, ni même l'an prochain. Même, les résultats d'une enquête menée par le cabinet de conseil Bain montre un net recul de l'attractivité de la France auprès des investisseurs américains.

En loi de finances initiale, un article liminaire présente l'évolution du solde structurel par rapport à la trajectoire prévue. En 2015, le solde structurel serait de - 2,2 % du PIB, pour un solde public effectif de - 4,3 % du PIB. La France affiche l'un des déficits les plus élevés de la zone euro ! La prévision de solde structurel pour 2015 comme la trajectoire de solde pour la période 2014-2019 sont déjà dépassées puisque le Gouvernement a annoncé,

il y a quelques jours, un ajustement supplémentaire en 2015. Aucune des recommandations du Conseil de l'Union européenne, dans le cadre de la procédure de déficit excessif, n'a été respectée, d'où les récents échanges de lettres entre Paris et Bruxelles dans le cadre de la procédure instituée par le *Two Pack*. La première phase est passée, mais il faut, malgré tout, s'attendre à ce qu'un avis sévère soit rendu à la fin du mois de novembre par la Commission européenne. Pour l'heure, le Gouvernement s'est borné à annoncer, dans un courrier du 27 octobre à la Commission, un ajustement structurel supérieur à 0,5 point de PIB en 2015. En quoi consiste l'effort supplémentaire de 3,6 milliards d'euros envisagé ? Nos seules informations sont puisées dans les journaux. Je rappellerai à Michel Sapin, qui vient cet après-midi devant notre commission, que le Parlement devrait être informé et lui demanderai des évaluations chiffrées des mesures envisagées. Quoi qu'il en soit, la trajectoire 2014-2019 est déjà périmée.

La plus grosse partie du programme d'économies de 50 milliards d'euros pour la période 2015-2017 s'appliquera en 2015 ; sur un total de 21 milliards d'euros, l'État et ses agences réaliseraient un effort en économies de 7,7 milliards d'euros, les collectivités territoriales, de 3,7 milliards d'euros et les administrations de sécurité sociale, de 9,6 milliards d'euros.

L'évolution des recettes de l'État résulte de celle de trois grands ensembles : les recettes fiscales nettes, soit les recettes fiscales desquelles sont déduits les remboursements et dégrèvements, les dépenses fiscales et, enfin, les recettes non fiscales, comme les dividendes issus des participations de l'État. Pour 2014, d'après l'estimation révisée du projet de loi de finances pour 2015, les recettes fiscales nettes se seraient élevées à 273 milliards d'euros, soit 11 milliards d'euros de moins que prévu en loi de finances initiale. Cet écart est-il dû à un excès d'optimisme ? À une dégradation de la conjoncture ? Je crois qu'il résulte aussi des hausses d'impôts successives, qui ont fini par engendrer ce que Pierre Moscovici lui-même a appelé un « ras-le-bol fiscal ». Les hausses ne produisent plus le rendement attendu. Ainsi, s'agissant par exemple des cotisations sociales des particuliers employeurs, la suppression du système de forfait au décompte des heures réelles s'est traduite par une baisse de 8 % de leur produit dès le trimestre suivant.

Pour 2015, le Gouvernement escompte une progression de 5,6 milliards d'euros des recettes fiscales. D'où proviendrait-elle ? Certaines hausses d'impôts déjà votées entreront en vigueur. À l'inverse, la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu et la réforme de la décote coûteront 2,7 milliards d'euros ; de même, la hausse du coût des contentieux fiscaux est estimée à 800 millions d'euros. La plus grande part de l'augmentation des recettes fiscales est portée par l'évolution spontanée : or, la progression des recettes de 4,8 milliards d'euros grâce à la croissance me paraît des plus douteuses : si la croissance n'est que de 0,7 %, compte tenu de

la forte élasticité prévue des recettes à la croissance, le manque à gagner en recettes serait de l'ordre de 4 milliards d'euros.

