

N° 763

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1), préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2017,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

---

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



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES POUR 2017</b>	
1. <i>Des hypothèses de croissance inchangées en dépit du « Brexit »</i> .....	7
2. <i>Quelle trajectoire budgétaire après le « Brexit » ?</i> .....	8
3. <i>L'inconstance de la politique fiscale du Gouvernement</i> .....	10
4. <i>Un dérapage marqué des dépenses de l'État en 2017</i> .....	12
<b>SECONDE PARTIE</b> <b>LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE ET LA MAQUETTE DE PERFORMANCE</b>	
1. <i>Une évolution de la nomenclature budgétaire limitée au niveau des programmes</i> .....	17
2. <i>L'évolution de la maquette de performance</i> .....	18
EXAMEN EN COMMISSION.....	23



Mesdames, Messieurs,

L'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit qu'« *en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* » ; aussi, cette année, ce rapport devait-il être transmis, préalablement au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), avant le 30 juin dernier. Toutefois, celui-ci n'a été communiqué que le 5 juillet en fin d'après-midi, soit quelques heures seulement avant que le présent rapport d'information ne soit présenté à la commission des finances.

Ce retard est imputable à la nécessité, pour le Gouvernement, de réviser la trajectoire des finances publiques afin de tenir compte des annonces formulées par le Président de la République en matière fiscale dans une interview publiée dans un quotidien économique paru le matin du jeudi 30 juin 2016. S'il ne fait aucun doute que la responsabilité de définir la politique fiscale et budgétaire du pays revient au Gouvernement, ce qui peut impliquer des inflexions par rapport aux engagements pris précédemment, la relative « impréparation » des annonces présidentielles, qui vient expliquer que le rapport mentionné à l'article 48 précité ait été remis au Parlement avec retard, ne laisse pas d'inquiéter.

Le peu de temps laissé à la représentation nationale pour préparer le débat d'orientation des finances publiques, supposé constituer une étape essentielle de la préparation des projets de lois financières qui seront examinés à l'automne, est d'autant plus regrettable que la politique fiscale développée par le Gouvernement renoue avec les artifices comptables, déjà utilisés au début de la présente législature, de manière à concilier baisses des prélèvements obligatoires et réduction du déficit public, sans consentir d'économies supplémentaires.

En particulier, la baisse « sonnante et trébuchante » de la fiscalité, devant reposer sur une suppression complète de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et une première réduction du taux de l'impôt sur les sociétés en 2017, est transformée en un accroissement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui ne profitera pas immédiatement aux entreprises et, surtout, ne viendra peser sur le déficit public qu'à compter de 2018. Plus qu'un engagement « révolutionnaire » en matière fiscale, peut-être faut-il davantage y voir la réponse apportée aux interrogations qu'ont suscitées, notamment, les annonces nouvelles en dépenses des derniers mois quant à leurs modalités de financement.

Encore, les informations portées à la connaissance du Parlement concernant le détail des mesures fiscales avancées, singulièrement pour ce qui est des baisses d'impositions au profit des PME et des ménages, demeurent à bien des égards lacunaires, tout comme les éléments relatifs à la trajectoire pluriannuelle des déficits publics.

Enfin, il peut paraître surprenant que les données transmises ne tiennent aucunement compte des possibles incidences économiques et budgétaires du vote britannique en faveur du « Brexit », d'ailleurs à peine mentionné dans le rapport communiqué, ce qui peut interroger quant à la prudence de la démarche gouvernementale.

## PREMIÈRE PARTIE LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES POUR 2017

Si le rapport transmis par le Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) reste modeste de par la précision des informations qui y figurent, différentes observations doivent être formulées. En premier lieu, **les hypothèses macroéconomiques retenues ne semblent pas tenir compte du vote britannique en faveur du « Brexit »**, alors que ce dernier est susceptible d'avoir des effets sur la trajectoire du déficit public. En second lieu, **les annonces récentes en matière fiscale permettent, pour un effort « facial » inchangé en faveur des entreprises, de considérablement réduire les incidences des mesures nouvelles en recettes sur le déficit public** ; cet artifice comptable permettra, entre autres, de « compenser » les effets des mesures en dépenses avancées au cours des derniers mois.

