



## Commission des Finances

Présentation  
générale des  
analyses

Sur le projet de budget

**2016**

---

DOSSIER DE PRESSE



***Nota bene : les éléments figurant dans le présent dossier de presse reprennent les principaux développements du tome I du rapport sur le projet de loi de finances pour 2016 fait par Albéric de Montgolfier, rapporteur général, au nom de la commission des finances du Sénat***



# SOMMAIRE

## **La politique budgétaire du Gouvernement : sur le « fil du rasoir ».....7**

- (1) Le principal objectif de la politique budgétaire du Gouvernement réside désormais dans le retour du déficit effectif en deçà de 3 % en 2017.....7
- (2) ... la trajectoire de solde structurel étant devenue secondaire.....7
- (3) ... exposant la France à des sanctions européennes en cas de mauvaise fortune conjoncturelle.....8
- (4) Une hausse du déficit public dans l'éventualité d'une annulation partielle de la dette grecque.....8
- (5) Un programme de 50 milliards d'euros d'économies entre 2015 et 2017 qui reste invariable en dépit des annonces de dépenses nouvelles non financées .....9
- (6) Une dépense publique qui reste plus dynamique en France que dans les autres pays de la zone euro... .....9
- (7) ... du fait de mesures structurelles d'économies insuffisantes ..... 10
- (8) Une forte sensibilité de la trajectoire des finances publiques au rythme d'évolution de la dépense publique..... 10

## **La politique fiscale du Gouvernement : un transfert de la charge fiscale vers les ménages ..... 13**

- (1) Une baisse de la fiscalité des entreprises..... 13
- (2) ... mais une diminution des prélèvements obligatoires limitée en 2016..... 13
- (3) ... en raison d'un transfert de la charge fiscale vers les ménages ..... 14
- (4) Une imposition sur le revenu de plus en plus concentrée..... 16

## **L'État et ses agences..... 19**

- (1) Le budget 2016 ne respecte pas la programmation triennale..... 19
- (2) Les effectifs de l'État sont en forte augmentation alors que le Gouvernement s'était engagé à les stabiliser et la masse salariale reprend sa hausse..... 19
- (3) L'absence de maîtrise des dépenses de fonctionnement menace la capacité d'investissement de l'État : la dépense d'investissement a baissé de 10 % en 6 ans ..... 21

## **Les collectivités territoriales..... 23**

- (1) Une nouvelle baisse de 3,5 milliards d'euros des dotations de l'État aux collectivités territoriales..... 23
- (2) ... alors que les dépenses locales demeurent contraintes... ..... 23
- (3) ... susceptible de conduire à un nouveau recul de l'investissement local..... 23
- (4) ... alors que les administrations publiques locales ont plus que respecté leurs objectifs de dépenses..... 24



## **LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT : SUR LE « FIL DU RASOIR »**

(1) Le principal objectif de la politique budgétaire du Gouvernement réside désormais dans le retour du déficit effectif en deçà de 3 % en 2017...

Tirant profit d'une amélioration du contexte économique, de même que d'un nouveau report du délai de correction du déficit excessif de 2015 à 2017 par les autorités européennes le 10 mars 2015 – le deuxième depuis le début de la législature –, **le Gouvernement a fait du retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2017 son principal objectif budgétaire**. Ainsi, il anticipe un déficit de 2,7 % en 2017, après 3,3 % en 2016.

Toutefois, entre 2014 et 2015, **le solde effectif n'afficherait qu'une amélioration modeste, de 0,1 point, pour s'établir à - 3,8 % du PIB cette année**. Aussi un tel résultat vient-il interroger quant à la capacité du Gouvernement à gravir les deux marches nécessaires pour que le déficit revienne sous le seuil de 3 % du PIB, soit à procéder à une amélioration du solde public de 0,5 point de PIB en 2016, puis de 0,6 point en 2017.

(2) ... la trajectoire de solde structurel étant devenue secondaire...

Jusqu'à maintenant présenté par le Gouvernement comme le « pilier » de sa politique budgétaire, **le solde structurel – qui correspond à l'estimation du solde public écartant les effets de la conjoncture économique – est devenu secondaire**.

Certes, essentiellement en raison d'une exécution budgétaire 2014 plus favorable qu'anticipé, **l'objectif de solde structurel figurant dans l'article liminaire du projet de loi de finances respecte les orientations arrêtées par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019**, ainsi que l'a souligné le Haut Conseil des finances publiques.

Pour autant, **la trajectoire de solde structurel proposée par le Gouvernement ne se conforme pas aux exigences européennes en la matière**. Tout d'abord, celle-ci prévoit une amélioration du solde structurel de 0,4 point en 2015, puis de 0,5 point de PIB en 2016 et 2017, soit des **ajustements inférieurs aux recommandations du Conseil de l'Union européenne accordant un report du délai de déficit excessif**, de 0,5 point de PIB en 2015, de 0,8 point en 2016 et de 0,9 point en 2017.

Ensuite, le Gouvernement n'est en mesure d'afficher un ajustement structurel de 0,5 point de PIB par an entre 2016 et 2018, soit le niveau minimal requis par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) pour les États soumis à la procédure de déficit excessif, que **grâce à la modification – dans le cadre du programme de stabilité 2015-2018 – des modalités de calcul du solde structurel**, en contradiction avec la lettre et l'esprit de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

De toute évidence, **la stratégie budgétaire gouvernementale consiste à faire reposer le respect du Pacte de stabilité et de croissance exclusivement sur l'amélioration du déficit effectif**. En effet, les autorités européennes ne sont amenées à examiner les ajustements structurels réalisés que si les cibles de déficit effectif n'ont pas

été respectées ; aussi, probablement, le Gouvernement escompte-t-il une nette réduction du déficit effectif grâce au rebond de la conjoncture économique afin de se conformer aux engagements européens de la France.

### (3) ... exposant la France à des sanctions européennes en cas de mauvaise fortune conjoncturelle

Néanmoins, **une telle stratégie présente un certain danger, dans la mesure où le respect de ces engagements est totalement tributaire du rythme de la croissance économique** ; or, la reprise pourrait être moins rapide que prévu, en particulier dans un contexte de ralentissement économique des pays émergents qui connaissent, pour certains d'entre eux, d'importants déséquilibres financiers. Dans cette hypothèse, **l'amélioration du déficit effectif serait moindre qu'espéré et notre pays ne serait pas en mesure de présenter les ajustements structurels demandés par les autorités européennes**, s'exposant par conséquent à des sanctions.