Le produit de tous les « grands » impôts devrait augmenter en 2015, à l'exception de celui de l'impôt sur les sociétés (IS) en raison de la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE). Selon ce scénario optimiste, la TVA devrait rapporter 142,6 milliards d'euros, contre 137,8 milliards d'euros en 2014. Le produit de l'impôt sur le revenu (IR) augmenterait également malgré la suppression de la première tranche et la réforme de la décote. L'impôt sur le revenu a spectaculairement crû depuis 2011 : de 51,5 milliards d'euros à 69,5 milliards d'euros l'an prochain, soit une hausse de 35 % ! En aucun cas cette hausse n'accompagne celle de la richesse en France.

Cette évolution résulte de plusieurs mesures, parmi lesquelles : la fiscalisation des heures supplémentaires, la soumission des revenus du capital au barème progressif de l'impôt sur le revenu, les abaissements successifs du quotient familial et la suppression de dépenses fiscales en faveur des salariés et des retraités. La réforme de l'impôt sur le revenu coûtera 3,2 milliards d'euros, dont 500 millions d'euros pour la suppression de la première tranche.

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, demandé par notre commission à l'initiative de François Marc et Philippe Marini et relatif à la fusion de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée, nous sera présenté en janvier prochain. L'impôt sur le revenu, en particulier, est mité par de multiples dépenses fiscales. Très progressif, il est payé par un nombre de plus en plus réduit de contribuables : le journal *Le Monde* indiquait ainsi que 75 % des hausses récentes ont été payées par 20 % des ménages.

Les dépenses fiscales, au nombre de 453, augmenteront de près de 3 milliards d'euros : elles coûteront 81,9 milliards d'euros en 2015, contre 78,9 milliards d'euros en 2014. Cette évolution reflète la montée en puissance du CICE. Dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques qui sera examiné demain, en séance publique, la commission a adopté un amendement limitant à quatre ans et soumettant à une évaluation plus systématique toute nouvelle dépense fiscale. Le plafonnement des dépenses fiscales hors CICE prévu dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 conduit à ce que les autres dépenses fiscales, hors crédit d'impôt recherche (CIR), diminuent d'environ 2 milliards d'euros.

Quant aux recettes non fiscales, certaines, provenant de la vente d'actifs et retracées dans les comptes d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Participations financières de l'État », ne peuvent financer les dépenses courantes de l'État, comme le prévoit la LOLF s'agissant des participations financières de l'État.

Si on met à part ces recettes non fiscales provenant de la vente d'actifs, les autres recettes non fiscales sont composées de divers agrégats, comme par exemple les produits du domaine, les amendes... Elles incluent notamment les dividendes, qui constituent 40 % des recettes non fiscales du budget général de l'État. Au total, les recettes non fiscales diminueraient de 340 millions d'euros en 2015 par rapport à l'évaluation révisée pour 2014, principalement du fait de la baisse des recettes issues des dividendes.

Les dépenses totales de l'État devraient s'élever à 372,9 milliards d'euros en 2015, contre 379,1 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2014. Sur un périmètre plus restreint, celui des dépenses des ministères et des opérateurs, l'estimation pour 2015 est de 208,6 milliards d'euros, contre 210,4 milliards d'euros en loi de finances pour 2014. Ces dépenses diminueraient donc de 1,8 milliard d'euros en valeur, soit une baisse par rapport au tendanciel de 7,2 milliards d'euros.

Les crédits peuvent être présentés par destination, ce qui correspond à une approche par mission, ou par nature, c'est-à-dire par titre : dépense d'investissement, dépense de personnel...

L'analyse par mission fait ressortir que la mission la plus importante est la mission « Enseignement scolaire », dotée de 66,4 milliards d'euros. Suivent la mission « Engagements financiers de l'État », avec 45,2 milliards d'euros, c'est-à-dire la charge de la dette - ce poste est donc sensible à la variation des taux d'intérêt - puis les budgets de la défense, de la recherche et de l'enseignement supérieur... L'analyse par nature de la dépense permet de noter que les crédits de personnel représentent 30 % des dépenses, de même que les crédits d'intervention. Les dépenses d'investissement se situent à 2,1 % seulement : ce chiffre est vraiment frappant.