### 1. Des hypothèses de croissance inchangées en dépit du « Brexit »

En premier lieu, **le rapport gouvernemental confirme les hypothèses de croissance du PIB figurant dans le dernier programme de stabilité**, qui ont déjà fait l'objet d'une analyse approfondie de votre rapporteur général, soit une progression de l'activité de 1,5 % en 2016 et 2017, suivie d'une accélération à 1 ¾ % en 2018 et à 1,9 % en 2019.

**Tableau n° 1 : Prévisions d'évolution du PIB et des prix à la consommation pour la France de la Commission européenne, du FMI, de l'OCDE et du *Consensus Forecasts***

(évolution en %)

		2015	2016	2017	2020
Commission européenne <sup>(1)</sup>	<b>PIB</b>	1,2	1,3	1,7	
	<b>Prix à la consommation</b>	0,1	0,1	1,0	
FMI <sup>(2)</sup>	<b>PIB</b>	1,1	1,1	1,3	1,9
	<b>Prix à la consommation</b>	0,1	0,4	1,1	1,7
OCDE <sup>(3)</sup>	<b>PIB</b>	1,2	1,4	1,5	
	<b>Prix à la consommation</b>	0,1	0,1	0,8	
<i>Consensus Forecasts</i> <sup>(4)</sup>	<b>PIB</b>		1,5	1,2	
	<b>Prix à la consommation</b>		0,4	1,1	

<sup>(1)</sup> Commission européenne, « European Economic Forecast. Winter 2016 », *Institutional Paper* 25, mai 2016.

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

<sup>(3)</sup> OCDE, *OECD Economic Outlook*, juin 2016.

<sup>(4)</sup> *Consensus Forecast*, juin 2016 (« Post-Brexit Outlook Update »).

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

Certes, comme le souligne le Gouvernement, ces prévisions s'inscrivent dans la « fourchette » des anticipations des organisations internationales, et notamment de la Commission européenne et de l'OCDE (cf. tableau ci-avant). Pour autant, **ces dernières ont été publiées avant que n'ait lieu le référendum relatif à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne**. Or, les prévisions de croissance ont été abaissées à la suite du vote britannique en faveur du « Brexit ». En particulier, le président de la Banque centrale européenne (BCE), Mario Draghi, a considéré que celui-ci pourrait avoir un impact sur le PIB de la zone euro compris entre 0,3 et 0,5 % à un horizon de trois ans. **Concernant la France, une étude publiée par Euler Hermes<sup>1</sup> avait estimé qu'un « Brexit » pouvait minorer la croissance de 0,2 à 0,4 point par an**. Quoi qu'il en soit, à la fin du mois de juin, le *Consensus Forecasts* a publié des données actualisées « post-Brexit » faisant apparaître une baisse de 0,3 point de la prévision de croissance en 2017, qui s'établit donc à 1,2 % pour la France.

Dès lors, **le Gouvernement ne semble pas adopter la posture prudente qui siérait davantage à une bonne gestion des comptes publics**, en particulier dans un contexte macroéconomique incertain. En effet, force est de constater que les incidences économiques inhérentes au « Brexit » pourraient faire dévier significativement la trajectoire des finances publiques.

## 2. Quelle trajectoire budgétaire après le « Brexit » ?

**Le Gouvernement confirme également la trajectoire de solde effectif posée dans le programme de stabilité d'avril 2016, tournée vers un retour de celui-ci en deçà de 3 % du PIB en 2017** ; la seule correction apportée à cette trajectoire porte sur l'année 2015, au cours de laquelle le déficit public a représenté 3,6 % du PIB et non 3,5 % du PIB comme cela était anticipé précédemment. Toutefois, le Gouvernement n'a pas jugé utile d'actualiser la trajectoire de la dette publique afin de tenir compte des données de l'exécution de l'exercice 2015 publiées par l'Insee en mai dernier.

**Tableau n° 2 : Les trajectoires successives de solde public**

(en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LPFP 2012-2017	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3		
LPFP 2014-2019	- 4,4	- 4,1	- 3,6	- 2,7	- 1,7	- 0,7
PStab. 2015-2018	- 4,0	- 3,8	- 3,3	- 2,7	- 1,9	
PStab. 2016-2019	- 4,0	- 3,5	- 3,3	- 2,7	- 1,9	- 1,2
<b>DOFP 2017</b>		<b>- 3,6</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 1,2</b>

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

<sup>1</sup> Euler Hermes, « Brexit : Que doit craindre l'Europe ? », Economic Insight, 26 mai 2016.