La sensibilité du déficit effectif, ainsi que de la dette publique, au rythme de la croissance économique a été mise en évidence à l'aide de projections dont les résultats figurent dans le tableau ci-après.

#### Sensibilité du solde effectif et de la dette à la conjoncture

(en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017
<b>Scénario du Gouvernement</b>				
Croissance (en %)	0,2	1,0	1,5	1,5
Solde effectif	- 3,9	- 3,8	- 3,3	- 2,7
Dette publique	95,6	96,3	96,5	96,5
<b>Scénario du Gouvernement + ½ point de croissance</b>				
Croissance (en %)	0,2	1,0	2,0	2,0
Solde effectif	- 3,9	- 3,8	- 3,0	- 2,1
Dette publique*	95,6	96,3	95,8	94,8
<b>Scénario du Gouvernement - ½ point de croissance</b>				
Croissance (en %)	0,2	1,0	1,0	1,0
Solde effectif	- 3,9	- 3,8	- 3,6	- 3,2
Dette publique*	95,6	96,3	97,2	98,2

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

Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de loi de finances pour 2016 appliquées aux données établies par l'Insee en mars et octobre 2015)

### (4) Une hausse du déficit public dans l'éventualité d'une annulation partielle de la dette grecque

Une mauvaise fortune conjoncturelle n'est pas le seul risque concernant la trajectoire de solde effectif au cours des mois à venir. En effet, du fait de son exposition au titre du prêt bilatéral qu'elle a accordé à la Grèce et de sa participation au Fonds européen de stabilité financière (FESF), **la France est susceptible de voir son déficit**



**public se dégrader ponctuellement dans l'éventualité de l'annulation d'une partie de la dette de la Grèce.**

À titre d'exemple, **une réduction de 10 % de la dette publique grecque – touchant indifféremment tous les prêts accordés à la République hellénique par des institutions publiques – aurait pour effet, l'année où elle interviendrait, d'accroître le déficit public de 4 milliards d'euros, soit de près de 0,2 point de PIB.** À cela viendraient s'ajouter les pertes de recettes du fait du non remboursement du capital et des intérêts devant débiter en 2020.

**(5) Un programme de 50 milliards d'euros d'économies entre 2015 et 2017 qui reste invariable en dépit des annonces de dépenses nouvelles non financées**

Annoncé par le Gouvernement dès la fin de l'année 2013, **le programme d'économies de 50 milliards d'euros au cours de la période 2015-2017 – dont 16 milliards d'euros en 2016 – demeure inchangé depuis lors**, et ce alors que l'ensemble des objectifs de soldes effectif et structurel, voire de dette publique, ne cessent d'évoluer. **Le programme d'économies semble s'être imposé comme le principal fondement de la politique budgétaire gouvernementale.** Pourtant, l'invariabilité de celui-ci interroge. En effet, les annonces de dépenses nouvelles tendent à se multiplier, certaines d'entre elles n'étant pas financées.

En particulier, **l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) en juillet dernier est à l'origine d'un besoin de financement de 2,2 milliards d'euros en 2016** et de près de 7 milliards d'euros sur la période 2016-2019, qui n'a pas été compensé. **À cela s'ajoute diverses annonces dont les modalités de financement n'ont pas été précisées à ce jour** : dévolution d'une enveloppe de 15 millions d'euros afin de favoriser l'accueil des personnes handicapées dans des établissements médico-sociaux français, généralisation du service civique, qui devrait être à l'origine d'une hausse de 150 millions d'euros des crédits dédiés en 2017, hausse des financements alloués à l'action de la France pour le climat de 3 à 5 milliards d'euros d'ici à 2020, ou encore mesures catégorielles en faveur des personnels de la gendarmerie et de la police nationale.

**(6) Une dépense publique qui reste plus dynamique en France que dans les autres pays de la zone euro...**

**La comparaison des principaux indicateurs des finances publiques des différents États de la zone euro s'avère particulièrement défavorable à la France**, qu'il s'agisse du niveau du déficit public, de la dette des administrations, ou encore du taux de prélèvements obligatoires.

Pour autant, l'élément le plus préoccupant réside sans aucun doute dans le fait que **les dépenses publiques ont crû, en moyenne annuelle, de 2,1 % en valeur entre 2011 et 2014 en France, contre 0,9 % par an au cours de cette période dans la zone euro.** En effet, la hausse annuelle a alors été de 1,4 % en Allemagne, de 0,8 % en Italie et de 0,2 % aux Pays-Bas ; les dépenses ont même reculé de 1,5 % chaque année en Espagne.

**Le caractère dégradé de la situation budgétaire de la France, relativement à ses partenaires européens, résulte en grande partie d'une maîtrise insuffisante de la dépense publique**, et ce d'autant plus que le taux de prélèvements obligatoires y

affiche un niveau élevé (cf. *infra*), qui a continûment augmenté au cours des dernières années.

### (7) ... du fait de mesures structurelles d'économies insuffisantes

**Cette maîtrise limitée de la dépense publique n'est sans doute pas sans lien avec les difficultés rencontrées par le Gouvernement à engager des réformes structurelles d'économies**, seules à même de ralentir durablement la progression de la dépense. Or, la France ne semble pas faire preuve d'une grande sélectivité dans la réduction des dépenses publiques. **Le « coup de rabet » reste largement utilisé par le Gouvernement afin de conforter sa trajectoire budgétaire.**

De manière plus générale, **l'essentiel des efforts d'économies consentis jusqu'à présent a concerné les dépenses les plus aisées à réduire sans réformes** (cf. tableau ci-après). Ainsi, **entre 2011 et 2014, seules les dépenses d'investissement ont affiché une baisse relative**, leur part dans le PIB ayant reculé de 7,5 % ; en outre, **les dépenses dont la progression a été la plus faible au cours de cette période sont celles dédiées aux achats courants de biens et services et à la masse salariale**, cette dernière ayant fortement ralenti en raison du « gel » du point d'indice de la fonction publique.

Par ailleurs, le Gouvernement ne paraît pas vouloir se départir de cette logique pour les années à venir, les prévisions d'évolution des dépenses publiques qui figurent dans le programme de stabilité 2015-2018 montrant que **les réductions les plus fortes à l'horizon 2017 concerneraient les investissements et les achats courants.**

Ainsi, de toute évidence, **aucune réflexion n'a été engagée quant à la structure des dépenses publiques**, grevant fortement les perspectives de redressement des comptes publics à moyen et long termes.