L'État investit très peu et l'essentiel de l'investissement public est porté par les collectivités territoriales. Attention, donc, à ne pas trop diminuer leurs dotations ! Et ce d'autant plus que l'investissement devient une variable d'ajustement pour l'État.

Le plan d'économies de 50 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement concerne aussi bien l'État (19 milliards d'euros) que les collectivités territoriales (11 milliards d'euros d'économies) et les administrations de sécurité sociale (20 milliards d'euros d'économies). En 2015, l'État devra dégager 1,4 milliard d'euros d'économies dans ses dépenses de personnel, 2,4 milliards d'euros dans ses dépenses d'intervention, 2,1 milliards d'euros dans ses autres dépenses et il devra réduire de 1,8 milliard d'euros les dépenses de ses opérateurs. Il faut noter que le taux de mise en réserve est augmenté à 8 % dans le projet de loi de finances pour 2015. Dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques, nous avons voulu encadrer le taux de mise en réserve en prévoyant un plafond et un plancher, j'y reviendrai. Les réformes qui sous-tendent ces économies ne sont pas toutes détaillées : si certaines, comme les

prélèvements sur des fonds de roulement, ne présentent guère d'aléa, d'autres, comme la réduction des dépenses d'intervention et de fonctionnement, sont encore floues, faute de précisions du Gouvernement sur les sources d'économies. D'où l'augmentation à 8 % du taux de mise en réserve des crédits.

Le plafond global des taxes affectées diminue de 309 millions d'euros à périmètre constant. Sur 1,1 milliard d'euros d'économies au titre des ressources affectées aux opérateurs, 780 millions d'euros sont liés à des contributions exceptionnelles : 500 millions d'euros seraient prélevés sur les fonds de roulement des chambres de commerce et d'industrie, 175 millions d'euros sur ceux des agences de l'eau, pendant trois ans, 45 millions d'euros sur les chambres d'agriculture et 60 millions d'euros sur le Centre national de la cinématographie (CNC). Si ces diminutions sont peut-être justifiées pour certains organismes, elles ne sont pas pérennes et ne s'accompagnent d'aucune réforme structurelle : il s'agit de simples coups de rabot pour assurer le bouclage du budget.

Les collectivités territoriales devront dégager 3,7 milliards d'euros d'économies, 1,45 milliard d'euros pour les communes, 621 millions d'euros pour les intercommunalités, 1,1 milliard d'euros pour les départements et 500 millions d'euros pour les régions.

L'État réduit légèrement ses effectifs, mais cette réduction masque des disparités selon les missions. Les créations de postes sont concentrées sur quelques ministères, principalement l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche, l'intérieur et la justice. Le ministère de la défense compensera, à lui seul, 85 % des créations d'emplois dans l'éducation nationale en 2015, ce qui, dans le contexte international actuel, me semble inquiétant. Le gel prolongé du point d'indice et une réduction inédite des mesures catégorielles, qui sont presque exclusivement destinées aux fonctionnaires les moins bien payés, entraîneront un tassement de la grille salariale qui devient préoccupante car elle dégrade l'attractivité de la fonction publique.

Les crédits correspondant aux prestations et transferts ont continuellement augmenté depuis dix ans, quand la part des crédits d'investissement, déjà faible, n'a fait que se réduire. Elle diminuera encore de 14 % en 2015. À cet égard, la diminution des dotations aux collectivités territoriales n'augure rien de bon : nous attendons avec impatience le rapport de Charles Guené et ses collègues au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales.

M. Charles Guené. – Nos conclusions seront rendues le 12 novembre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Gouvernement reconnaît que la baisse des dotations aura un impact sur le niveau de

l'investissement. Or, le recul de l'investissement ne peut qu'avoir un effet récessif, surtout dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Le solde budgétaire de l'État est estimé à - 75,7 milliards d'euros pour 2015. Ce déficit doit être financé, de même que les dettes qui sont arrivées à échéance, pour environ 120 milliards d'euros et qu'il faut reconduire en empruntant – tel le sapeur Camembert ! Le besoin de financement total de l'État devrait ainsi s'élever à 196,6 milliards d'euros en 2015. L'agence France Trésor peut également procéder à des rachats anticipés de dette afin de tirer parti de la faiblesse actuelle des taux. La plus grande part de celui-ci sera couverte par l'émission de dette, pour 188 milliards d'euros.