En tout état de cause, afin de mesurer les possibles effets du « Brexit » sur la trajectoire budgétaire, **il est proposé de retenir deux scénarii alternatifs, dans lesquels la croissance du PIB serait inférieure de 0,2 ou 0,4 point à la prévision gouvernementale tout au long de la période 2016-2019** – reprenant ainsi l’estimation de l’impact sur la croissance française d’une sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne avancée par l’étude précitée d’Euler Hermes. Si une telle sortie ne saurait être envisagée avant plusieurs années de négociation, il n’en demeure pas moins que l’incertitude entourant le processus devant y aboutir devrait, à court terme, agir négativement sur l’activité.

**Tableau n° 3 : Sensibilité du solde effectif à la conjoncture**

(en % du PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Scénario du Gouvernement</b>					
Croissance (en %)	1,3	1,5	1,5	1,75	1,9
Solde effectif	- 3,6	- 3,3	- 2,7	- 1,9	- 1,2
<b>Scénario du Gouvernement - 0,2 point de croissance</b>					
Croissance (en %)	1,2	1,3	1,3	1,55	1,7
Solde effectif	- 3,5	- 3,4	- 2,9	- 2,2	- 1,7
<b>Scénario du Gouvernement - 0,4 point de croissance</b>					
Croissance (en %)	1,2	1,1	1,1	1,35	1,5
Solde effectif	- 3,5	- 3,5	- 3,1	- 2,5	- 2,1

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

Ainsi, comme le fait apparaître le tableau ci-avant, les incidences économiques du « Brexit » pourraient contribuer à dégrader significativement la trajectoire de solde effectif au cours des années à venir. En particulier, **dans le plus défavorable des scénarii, le retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB en 2017 pourrait même être compromis.**

À moyen terme, la sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne, dès lors qu’elle sera effective, devrait également avoir pour conséquence **d’accroître la contribution de la France au budget européen.** Comme l’a montré votre rapporteur général, dans un récent rapport d’information<sup>1</sup>, la contribution française pourrait, en cas de remise en question des effets du « rabais britannique », croître de 1,2 milliard d’euros, si le Royaume-Uni cessait toute contribution, ou reculer de 220 millions d’euros, si celui-ci contribuait au budget de l’Union à l’instar de la Norvège. À défaut d’une remise en cause des effets du « rabais britannique », la hausse de la contribution de la France pourrait même atteindre 1,5 milliard d’euros.

<sup>1</sup> Rapport d’information n° 656 (2015-2016) sur les conséquences économiques et budgétaires d’une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat, juin 2016, p. 45-47.

Enfin, s'agissant de la trajectoire de solde public, **votre rapporteur général regrette que le rapport transmis par le Gouvernement ne comporte aucun développement relatif au déficit structurel**, alors même que ce dernier est devenu un rouage central du pilotage des finances publiques, en particulier depuis l'adoption de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1</sup>. Ceci montre bien que, **dans un contexte de reprise économique**, qui favorise la réduction du déficit effectif en raison du dynamisme des recettes publiques et du ralentissement des dépenses sociales, **le Gouvernement préfère opportunément laisser de côté une trajectoire de solde structurel**, dès lors qu'elle apparaît plus exigeante, après avoir soutenu, lorsque la conjoncture était moins favorable, qu'il s'agissait du seul indicateur budgétaire pertinent.

### 3. L'inconstance de la politique fiscale du Gouvernement

La « focalisation » du Gouvernement sur le déficit public effectif transparaît également dans la politique fiscale développée. En effet, **tout d'abord, il a été décidé de significativement modifier le contenu du Pacte de responsabilité au titre de l'exercice 2017**.

Alors qu'il était initialement prévu dans ce cadre, pour l'an prochain, la suppression totale de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et une première réduction du taux d'impôt sur les sociétés (IS), ces deux mesures ont été écartées au profit d'une prolongation pour l'ensemble de l'année 2017 du dispositif de « suramortissement » des investissements, un relèvement à 7 % du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), un renforcement des allègements de cotisations des travailleurs indépendants et une réduction de l'impôt sur les sociétés des PME.

Sur le fonds, deux remarques semblent devoir être formulées. En premier lieu, **l'inconstance de la politique fiscale peut être regrettée**, dans la mesure où elle vient accroître le manque de prévisibilité souvent reproché à l'environnement fiscal français. Si l'effort en faveur des PME et des travailleurs indépendants est louable, **revenir sur des promesses de baisses des prélèvements concernant aussi les grandes entreprises peut paraître paradoxal lorsque le Président de la République appelle de ses vœux une adaptation de « nos règles, y compris fiscales, pour rendre la place financière de Paris plus attractive »<sup>2</sup>**, alors même que la perspective du « Brexit » crée de véritables opportunités en ce domaine.