#### Évolution des principales dépenses publiques (2011-2017)

	% du PIB 2011	% du PIB 2014	Évolution relative 2014/2011	% du PIB 2017*	Évolution relative 2017/2014
<b>Masse salariale</b>	12,8	13,0	+ 1,6 %	12,5	- 3,8 %
<b>Achats courants</b>	5,1	5,2	+ 2,0 %	4,8	- 7,7 %
<b>Prestations sociales</b>	24,8	26,2	+ 5,6 %	25,6	- 2,3 %
<b>Investissements</b>	4,0	3,7	- 7,5 %	3,3	- 10,8 %
<b>Autres dépenses</b>	6,6	7,2	+ 9,1 %	7,1	- 1,4 %
<b>Dépenses primaires</b>	53,3	55,3	+ 3,8 %	53,3	- 3,6 %
<i>Charges d'intérêts</i>	2,6	2,2	- 15,4 %	2,2	0,0 %

\* Prévisions du programme de stabilité 2015-2018

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee et du programme de stabilité 2015-2018)

### (8) Une forte sensibilité de la trajectoire des finances publiques au rythme d'évolution de la dépense publique

Dans ces conditions, une projection a été réalisée afin de **mesurer la sensibilité de la trajectoire des finances publiques retenue par le Gouvernement au rythme d'évolution de la croissance de la dépense publique**, et ce à partir de deux scénarii :

un premier, dans lequel la croissance des dépenses en volume serait de 1,3 % en 2016 et 2017, ce qui correspond au taux moyen d'évolution de la dépense en 2014-2015 ; un second, dans lequel la croissance des dépenses en volume serait de 0,7 % sur la même période, soit une progression intermédiaire entre le taux d'évolution constaté en 2014-2015 et la prévision du Gouvernement.

Les résultats de cette projection, repris dans le tableau ci-après, montrent bien que **le Gouvernement n'a pas droit à l'erreur et devra donner plus de substance à son programme d'économies**, en engageant les réformes nécessaires à un ralentissement pérenne de la dépense publique, s'il souhaite tenir ses engagements, en particulier en ce qui concerne le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2017.

### Sensibilité de la trajectoire des finances publiques à l'évolution des dépenses des administrations publiques

(en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017
<b>Hypothèses macroéconomiques</b>				
Croissance (en %)	0,2	1,0	1,5	1,5
<b>Trajectoire présentée par le Gouvernement dans le cadre du PLF pour 2016</b>				
<b>Évol. de la dépense en vol.*</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>
Solde effectif	- 3,9	- 3,8	- 3,3	- 2,7
Solde structurel	- 2,0	- 1,6	- 1,1	- 0,6
Ajustement structurel	0,6	0,4	0,5	0,5
Dette publique	95,6	96,3	96,5	96,5
<b>Trajectoire en cas de croissance en volume de la dépense de 1,3 % en 2016 et 2017</b>				
<b>Évol. de la dépense en vol.*</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>
Solde effectif	- 3,9	- 3,8	- 3,8	- 3,9
Solde structurel	- 2,0	- 1,6	- 1,7	- 1,8
Ajustement structurel	0,6	0,4	0,0	- 0,1
Dette publique**	95,6	96,3	97,1	98,3
<b>Trajectoire en cas de croissance en volume de la dépense de 0,7 % en 2016 et 2017</b>				
<b>Évol. de la dépense en vol.*</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>
Solde effectif	- 3,9	- 3,8	- 3,5	- 3,2
Solde structurel	- 2,0	- 1,6	- 1,4	- 1,2
Ajustement structurel	0,6	0,4	0,3	0,2
Dette publique**	95,6	96,3	96,7	97,3

\* Évolution de la dépense publique en volume y compris crédits d'impôts

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

Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de loi de finances pour 2016 appliquées aux données établies par l'Insee en mars et octobre 2015)



# LA POLITIQUE FISCALE DU GOUVERNEMENT : UN TRANSFERT DE LA CHARGE FISCALE VERS LES MÉNAGES

## (1) Une baisse de la fiscalité des entreprises...

La bonne réalisation du programme de 50 milliards d'euros d'économies paraît d'autant plus importante que celui-ci doit également **contribuer à financer les réductions de prélèvements obligatoires annoncées par le Gouvernement au cours des années à venir.**

À cet égard, il est anticipé **une baisse du taux de prélèvements obligatoires de 44,6 % du PIB à 44,5 % entre 2015 et 2016**, après 44,9 % du PIB en 2014. Le recul du taux de prélèvements obligatoires attendu en 2016 s'explique principalement par les réductions d'impôts opérées au profit des entreprises. En effet, **le prochain exercice serait marqué par la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité**, auxquels sont venues récemment s'ajouter les mesures en faveur, d'une part, de l'investissement et, d'autre part, des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME).

Ainsi, **entre 2014 et 2016, les prélèvements sur les entreprises seraient réduits de 33 milliards d'euros**, soit un « surcroît » de baisse de 9 milliards d'euros en 2016. Afin de compenser le coût des mesures en faveur de l'investissement et des TPE-PME, le Gouvernement a fait le choix de reporter du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> avril 2016 l'entrée en vigueur de l'extension de la baisse des cotisations familiales prévue dans le cadre du Pacte de responsabilité.

Si aucune compensation de ces mesures pour l'exercice 2017 n'a été annoncée, il ne saurait être exclu que celle-ci repose sur un **ralentissement de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) à compter de 2017, qui doit être ramené à 28 % en 2020 en application du Pacte de stabilité.** Un tel choix, en plus de **renforcer le manque de lisibilité et de prévisibilité de la politique fiscale** du Gouvernement, serait d'autant plus regrettable que le taux légal de l'impôt sur les sociétés, bien qu'il ne rende qu'imparfaitement compte de la charge fiscale associée, constitue **une donnée faisant l'objet d'une attention toute particulière par les investisseurs**, notamment étrangers.

## (2) ... mais une diminution des prélèvements obligatoires limitée en 2016...

Malgré la réduction des impôts pesant sur les entreprises, **les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires s'élèveraient seulement à - 2,4 milliards d'euros en 2016.**

Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016 porteraient, à eux deux, près de 6 milliards d'euros de baisses nettes des prélèvements au titre de l'année à venir – compte tenu des incidences du CICE et du Pacte de responsabilité.