Depuis 2013, le solde budgétaire se dégrade – même si certaines présentations peuvent faire accroire qu'il s'améliore grâce à des « effets d'optique ». Cela résulte davantage d'une mauvaise perception des recettes que d'un manque de maîtrise des dépenses, je le reconnais. Optimisme excessif, dégradation de la conjoncture ou ras-le-bol fiscal : le résultat est une baisse de plus de 5 milliards d'euros du rendement des impôts, malgré l'augmentation des prélèvements obligatoires. C'est essentiellement grâce aux collectivités territoriales que les dépenses ont été réduites de plus de 5 milliards d'euros depuis 2013. Les dépenses du budget général de l'État augmenteront de 1,2 milliard d'euros.

La dette publique atteindrait 97,2 % du PIB en 2015, contre 95,3 % du PIB en 2014. Sa variation est principalement due à l'évolution du déficit de l'État. En pourcentage du PIB, nous aurons l'un des déficits les plus élevés de la zone euro, dont nous serons également le plus gros emprunteur public.

M. Éric Doligé. – Au moins nous sommes premiers dans un domaine !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce n'est pas la première place que j'ambitionne pour la France... Les taux sont très bas, et le gouverneur de la Banque de France nous a indiqué qu'ils vont sans doute remonter. Fabienne Keller avait demandé quel serait l'impact d'une hausse des taux de 100 points de base : elle coûterait 2,4 milliards d'euros la première année, beaucoup plus les années suivantes, et deviendrait insupportable dès 2017, avec un surcoût de 7,4 milliards d'euros. Nous vivons actuellement dans une illusion budgétaire, grâce à des taux d'intérêt très bas. Le meilleur ami de la France aujourd'hui, c'est la finance – pour combien de temps ?

Parmi les mesures importantes du volet recettes du projet de loi de finances figure la réforme de l'impôt sur le revenu visant à réduire la charge pesant sur les revenus modestes. Elle combine trois mesures : la première, la revalorisation des seuils du barème de 0,5 % est classique. Deux autres mesures sont moins classiques : un renforcement de la décote accompagné de la création d'une décote conjugale, et la suppression de la tranche à 5,5 %

accompagnée de l'abaissement du seuil d'entrée dans la tranche à 14 %, à 9 690 euros. Ces mesures entraînent une perte de recettes totale de 3,2 milliards d'euros, dont 2,2 milliards d'euros pour la seule refonte de la décote. Elles aggravent l'hyper-concentration de l'impôt sur le revenu, acquitté par moins de la moitié des foyers fiscaux.

Les articles 4 à 7 concernent la construction de logements, qu'ils entendent favoriser en libérant du foncier grâce à une réforme des plus-values et à un aménagement temporaire des droits de mutation. Le dispositif « Pinel » remplace le « Duflot », et l'application d'un taux réduit de TVA est censée contribuer à l'accession sociale à la propriété. En un mot, nous sommes tombés sur la tête : l'instabilité fiscale est permanente, chaque ministre du logement voulant attacher son nom à un dispositif, quitte à revenir sur celui de son prédécesseur. On modifie en permanence le régime des plus-values et celui des droits de mutation... Et tout cela sans aucune efficacité car la France n'a jamais aussi peu construit. Les droits de mutation sont à un niveau historiquement faible. Le système est bloqué. Comment les contribuables pourraient-ils vouloir investir, alors qu'ils n'ont aucune visibilité ?

Cette situation inquiétante du bâtiment et des travaux publics explique une part importante de notre écart de croissance avec l'Allemagne : l'Insee estimait fin juin qu'elle devrait nous coûter 0,4 point de PIB en 2014, et je ne suis pas certain que les mesures proposées y remédient.