**Au-delà de la pertinence discutable de cette modification inopinée du contenu du Pacte de responsabilité, il convient de noter l'opportunité**

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

<sup>2</sup> Interview de François Hollande, Président de la République, « L'immobilisme serait la dislocation de l'Europe », Les Échos, 30 juin 2016, p. 2.

---

**que celle-ci représente d'un point de vue comptable.** En effet, les mesures de « substitution » ont, pour la plupart d'entre elles, un effet limité, voire nul, sur le déficit public. Ainsi, concernant le **relèvement du taux du CICE**, son impact sur le solde public ne sera observé, en application des règles de comptabilité nationale, que l'année de constat de la créance – soit celle où les bénéficiaires déclareront fiscalement leur crédit d'impôt –, c'est-à-dire au plus tôt en 2018. De même, la **baisse de l'impôt sur les sociétés de PME** n'aura pas d'effet sur le montant des recettes publiques collectées en 2017. Seuls le **renforcement des allègements de cotisations des travailleurs indépendants** et la **prolongation du dispositif de « suramortissement »** auront des conséquences budgétaires lors du prochain exercice ; encore, la prolongation du « suramortissement » ne jouera que marginalement, ne pouvant profiter, en 2017, qu'aux grandes entreprises à travers le versement du « cinquième acompte ».

**Alors qu'une nouvelle baisse de prélèvements, de près de 4 milliards d'euros, pour les entreprises doit intervenir en 2017** – cette baisse devant même, selon le Gouvernement, atteindre 41 milliards d'euros, au total, au titre de la période 2014-2017 –, le rapport transmis au Parlement précise que les mesures précitées « *auront un coût de l'ordre de 0,8 Md€ en 2017 en comptabilité nationale* ». Cela signifie, d'une part, que **leur incidence sur le déficit public sera bien plus limitée que la suppression de la C3S et la baisse du taux d'impôt sur les sociétés** initialement envisagées et, d'autre part, que le « **gain** » fiscal effectif pour les entreprises sera **extrêmement réduit en 2017** ; au plus, ces dernières se verront offrir des « créances » de CICE et la perspective d'une baisse à venir de leur charge fiscale.

Ensuite, le Gouvernement prévoit une mesure fiscale en faveur des ménages, dont les contours sont ainsi dessinés : « *si la reprise économique est plus forte que prévue, la baisse de l'impôt sur le revenu des ménages après les efforts accomplis par les Français depuis 2012, sera amplifiée l'an prochain, sans dépasser 2 Md€* ». Plus précis, le Président de la République, lui, indiquait : « *si malgré le Brexit la croissance était de 1,7 % en 2017, ce geste fiscal, qui ne pourrait être supérieur à 2 milliards d'euros, viendrait s'ajouter aux allègements accordés depuis 2014 et qui ont d'ores et déjà concerné 12 millions de contribuables* »<sup>1</sup>.

En bref, **si la croissance est supérieure à 1,7 % en 2017 – alors que le rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) prévoit une hausse du PIB de 1,5 % cette même année –, les ménages pourront espérer une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu.** Seulement, il n'est nulle part indiqué à quel moment sera examiné le respect de cette condition ; sera-ce lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, sur la base d'une prévision ? au cours de l'année 2017, sur la base de données provisoires relatives à la progression du PIB ?

---

<sup>1</sup> Interview de François Hollande, Président de la République, op. cit., p. 3.

Il est intéressant de constater qu'après être parvenu à avancer des baisses d'imposition sans incidences sur le déficit public – du moins, à court terme –, le Gouvernement s'essaie aux réductions d'impôts spéculatives.