Toutefois, **des mesures adoptées dans le cadre de textes financiers continuent à monter en charge**, à l'instar de la non-déductibilité du résultat des entreprises de certaines taxes figurant dans le collectif de la fin de l'exercice 2014, qui

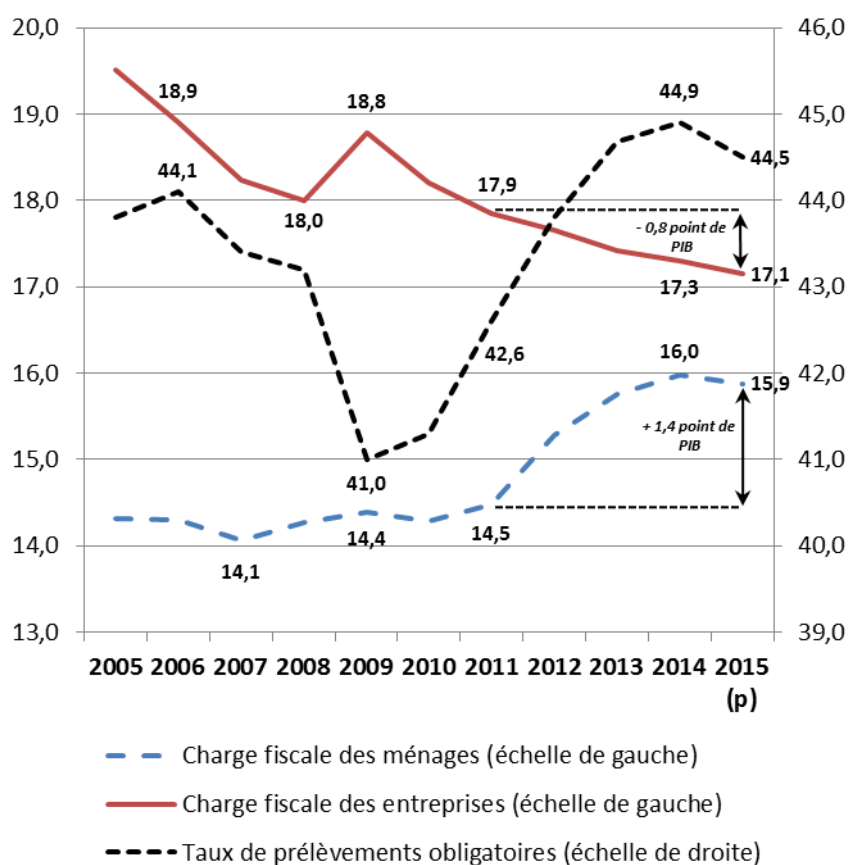
serait à l'origine d'une hausse des impositions de 0,3 milliard d'euros en 2016, ou encore de la réforme de la fiscalité écologique intervenue dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2014, conduisant à une hausse des prélèvements de 1,7 milliard d'euros l'année prochaine. Enfin, **l'exercice 2016 serait également marqué par des hausses d'impôts locaux**, pour un montant proche de 0,8 milliard d'euros – révélant un transfert accru de la fiscalité de l'État vers les collectivités territoriales du fait de la diminution des dotations versées à ces dernières.

### (3) ... en raison d'un transfert de la charge fiscale vers les ménages

Ainsi, le taux de prélèvements obligatoires ne reculerait que modérément en 2016 et serait encore **supérieur en 2015 de 1,9 point de PIB à son niveau de 2011**. Ce différentiel serait, en grande partie, imputable aux **impositions directes pesant sur les ménages qui représenteraient encore 15,9 % du PIB en 2015, contre 14,5 % en 2011** – soit une différence de + 1,4 point de PIB –, et ce alors qu'entre ces deux années, la charge fiscale des entreprises a reculé de 0,8 point de PIB.

#### Évolution de la charge fiscale des ménages et des entreprises ainsi que du taux de prélèvements obligatoires (2005-2015)

(en % du PIB)



\* (p) : prévision

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee et du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016)

### **La mesure de la charge fiscale des ménages et des entreprises**

La mesure de la charge fiscale des ménages et des entreprises développée par la commission des finances du Sénat, qui est établie à partir des données de l'Insee, **intègre exclusivement les impositions directes** – impôt sur le revenu, taxe d'habitation, ISF, impôt sur les sociétés, C3S, cotisations sociales, etc. Elle **ne tient donc pas compte des taxes indirectes**, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ou encore la contribution au service public de l'électricité (CSPE). En effet, ces dernières ne sont pas acquittées uniquement par les ménages mais également, dans une certaine mesure, par les entreprises – dès lors, notamment, qu'elles sont assujetties à la CSPE au titre de leur consommation d'électricité et qu'elles ont à supporter des rémanences de TVA.

Or, si les taxes indirectes contribuent significativement au poids des prélèvements obligatoires, **les données issues de la comptabilité nationale disponibles ne permettent pas de distinguer celles supportées respectivement par les ménages et les entreprises.**

Ceci indique, d'une part, que **les ménages ont eu à supporter l'essentiel des efforts de redressement des comptes publics** et, d'autre part, que **la décélération de la pression fiscale ne profite pas véritablement aux ménages** – les mesures en faveur d'une baisse sur l'impôt sur le revenu, et en particulier celle proposée dans le présent projet de loi de finances, **ne compensant pas les hausses de prélèvements intervenues depuis 2011**, d'autant que les ménages auront par ailleurs à supporter des augmentations de la fiscalité indirecte, comme celle de la CSPE.