L'Assemblée nationale a procédé à des ajustements sur les dispositions relatives aux finances des collectivités territoriales. Elle a « sorti » le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) de « l'enveloppe normée » - c'est l'aboutissement d'un vieux combat que nous menions au comité des finances locales, en considérant que la compensation de la TVA n'est pas une dotation - et elle a augmenté le taux de remboursement de 4 %.

Le Gouvernement a annoncé la création d'un fonds de soutien à l'investissement local. On s'en réjouirait, s'il était financé par des recettes extérieures. Il le sera en réalité par la suppression des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Autant dire que cette dotation en trompe-l'œil sera prise aux communes pauvres qui bénéficiaient de la péréquation !

Les députés enfin ont augmenté de 99 millions d'euros la dotation de solidarité urbaine (DSU) au profit des 250 communes les plus pauvres. C'est encore un tour de passe-passe, puisque cette augmentation sera entièrement financée par les autres collectivités, au sein de la DGF et sur les variables d'ajustement.

Nous aurons l'occasion de revenir sur l'ensemble de ces éléments lors des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2015.

Pour conclure, je rappelle que nous entendrons cet après-midi Michel Sapin sur les engagements de la France pour le G20 : il faudra

l'interroger sur le détail des mesures annoncées par voie de presse pour réaliser 3,6 milliards d'euros d'économies supplémentaires. Si le Gouvernement entendait modifier sa trajectoire par des amendements à ses propres textes, il conviendrait, par respect pour les droits du Parlement, que la loi de programmation qui sera examinée demain soit corrigée.

Mme Michèle André, présidente. – Je remercie le rapporteur général pour cet exposé très détaillé sur les questions dont nous débattons au cours des prochaines semaines.

M. Marc Laménie. – Nous avons une hypothèse de forte progression de la TVA. Quel niveau sa majoration est-elle susceptible d'atteindre ? Quel avenir pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ?

Mme Fabienne Keller. – Alors que les prélèvements obligatoires augmentent, les recettes fiscales diminuent, comme la Cour des comptes l'a découvert dès 2013 : c'est une première bombe à retardement pour le budget de 2015 et les suivants. Je vous remercie d'avoir procédé à l'évaluation de l'impact d'une hausse des taux d'intérêt sur la charge de la dette. Je retiendrai un seul chiffre : les intérêts de la dette pourraient représenter en 2017 une charge supplémentaire de 7,4 milliards d'euros en année courante, davantage si la notation de la France est dégradée – il s'agit d'un deuxième facteur de risque. Troisième bombe à retardement : le secteur du logement est menacé par une instabilité fiscale constante, qui s'aggrave de l'accumulation des normes et de l'augmentation de la TVA sur les travaux. D'où un ralentissement qui se répercute sur le PIB. La baisse de l'investissement des collectivités locales, enfin, représente un quatrième facteur de risque majeur, à moyen terme, dans le budget pour 2015. Cette année d'inflexion pourrait être suivie d'années plus noires encore. Ce scénario s'accorde d'ailleurs avec les prévisions de l'Union européenne.

M. François Marc. – Les représentants de la droite dans cette commission avaient pour habitude, ces dernières années, de concentrer leurs critiques sur les dépenses. S'il n'en est plus ainsi, c'est que le Gouvernement les maîtrise indéniablement : prenons acte de cette réussite inédite. Vous évoquez en revanche des recettes qui rentrent moins vite que prévu : la moins-value s'établira à 11 milliards d'euros si les projections pour 2014 sont justes. Il importera d'examiner la répartition entre l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TVA, la TICPE et autres prélèvements. Mais la théorie, que vous invoquez, selon laquelle trop d'impôt tue l'impôt ne constitue pas une explication convaincante. La moindre croissance et la faiblesse de l'inflation, en revanche, ont bien une incidence sur les recettes et le coefficient d'élasticité entraîne des conséquences mécaniques. Ce phénomène conjoncturel bien connu explique une bonne part de cette moins-value de recettes. Ceux qui prônent une augmentation de la TVA comme seul remède à tous nos maux devraient étudier la situation du Japon, où son augmentation de deux points a un effet récessif considérable.