En tout état de cause, les « artifices » comptables mobilisés par le Gouvernement viennent **apporter une réponse aux interrogations qu'ont suscitées les annonces nouvelles en dépenses des derniers mois quant à leurs modalités de financement** – notamment dans le périmètre de l'État (cf. *infra*). De même, ils viennent, autant que faire se peut, équilibrer les fragilités de la trajectoire de la dépense publique mises en évidence dans le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques<sup>1</sup>. En particulier, celle-ci a montré que l'atteinte des objectifs gouvernementaux supposait une baisse sans précédent de la dépense en volume – et ce d'autant plus qu'il sera nécessaire de compenser la décélération des réductions des dotations de l'État imposées aux collectivités territoriales, pour 1,2 milliard d'euros en 2017, dont le caractère excessif a enfin été reconnu. Enfin, l'échec des négociations des partenaires sociaux rend incertain la réalisation, prévue dans le cadre du dernier programme de stabilité, d'une économie de 1,6 milliard d'euros au titre de l'assurance chômage.

#### **4. Un dérapage marqué des dépenses de l'État en 2017**

D'après les informations transmises par le Gouvernement, les **crédits de l'État devraient être relevés de 5,6 milliards d'euros** par rapport au niveau prévu dans le programme de stabilité pour l'année 2017 et de **3,3 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2016**.

La décomposition de cette hausse n'est pas précisée par le Gouvernement. Il est indiqué que « *la nécessité de dégager des moyens supplémentaires en faveur des secteurs prioritaires* » conduit à revoir les dépenses à la hausse de 7 milliards d'euros sur la période 2016-2017, dont 2 milliards d'euros sur 2016 et 2017 dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi, 3 milliards d'euros pour la seule année 2017 pour l'éducation nationale et l'enseignement supérieur afin de « *revaloris[er] les métiers de l'Éducation nationale et soutenir davantage la jeunesse à travers la montée en puissance du service civique* » et 2 milliards d'euros en 2017 pour le renforcement des mesures de sécurité à la suite des attentats de l'année 2015.

**La nature des mesures qui seront prises et donneront lieu à ces dépenses nouvelles ne fait l'objet d'aucun développement.**

Il est cependant possible de penser que la hausse des moyens consacrés au service civique devrait logiquement s'accompagner d'un accroissement des objectifs de volontaires au sein du dispositif. Votre

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, Paris, La documentation française, juin 2016.*

---

rapporteur général souligne à ce titre que **l'objectif de 70 000 volontaires fixé en 2015 par le Président de la République n'a pas été atteint** : l'Agence du service civique (ASC) a comptabilisé en 2015 environ 38 000 nouvelles entrées dans le dispositif, portant à 52 324 le nombre total de jeunes ayant effectué un service civique en 2015.

Ce dérapage des dépenses est seulement « *pour partie* » compensé par « *les économies réalisées sur les ministères non prioritaires* », dont le détail n'est pas précisé, ainsi que par **la révision à la baisse du prélèvement sur recettes** au profit de l'Union européenne, à hauteur de 1,1 milliard d'euros. **La charge de la dette devrait également être inférieure de 500 millions d'euros** aux prévisions du programme de stabilité en raison de taux de marché plus faibles que ce qui était anticipé<sup>1</sup>.

Hors prélèvements sur recettes et charge de la dette, **les dépenses de l'État augmentent donc en réalité de 7,1 milliards d'euros par rapport aux chiffres présentés dans le programme de stabilité.**

**Le Gouvernement s'efforce de minimiser l'ampleur du dérapage** en affirmant que « *sur l'ensemble de la législature, entre la loi de finances initiale pour 2013 et la loi de finances initiale pour 2017, la dépense de l'État hors charge de la dette et pensions aura diminué de près de 5 milliards d'euros à périmètre constant* ».

En réalité, **la totalité de cette diminution est imputable à la baisse des prélèvements sur recettes**, qui ont baissé de 8,7 milliards d'euros entre la loi de finances initiale pour 2013 et la loi de finances initiale pour 2016.

Comme votre rapporteur général l'a déjà souligné à plusieurs reprises, **l'assimilation par le Gouvernement de la réduction des prélèvements sur recettes à une économie portée par l'État est trompeuse**, qu'il s'agisse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ou de celui destiné aux collectivités territoriales : en réalité, la politique budgétaire n'a aucun impact sur le premier et ce sont bien évidemment les collectivités locales qui supportent l'impact du second.

Ce sont les **collectivités territoriales qui portent la majeure part de la réduction des prélèvements sur recettes à hauteur de 8,39 milliards d'euros** (soit une baisse de 15 %). Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne a, quant à lui, baissé de 3,27 milliards d'euros (- 14 %).