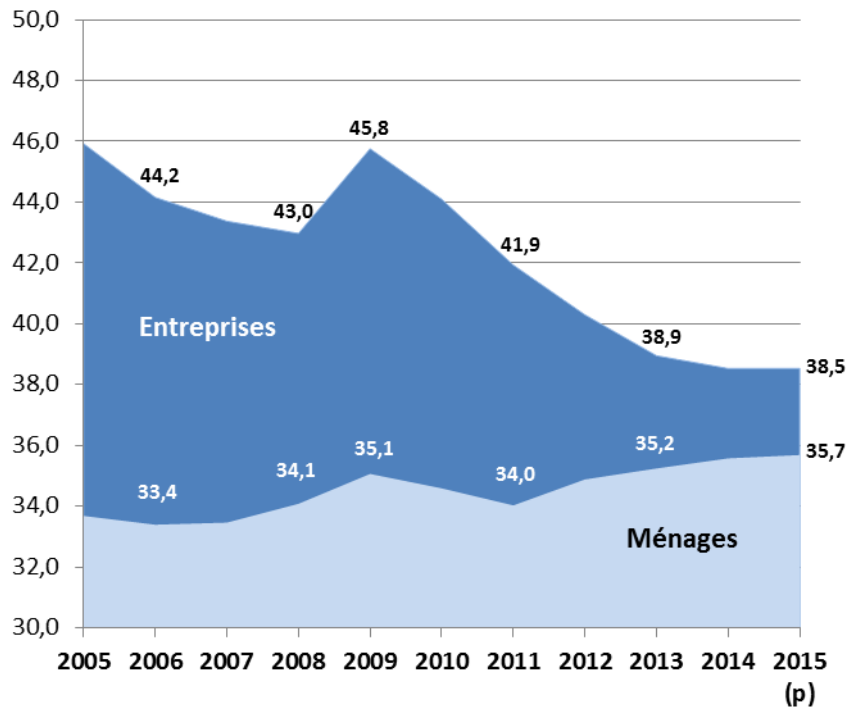
Cette analyse est confortée par le fort accroissement de la part dans les **prélèvements obligatoires totaux des impositions directes acquittées par les ménages**, qui atteindrait 35,7 % en 2015 contre 34 % en 2011, alors que **la part de la charge fiscale des entreprises dans les prélèvements obligatoires reculerait de 41,9 % à 38,5 % entre ces deux années** (cf. graphique ci-avant). Ainsi, la période récente a été clairement marquée par un transfert de la charge fiscale des entreprises vers les ménages – **la différence entre la part dans les prélèvements de la charge fiscale des entreprises et celle des ménages étant passée de 7,9 points à 2,8 points entre 2011 et 2012.**

Il n'est aucunement question de regretter la réduction des prélèvements **sur les entreprises**, celle-ci étant tout à fait indispensable dans un contexte de dégradation des taux de marges et de perte de compétitivité de ces dernières ; en effet, **cette analyse montre avant tout les limites d'un ajustement budgétaire reposant essentiellement sur des hausses de la fiscalité** – qui, dans un environnement concurrentiel, doit nécessairement porter à titre principal sur les ménages et les taxations indirectes.

C'est pourquoi **il eût été préférable que la stratégie budgétaire repose dès le début de la législature sur une baisse de la dépense publique, qui aurait permis d'accompagner tout à la fois le redressement des comptes publics et une diminution de la charge fiscale des ménages et des entreprises** – s'inscrivant dans la logique qui commençait à se dessiner en 2010-2011.

## Part de la charge fiscale des ménages et des entreprises dans les prélèvements obligatoires

(en %)



\* (p) : prévision

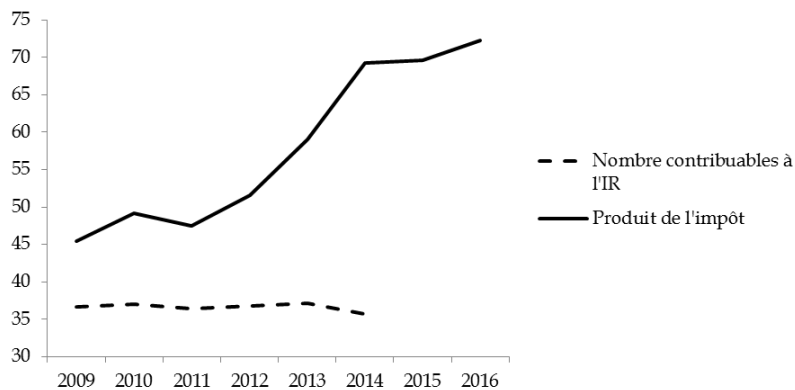
Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee)

### (4) Une imposition sur le revenu de plus en plus concentrée

Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement a procédé à de **nombreuses réformes de l'impôt sur le revenu**. Ces différents changements, souvent présentés comme des mesures de justice fiscale, ont en réalité eu deux effets : ils ont conduit à **augmenter le rendement de l'impôt sur le revenu** et ont **accru la concentration déjà importante de cet impôt**.

### Évolution du produit de l'impôt sur le revenu et du nombre de contribuables de 2009 à 2016

(en millions de contribuables et en milliards d'euros)



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



Ainsi, **le coût de la réforme du quotient familial pèse pour près de 85 %** sur les foyers fiscaux situés dans le dernier décile de la population imposable. **Environ un tiers des foyers fiscaux du dernier décile ont vu leur impôt s'alourdir**, contre seulement 0,65 % des contribuables des autres déciles.

#### L'impact en 2014 de la réforme du quotient familial selon le niveau de revenu

Revenu imposable annuel	Nombre de foyers fiscaux	% dont l'impôt augmente	Hausse totale (en euros)	Hausse moyenne par foyer (en euros)	Part de la hausse totale (en %)
Moins de 49 995 euros	33 272 937	0,65 %	91 591 842	425,69	15,74 %
Plus de 49 995 euros	3 696 914	31,56 %	986 435 156	845	84,26 %
<b>Total</b>	<b>36 969 851</b>	<b>3,75 %</b>	<b>1 078 026 998</b>	<b>779</b>	<b>100 %</b>

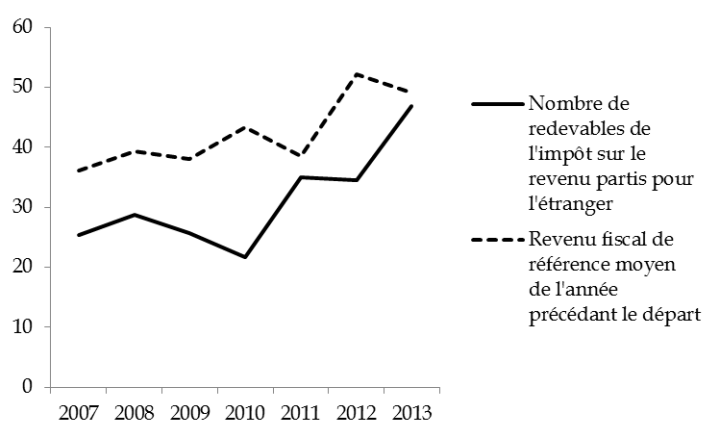
Note de lecture : 32 % des foyers fiscaux dont le revenu imposable de référence est supérieur à 49 995 euros en 2014 ont connu une hausse de leur imposition sur le revenu à la suite de la réforme du quotient familial. La hausse moyenne pour ces foyers s'élève à 845 euros.