Vous nous avez présenté la dégradation du solde budgétaire de l'État depuis 2013. Pourquoi ne pas faire remonter le graphe jusqu'en 2008 ? Cela ferait apparaître que les efforts annoncés par la précédente majorité n'ont pas été accomplis. Méfions-nous des analyses à courte vue.

M. Daniel Raoul. – Je souhaiterais obtenir une précision concernant les hausses et baisses de plafond des taxes affectées à certains organismes. Quels sont au juste les « organismes concourant à une mission de service public » pour lesquels est prévue une hausse du plafond, ou au contraire une baisse ?

M. Michel Bouvard. – Avons-nous prévu d'auditionner le directeur de l'agence France Trésor (AFT), pour l'interroger sur la structure de la dette et sur sa sensibilité à une augmentation des taux : consiste-t-elle aujourd'hui en des emprunts à plus court terme que par le passé ? Quelle est la stratégie de l'AFT pour sa gestion ?

Nous n'aurons pas le temps d'une analyse fine des mesures pour le logement d'ici le vote de la loi de finances, mais ce sujet mériterait un travail collectif de fond sur les politiques passées et les arbitrages entre tous les systèmes d'allocation. L'origine de notre malheur a bien été la création d'aides aux personnes au détriment des aides à la pierre, à une époque où l'on ne prévoyait pas la situation économique dépressive actuelle.

Le sort fait aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) recouvre une iniquité : ces fonds réunissaient l'enveloppe des communes dotées de « grands établissements », c'est-à-dire de établissements industriels, d'ouvrages hydrauliques et autres infrastructures, et les sommes destinées aux communes défavorisées. C'est l'argent destiné aux recettes de fonctionnement de ces communes qui sera prélevé pour alimenter des investissements au bénéfice, le plus souvent, de communes urbaines assurées, elles, de retrouver leur part. La répartition sera confiée aux préfets, qui y procédaient jusqu'ici sur proposition des conseils généraux, mais qui définiront à l'avenir des critères dont rien ne garantit qu'ils soient adaptés aux territoires locaux.

M. Richard Yung. – Je remercie le rapporteur de son exposé, qui accumulait certes les chiffres à charge mais c'est de bonne guerre...

Si, au lieu de 1 %, la croissance n'atteignait que 0,7 %, nous perdriions selon vous la quasi-totalité de l'excédent de recettes attendu en 2015. L'élasticité que vous avez mentionnée mérite explication.

Vous nous avez présenté l'évolution du produit de l'impôt sur le revenu ; il serait intéressant politiquement de pouvoir la rapporter, année par année, aux différentes mesures prises. En 2011, les recettes de l'impôt sur le revenu sont passées de 51 à 59 milliards d'euros. De quelles mesures cette augmentation a-t-elle résulté ?

Les niches fiscales provoquent chaque année les mêmes protestations au sein de cette commission : au nombre de 453, elles coûtent 80 milliards d'euros à l'État. Nous crions tous au scandale, mais rien de plus. Il nous arrive même de créer de nouvelles niches. Combien parmi nous ont proposé de supprimer le CIR ? Faudra-t-il nous enfermer en conclave et ne nous libérer que lorsque nous aurons supprimé les trois quarts des niches ? Certaines sont certes justifiées, beaucoup d'autres sont les refuges d'intérêts corporatistes.

Vous vous inquiétez de l'évolution des taux d'intérêt de la dette. Je crains bien davantage, pour ma part, un scénario déflationniste à la japonaise. J'appelle à des taux d'intérêt plus élevés.