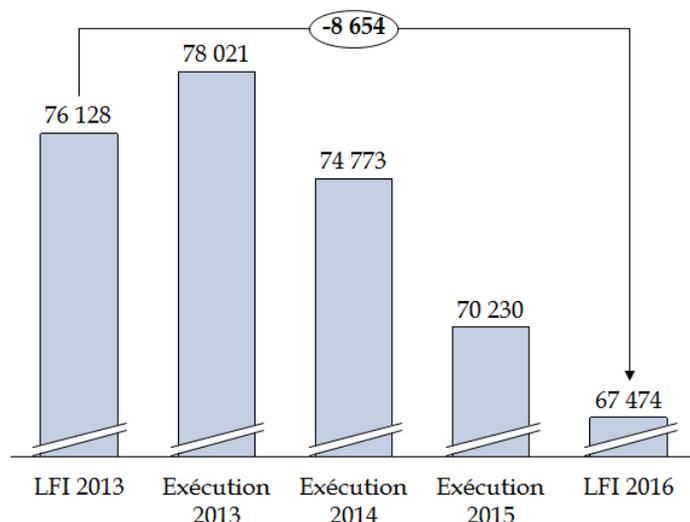
Quand le Gouvernement explique que « *cette baisse nominale des dépenses de l'État représente un effort sans précédent* », l'analyse des chiffres montre que **cet effort est en réalité celui des collectivités locales**, et non de l'État.

---

<sup>1</sup> L'hypothèse retenue par le Gouvernement est celle d'une remontée progressive du taux à 1 % fin 2016 puis 1,75 % fin 2017.

**Évolution des prélèvements sur recettes entre la loi de finances initiale pour 2013 et la loi de finances initiale pour 2016**

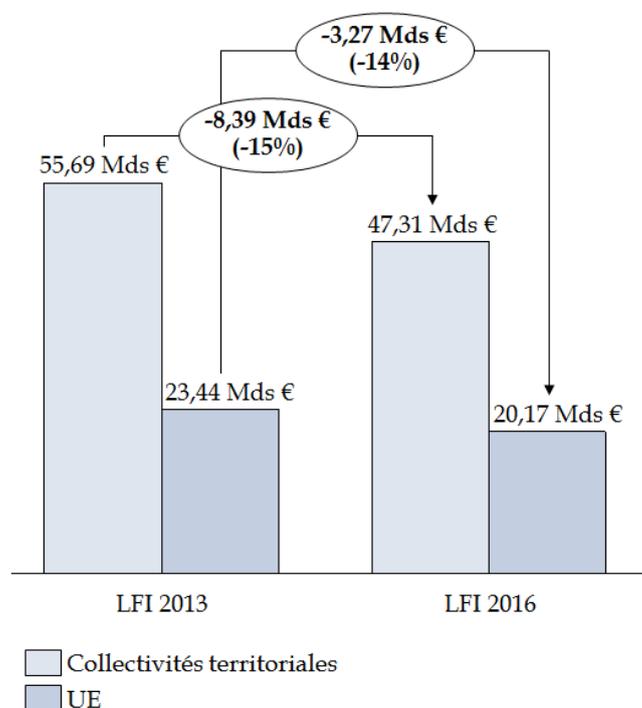
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les lois de finances pour 2013 et 2016 et les lois de règlement pour 2013, 2014 et 2015

**Évolution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales entre 2013 et 2016**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les lois de finances pour 2013 et 2016

Il faut noter que la baisse des dépenses affichées par le Gouvernement sur l'ensemble du quinquennat est inférieure à celle des prélèvements sur recettes, ce qui signifie que **les dépenses du budget général hors prélèvements sur recettes, charge de la dette et pensions - en d'autres termes, les dépenses des ministères et des opérateurs - ont augmenté** entre 2013 et 2016.



---

## SECONDE PARTIE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE ET LA MAQUETTE DE PERFORMANCE

### 1. Une évolution de la nomenclature budgétaire limitée au niveau des programmes

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 intervenant à la fin du triennal 2015-2017, le Gouvernement a privilégié la stabilité de la nomenclature budgétaire. **Aucune mission ni compte d'affectation spéciale ne devrait être supprimé dans le PLF 2017.**

La nomenclature de certains programmes composant les missions devrait être toutefois simplifiée. **Le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) indique que la suppression nette de cinq programmes est envisagée pour le PLF 2017.**

Certains programmes seront **supprimés en raison d'un redéploiement de leurs actions dans d'autres programmes**, voire d'autres missions. Il s'agit :

- au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », **du programme 170 « Météorologie »** ;

- au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », **du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État »** ;