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

Malgré la suppression de la première « tranche » du barème de l'impôt sur le revenu, le montant moyen de l'impôt dû a augmenté entre 2013 et 2014 de **2,4 %** pour l'ensemble des foyers fiscaux. Pour la dernière « tranche » du barème, l'augmentation moyenne s'élève à 5,8 %.

#### Évolution de 2007 à 2013 du nombre de redevables de l'impôt sur le revenu partis pour l'étranger et de leur revenu fiscal de référence moyen

(en milliers de départs et en milliers d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport « Évolution des départs pour l'étranger et des retours en France des contribuables et évolution du nombre de résidents fiscaux » remis au Parlement par le ministre des finances et des comptes publics le 30 septembre 2015)

**L'accélération depuis 2012 des départs des assujettis à l'impôt sur le revenu**, mise en évidence par un récent rapport du ministère des finances remis au Parlement le 30 septembre 2015 s'appuyant sur des indicateurs mis en place en collaboration avec l'ancien président de la commission des finances du Sénat Philippe Marini, paraît trouver au moins pour partie sa source dans la politique fiscale du Gouvernement, **renforçant tout à la fois la charge fiscale pesant sur les ménages, sa concentration et l'instabilité des règles qui régissent son calcul.**

# L'ÉTAT ET SES AGENCES

## (1) Le budget 2016 ne respecte pas la programmation triennale

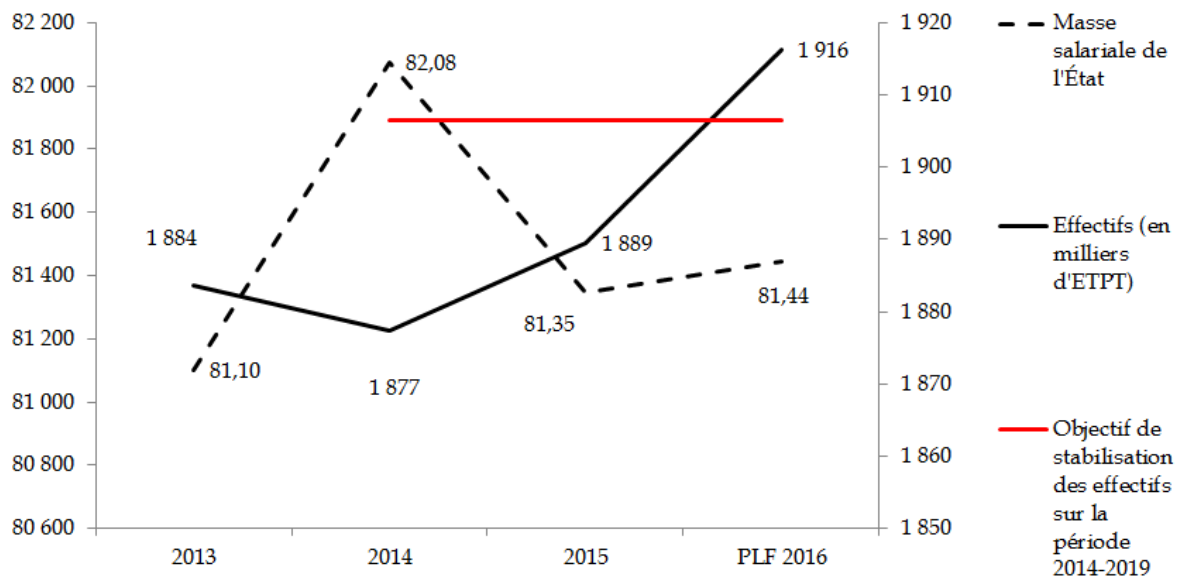
Le Gouvernement ne tient pas les engagements qu'il a pris l'année dernière dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 concernant l'évolution des dépenses de l'État : les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2016 dépassent de plus de 500 millions d'euros les plafonds de la loi de programmation (soit un écart de 0,3 %) (cf. tableau *in fine*).

(2) Les effectifs de l'État sont en forte augmentation alors que le Gouvernement s'était engagé à les stabiliser et la masse salariale reprend sa hausse

De même, l'objectif de stabilisation des effectifs de l'État n'est pas tenu : ceux-ci augmentent depuis 2015 et la hausse devrait être particulièrement sensible en 2016 : le projet de loi de finances pour 2016 prévoit la création de 8 202 emplois.

### Évolution de la masse salariale et des effectifs de l'État

(en millions d'euros et en milliers d'ETPT)



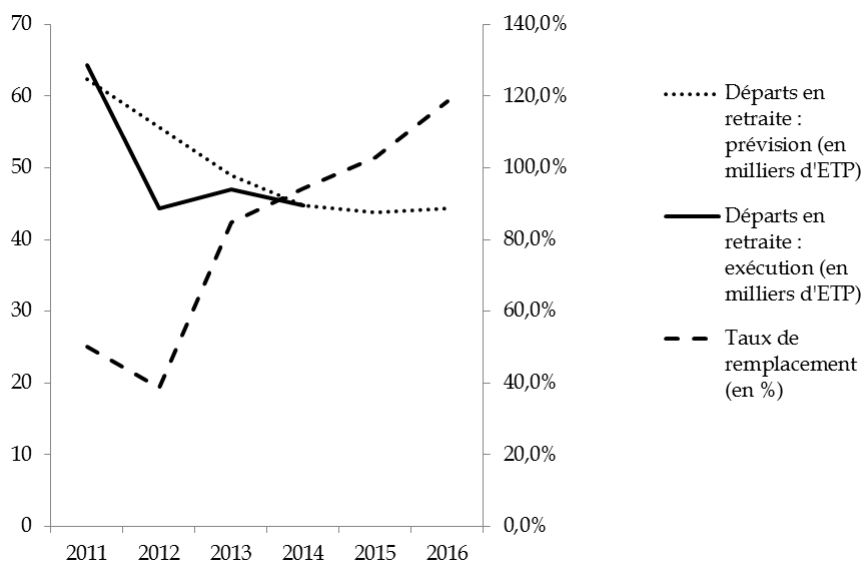
Note de lecture : les ETPT sont des emplois équivalent temps plein travaillé. Leur calcul diffère de celui des ETP (emplois équivalent temps plein). Ainsi, un agent embauché à mi-temps en juillet compte pour 0,5 ETP mais 0,25 ETPT. La masse salariale de l'État s'entend hors contributions au CAS « Pensions ».