M. Philippe Dallier. – D'accord, mais modérée !

M. Roger Karoutchi. – Je partage les inquiétudes de mes collègues sur la dette et sur l'éventualité d'une remontée des taux. Certains sujets du débat budgétaire sont plus polémiques que d'autres ; il s'agit, en particulier, de la capacité financière des collectivités locales et de la situation des familles. Le rapporteur pourrait-il retracer leur évolution depuis 2012 – sans vouloir en déplaire à François Marc –, afin que nous disposions d'un bilan de l'ensemble des politiques financières et fiscales ?

M. Philippe Dallier. – Quelle est l'hypothèse de revalorisation des valeurs locatives pour les collectivités locales : 1 % ? Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et les fonds d'investissement sont loin d'être le principal problème des collectivités locales pour les trois années à venir. Leur premier souci concerne bien plutôt la section de fonctionnement, durement affectée par la baisse des dotations de l'État qui accompagne la baisse ou la stagnation du FCTVA. Dire à des collectivités : « vous aurez beaucoup moins de moyens pour investir, mais l'État vous aidera si vous investissez tout de même », c'est proposer un marché de dupes.

La baisse des variables d'ajustements au sein de l'enveloppe normée devait initialement s'élever à 40 % ; l'Assemblée nationale a voté un amendement la ramenant à 20 %. Quel montant exact cela représente-t-il ?

Conjugués à la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), les mécanismes de péréquation auront un impact insoutenable pour beaucoup de collectivités territoriales. Les prélèvements des plus riches étant plafonnés, le mécanisme fera rejaillir la charge sur la « classe moyenne » des collectivités locales.

Que la dotation de solidarité urbaine (DSU) progresse encore au profit des communes cibles, c'est très bien ; mais le montant destiné à ses autres bénéficiaires a été figé il y a deux ou trois ans, sans réexamen de leur classement au sein de la catégorie. Les situations relatives des communes ayant évolué, à enveloppe constante, il est urgent de réviser la répartition.

M. Éric Doligé. – Un gestionnaire responsable regarde vers l'avenir, il ne passe pas son temps à critiquer ses prédécesseurs, je le dis à François Marc. L'important est de se consacrer aux progrès que l'on entend pour sa part accomplir.

Si l'évolution des effectifs de l'État présente une relative stabilité, il s'agit tout de même de la première dépense de l'État. Il conviendrait de compléter l'analyse par la mention du taux d'absentéisme par secteur, et d'identifier les postes sur lesquels des économies sont possibles.

M. Maurice Vincent. – Le rapporteur général nous alerte sur la probabilité d'une croissance plus faible que prévu. Quelles seraient ses préconisations pour ce budget 2015 ? Faudrait-il réduire le déficit budgétaire, ou l'accepter pour ne pas ajouter de la récession à la récession ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La prévision d'une croissance de 0,7 % a été livrée hier par la Commission européenne. Cette révision aboutit par un effet de base, à une moins-value d'environ quatre milliards d'euros pour les recettes. Être optimiste est parfois dangereux, compte tenu de la sensibilité de la TVA et des dépenses sociales à la conjoncture.

La suppression en 2015 des FDPTP, prévue par le texte de l'Assemblée nationale, est une question sensible, en particulier dans les départements dotés d'installations nucléaires ou autres établissements qui procurent des recettes fiscales importantes pour les collectivités territoriales. Les 423 millions d'euros correspondants iront au Fonds de soutien à l'investissement local : nous en discuterons lors de l'examen du projet de loi de finances.

La baisse des recettes fiscales évoquée par Fabienne Keller et François Marc s'explique certes par des effets conjoncturels, mais nous sommes nombreux à considérer qu'elle résulte aussi d'un phénomène de saturation. On peut citer l'exemple des cotisations sociales des particuliers employeurs. Notre niveau de prélèvements obligatoires, supérieur de près de cinq points à la moyenne des pays de l'Union européenne, est responsable de tels effets d'érosion.

Le risque récessif dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) est particulièrement inquiétant, surtout si les collectivités n'investissent plus du fait de la baisse de leurs dotations. Cette question sera extrêmement sensible lorsque nous examinerons, au Sénat, le projet de loi de finances.