- au sein de la mission « Médias, livres et industries culturelles », **du programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique »** ;

Certaines suppressions résulteront de la fusion **de différents programmes** :

- au sein de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », **les programmes 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires » et 149 « Forêt » seront fusionnés dans un nouveau programme 149, « Économie et développement durable de l'agriculture et de la forêt »** ;

- au sein du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », **les programmes 751 « Radars » et 752 « Fichier national du permis de conduire » seront également fusionnés.**

Enfin, au sein de la mission « Action extérieure de l'État », **le programme 341 « Conférence " Paris Climat 2016 " » sera supprimé.**

Un nouveau programme 724 intitulé « Opérations immobilières déconcentrées » sera, par ailleurs, créé au sein du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

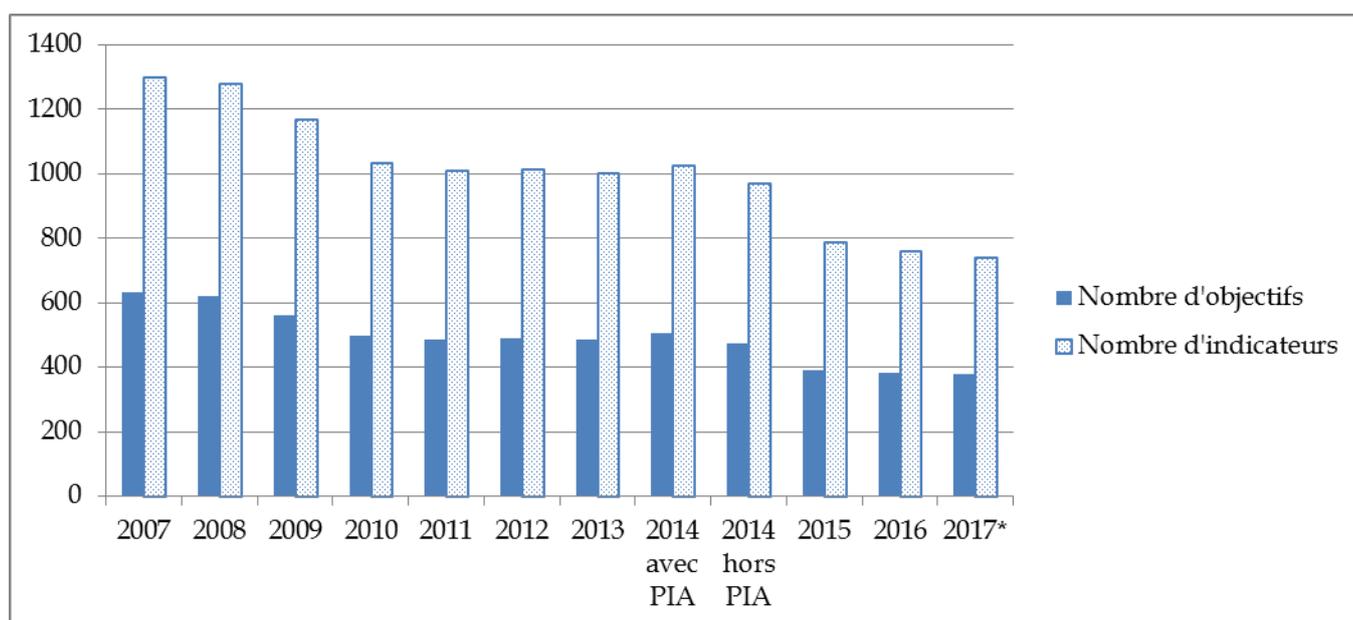
## 2. L'évolution de la maquette de performance

a) Une maquette stable pour la dernière année du budget triennal 2015-2017

Le débat sur l'orientation des finances publiques pour 2017 est l'occasion de faire le point sur la démarche de rationalisation de la mesure de la performance, entreprise au PLF 2015. L'année 2017 clôture en effet le budget triennal 2015-2017.