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

Les **départs en retraite**, qui diminuent pour des raisons démographiques, sont donc **tous remplacés** et les recrutements excèdent les départs.

## Départs en retraite et taux de non remplacement depuis 2011

(en milliers d'ETP et en %)



Note de lecture : les départs en retraite se lisent par rapport à l'échelle de gauche (en emplois équivalents temps plein). Le taux de remplacement se lit par rapport à l'échelle de droite (en %). Le taux de remplacement correspond à la part des départs en retraite qui est remplacée. En 2014, 6 % des départs en retraite n'étaient pas remplacés. En 2016, 100 % des départs en retraite seront remplacés et des recrutements excédant le besoin en remplacement seront effectués.

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

Le Gouvernement affirme que **cette hausse des effectifs est liée à la révision de la loi de programmation militaire (LPM)**, notamment en raison des attentats survenus en janvier 2015 sur le sol français.

**Force est cependant de constater que l'impact de la révision de la LPM est limité à + 4 875 ETPT.** À cette hausse des effectifs de la Défense s'ajoute une **augmentation supplémentaire de 4 716 ETPT**, qui résulte bien des schémas d'emplois pour 2016. En outre, **la révision de la LPM aurait pu être gagée par des suppressions sur d'autres ministères** : c'est le sens d'un objectif de stabilisation pluriannuelle des effectifs.

Autrement dit, **l'ampleur de la hausse des effectifs n'est pas seulement la conséquence mécanique des nouvelles orientations militaires et résulte bien d'un choix du Gouvernement : celui de ne pas en faire.** De même que la politique fiscale et la politique budgétaire sont caractérisées par l'absence d'arbitrages stratégiques, **la gestion des effectifs de l'État n'obéit à aucun principe clair** – si ce n'est la création de postes au sein des missions jugées prioritaires, et ce en dépit de la difficulté pour les gestionnaires à les pourvoir.

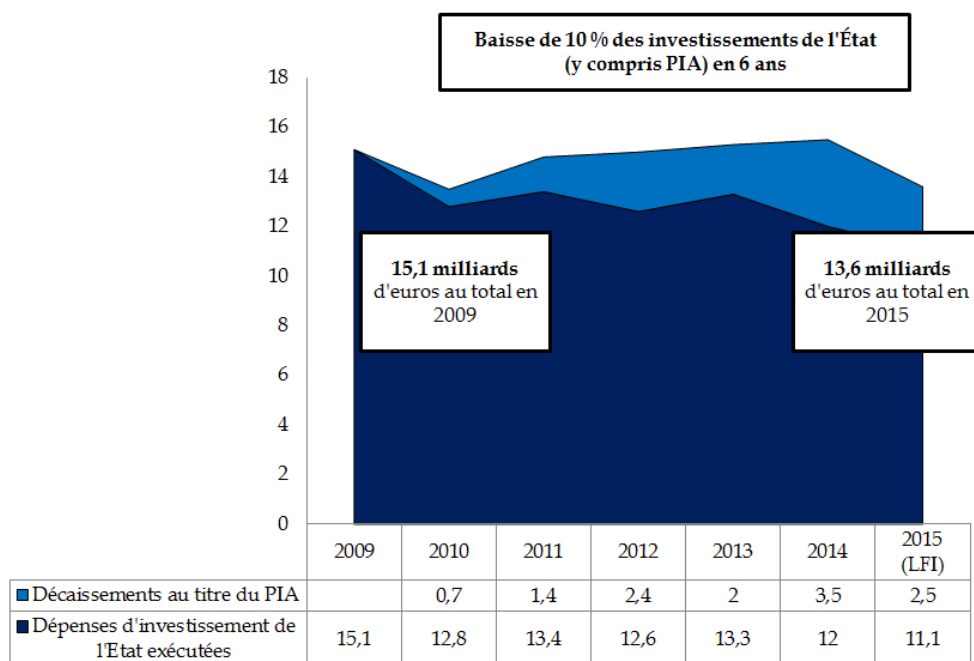
La hausse des effectifs couplée à l'impératif de maîtrise de la masse salariale conduit à **limiter les politiques salariales incitatives** et à tasser la grille indiciaire – les mesures catégorielles étant désormais uniquement ciblées sur les bas salaires – **au détriment de l'attractivité de la fonction publique.**

**(3) L'absence de maîtrise des dépenses de fonctionnement menace la capacité d'investissement de l'État : la dépense d'investissement a baissé de 10 % en 6 ans**

Les économies faites sur les dépenses de l'État ont fortement contraint les dépenses d'investissement de l'État, qui ont **baissé de 10 % en six ans, en prenant en compte les décaissements de crédits au titre des programmes d'investissement d'avenir (PIA) de 2010 et de 2012**. Si le PIA, dispositif très dérogoire d'un point de vue budgétaire, a vocation à préserver l'investissement de l'État en période de contraintes fortes sur la dépense publique, **force est de constater qu'il n'y parvient pas complètement**.

**Évolution de la dépense d'investissement de l'État de 2009 à 2015**

*(en milliards d'euros)*



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

La diminution des dépenses d'investissement de l'État est **d'autant plus inquiétante que la baisse des dotations aux collectivités territoriales contraint fortement les investissements locaux**.

## Comparaison du budget prévu par le projet de loi de finances pour 2016 avec l'annuité 2016 de la loi de programmation des finances publiques

*(en millions d'euros et en %, classé par ordre décroissant  
de l'écart le plus important en % de crédits de la LPFP)*