François Marc fait crédit au Gouvernement de sa maîtrise des dépenses, or celui-ci a surtout mis en œuvre des expédients – rogner les fonds de roulement des opérateurs, c'est facile, mais c'est un « fusil à un coup » – au détriment des réformes de structure... De même sur les dépenses d'intervention, aucun choix courageux n'a été fait. On rabote les plafonds

d'emplois, mais on continue à augmenter le nombre de postes dans l'éducation nationale.

J'avais présenté des graphiques commençant en 2002 dans mon rapport sur la loi de programmation. On y voyait clairement que l'année du déclenchement de la crise, la France, comme tous les pays européens, avait injecté de l'argent public dans un plan de soutien à l'investissement. La dégradation du déficit budgétaire a été générale.

Les « organismes concourant à une mission de service public » dont le plafond de taxe affectée serait réhaussé, pour un montant total de 132,5 millions d'euros, sont l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), le Centre national de la chanson des variétés et du jazz (CNV), la Société du grand Paris, le Centre technique des industries mécaniques... Les diminutions touchent les chambres de commerce et d'industrie (CCI), pour 213 millions d'euros, l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour 21 millions d'euros, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour 40 millions d'euros, etc.

La maturité moyenne de la dette est relativement stable, près de huit ans. L'Agence France Trésor a légèrement accru ses émissions à plus de trente ans ; elle trouve facilement des investisseurs. Je suis entièrement d'accord avec Michel Bouvard sur le logement. La multiplicité des dispositifs, reposant sur de la dépense budgétaire, de la dépense fiscale, des financements des collectivités et d'organismes divers ou encore de l'épargne réglementée, rend ceux-ci totalement illisibles. La commission des finances ferait œuvre utile si elle se penchait sur les sommes que la France consacre au logement : considérables par rapport à ce que font d'autres pays, elles ne semblent pas employées efficacement. Le raccourcissement de la maturité de la dette concerne effectivement la dette sociale gérée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). J'ai évoqué avec le gouverneur de la Banque de France le risque de déflation. À la différence de celle de la France, la dette du Japon est détenue par des investisseurs domestiques ; ce pays est donc bien moins exposé que nous à une hausse des taux d'intérêt. Quelle deviendra l'attitude de nos créanciers lorsque notre dette atteindra 100 % du PIB ?

Nous reviendrons lors du débat en séance sur la capacité d'investissement des collectivités territoriales. Quant aux familles, il serait intéressant de comparer l'évolution des prélèvements auxquels sont soumis les différents types de foyers fiscaux, et les effets réels de ces hausses sur leur situation.

Le rendement de l'impôt sur le revenu a augmenté de 35 % entre 2011 et 2015 en raison, notamment, de la fiscalisation des heures supplémentaires, la soumission des revenus du capital au barème progressif, de la non revalorisation du barème, les abaissements successifs du quotient

familial, etc. Si certaines hausses de l'impôt sur le revenu résultent de mesures antérieures à la présente législature – comme la suppression de la « demi-part des veuves » –, il n'en demeure pas moins que l'essentiel des augmentations constatées découlent des textes financiers adoptés en 2012 et 2013.

La revalorisation des bases figurera dans le collectif budgétaire, mais nous n'en connaissons pas encore le coefficient. Je n'ouvrirai pas le débat sur la péréquation ce matin, gardons ce sujet pour la séance publique.

La faible croissance qui nous attend pour 2015 appelle des décisions courageuses, les coups de rabot ne suffisent pas. Il est temps de prendre des mesures transversales sur les effectifs dans la fonction publique, de procéder à des réformes de structure sur les dépenses d'intervention. La dépense est aujourd'hui stabilisée, j'en conviens. Il n'en faudra pas moins revenir sur certaines politiques. Nous ferons des propositions en séance publique. Le Gouvernement a évoqué des revues de dépenses ; précisément, nous voulons savoir quelle est l'efficacité exacte des politiques de logement, de la formation professionnelle, du budget de l'éducation nationale, trois domaines qui engloutissent des sommes considérables.

La commission a donné acte au rapporteur général de sa communication.