Missions	PLF 2016 (format LPFP 2016)	LPFP 2016	Écart PLF 2016/LPFP	
Sport, jeunesse et vie associative	622	501	121	24,2%
Immigration, asile et intégration	706	655	51	7,8%
Travail et emploi	11 035	10 623	412	3,9%
Action extérieure de l'État	3 055	2 955	100	3,4%
Santé	1 256	1 219	37	3,0%
Défense	30 127	29 521	606	2,1%
Culture	2 430	2 383	47	2,0%
Justice	6 342	6 274	68	1,1%
Administration générale et territoriale de l'État	1 940	1 921	19	1,0%
Direction de l'action du Gouvernement	1 173	1 162	11	0,9%
Politique des territoires	710	704	6	0,9%
Sécurités	12 270	12 180	90	0,7%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 530	2 518	12	0,5%
Enseignement scolaire	47 998	47 867	131	0,3%
Pouvoirs publics	988	988	0	0,0%
Recherche et enseignement supérieur	25 603	25 658	-55	-0,2%
Conseil et contrôle de l'État	501	504	-3	-0,6%
Écologie, développement et mobilité durables	6 506	6 547	-41	-0,6%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 606	2 625	-19	-0,7%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8 252	8 323	-71	-0,9%
Régimes sociaux et de retraite	6 320	6 396	-76	-1,2%
Solidarité, insertion et égalité des chances	15 486	15 787	-301	-1,9%
Outre-mer	2 018	2 063	-45	-2,2%
Égalité des territoires et logement	12 990	13 315	-325	-2,4%
Aide publique au développement	2 596	2 667	-71	-2,7%
Économie	1 456	1 506	-50	-3,3%
Médias, livre et industries culturelles	600	631	-31	-4,9%
Engagements financiers de l'État (hors charge de la dette)	755	842	-87	-10,3%
Crédits non répartis	40	96	-56	-58,3%
<b>Total missions du BG (hors RCT)</b>	<b>208 911</b>	<b>208 431</b>	<b>480</b>	<b>0,2 %</b>
<b>Total hors crédits non répartis</b>	<b>208 871</b>	<b>208 335</b>	<b>536</b>	<b>0,3 %</b>

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

## LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(1) Une nouvelle baisse de 3,5 milliards d'euros des dotations de l'État aux collectivités territoriales...

En 2016, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales reculeraient de 3,5 milliards d'euros, comme au cours de l'exercice précédent. Si la trajectoire proposée par le Gouvernement prévoit, malgré tout, **une augmentation des ressources totales des administrations publiques locales de 1,1 % en 2016**, soit de 2,7 milliards d'euros – en particulier en raison de la hausse prévisionnelle des recettes fiscales et des ressources propres –, **celle-ci ne permettrait pas de compenser la progression des dépenses locales de 1,2 %, soit de 3,8 milliards d'euros**, au cours de l'année à venir.

Dès lors, il peut être supposé que le Gouvernement attend des collectivités qu'elles « équilibrent » leurs comptes par le biais de trois leviers possibles : **un recours accru à l'emprunt, des prélèvements sur les réserves de trésorerie**, dont on sait néanmoins qu'elles sont inégalement réparties, ou encore **de nouvelles hausses d'impôts** – les mesures fiscales nouvelles au profit des administrations publiques locales étant déjà estimées à 0,8 milliard d'euros en 2016, ce qui viendrait conforter l'idée d'un transfert de la charge fiscale de l'État vers les collectivités territoriales.

(2) ... alors que les dépenses locales demeurent contraintes...

Par ailleurs, **les collectivités territoriales ne disposent que de marges de manœuvre limitées pour procéder aux économies sous-jacentes à la trajectoire gouvernementale**. En effet, nombre de leurs dépenses sont fortement contraintes. **Car si le principe de libre administration des collectivités territoriales est consacré par la Constitution, celui de libre administration de la dépense locale est tout relatif**.

De nombreuses hausses des dépenses résultent de décisions de l'État. À ce titre, la Cour des comptes a estimé le coût de la **réforme des rythmes scolaires** entre 350 millions et 620 millions d'euros, celui des **normes techniques en matière de transport public** à 453 millions d'euros par an jusqu'en 2019, les **décisions nationales sur les dépenses de personnel des collectivités territoriales** à 450 millions d'euros en 2015, après 1 milliard d'euros en 2014, et la **revalorisation du revenu de solidarité active (RSA)** à 450 millions d'euros en 2015. Par ailleurs, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a estimé que **les 303 projets de textes examinés au cours de l'année 2014 représenteraient un coût brut de 1,4 milliard d'euros en année pleine**, pour 633 millions d'euros d'économies.

En outre, **les contraintes réglementaires imposées aux collectivités territoriales les privent, souvent, des leviers nécessaires à la réalisation d'économies de fonctionnement**, voire contribuent à l'augmentation de leurs dépenses, notamment en matière de gestion des personnels.

(3) ... susceptible de conduire à un nouveau recul de l'investissement local...

Dans ces conditions, **il est fort probable que la diminution des dotations de l'État se traduira par un nouveau recul des dépenses d'investissement des**

**collectivités territoriales** qui restent, à court terme, les dépenses les plus aisément modulables – sans que cette tendance puisse véritablement être contrebalancée par le fonds de soutien à l'investissement local, dont la mise en place sera très progressive, ou encore par l'élargissement du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) aux dépenses d'entretien des bâtiments publics.

Aussi, dans la mesure où les administrations publiques locales portent près de 60 % de l'investissement public et près de 10 % de la FBCF totale, **la répartition de l'effort d'économies entre les administrations contribue-t-elle pleinement à la langueur actuelle de l'investissement en construction, qui explique en grande partie la progression moins rapide de l'activité en France que dans le reste de la zone euro selon l'Insee.**

(4) ... alors que les administrations publiques locales ont plus que respecté leurs objectifs de dépenses

Le discours avancé par certains selon lequel les collectivités ne participeraient pas pleinement à l'effort de redressement des finances publiques ne résiste pas à l'analyse des faits. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a fixé, fin 2013, un objectif d'évolution de la dépense publique locale (Odedel). Cet indicateur explicitait la trajectoire des dépenses locales compatible avec le respect des objectifs globaux d'évolution de la dépense publique et de redressement de nos finances publiques. Or, **les collectivités ont plus que respecté l'objectif qui leur avait été assigné** : en 2015, le niveau de leurs dépenses devrait être inférieur de 5,9 milliards d'euros par rapport à l'objectif fixé dans la loi de programmation.

Ce résultat est d'autant plus significatif que **les collectivités territoriales supportent un effort proportionnellement plus élevé que les autres sous-secteurs.** Elles représentent en effet 22 % de l'effort global alors que leurs dépenses correspondent à 19 % de la dépense publique, d'après les chiffres de l'Insee, et encore moins si l'on exclut les organismes divers d'administration locale comme les chambres consulaires ou les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

*In fine*, **l'amélioration du déficit public en 2014 de 0,2 point de PIB est à mettre au crédit des collectivités territoriales** (- 0,2 point) quand le solde de l'État s'est dégradé de 0,1 point.