Sur les trois projets de loi de finances du budget triennal, **le nombre d'objectifs et d'indicateurs auront diminué respectivement de 20 % et 24 % par rapport à 2014**. De manière à garantir la lisibilité des documents relatifs aux missions budgétaires, l'effort de rationalisation de la mesure de la performance a été concentré sur le PLF 2015, qui avait introduit une réduction du nombre d'objectifs de 17 % et une baisse du nombre d'indicateurs de 20 %. **Les deux PLF suivants doivent avant tout garantir la stabilité de la maquette de performance.**

Évolution du nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance  
(2007-2017\*)



\* Rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP)

Source : ministère du budget et rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2017

---

Le PLF 2017 s'inscrira donc dans la trajectoire de rationalisation du budget triennal en réduisant le nombre d'indicateurs et d'objectifs dans des proportions semblables à celles du PLF précédent. La maquette de performance contiendra ainsi **cinq objectifs en moins** (pour un total de 380) par rapport à 2016, **soit une diminution d'environ 2,3 %**. Les indicateurs de performance seront au nombre de 737 contre 755 dans le PLF 2016 (**18 indicateurs en moins, soit une baisse de 3,4 %**).

En outre, **seuls 7 % des indicateurs seront modifiés** et la maquette comprendra **six indicateurs nouveaux, dont seulement deux dans les missions du budget général de l'État**.

Le tableau *infra* reprend les différentes statistiques présentées ci-dessus ainsi que leur évolution depuis le PLF 2007.

### Évolution des objectifs et indicateurs de performance du budget de l'État depuis 2007

Projets de loi de finances	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 avec PIA	2014 hors PIA	2015	2016	2017*
<b>Catégorie d'indicateur</b>												
Efficacité pour le citoyen	49 %	42 %	43 %	46 %	47 %	46 %	45 %	46 %	45 %	46 %	45 %	46 %
Qualité pour l'utilisateur	22 %	23 %	22 %	19 %	18 %	20 %	19 %	20 %	19 %	19 %	19 %	19 %
Efficience pour le contribuable	29 %	35 %	35 %	35 %	35 %	34 %	36 %	34 %	36 %	35 %	36 %	35 %
Nombre de missions	48	48	47	48	49	50	52	51	51	50	49	50
Nombre de programmes	168	170	170	171	172	177	181	196	183	176	173	171
<b>Nombre d'objectifs</b>	<b>634</b>	<b>621</b>	<b>559</b>	<b>499</b>	<b>487</b>	<b>490</b>	<b>484</b>	<b>506</b>	<b>475</b>	<b>392</b>	<b>384</b>	<b>380</b>
<i>Nombre d'objectifs par programme</i>	3,8	3,7	3,3	2,9	2,8	2,8	2,7	2,6	2,6	2,2	2,2	2,2
<b>Nombre d'indicateurs</b>	<b>1 295</b>	<b>1 276</b>	<b>1 165</b>	<b>1 030</b>	<b>1 008</b>	<b>1 012</b>	<b>999</b>	<b>1 025</b>	<b>967</b>	<b>784</b>	<b>756</b>	<b>737</b>
<i>Nombre d'indicateurs par objectif</i>	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9
dont nombre d'indicateurs modifiés	277	165	98	128	73	60	47	53	53	108	87	48
<b>Taux d'indicateurs modifiés</b>	<b>21%</b>	<b>13%</b>	<b>8%</b>	<b>12%</b>	<b>7%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>	<b>14%</b>	<b>12%</b>	<b>7%</b>
dont nombre d'indicateurs nouveaux	193	165	119	112	100	66	72	109	51	61	22	6
<b>Taux d'indicateurs nouveaux</b>	<b>15%</b>	<b>13%</b>	<b>10%</b>	<b>11%</b>	<b>10%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>11%</b>	<b>5%</b>	<b>8%</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>
<b>Taux d'indicateurs non modifiés</b>	<b>64%</b>	<b>74%</b>	<b>81%</b>	<b>77%</b>	<b>83%</b>	<b>88%</b>	<b>88%</b>	<b>84%</b>	<b>89%</b>	<b>78%</b>	<b>85%</b>	<b>92%</b>

\* Rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP)

Source : ministère du budget et rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2014

La maquette de performance sera donc restée relativement stable tout au long du triennal 2015-2017. Conformément à l'observation qu'il avait formulée à l'occasion du DOFP pour 2016, **vo**tre rapporteur général se félicite de cette stabilité qui permet une comparaison plus aisée de la performance des missions budgétaires, en fonction des objectifs fixés en début de triennal.

*b) La poursuite de la mise en place de nouveaux indicateurs de mission dits « spécifiques »*

Dans le PLF 2017, si la trajectoire de réduction des objectifs et des indicateurs s'inscrit dans la continuité de celle du PLF 2016, un effort plus important relatif au niveau « mission » doit être remarqué.

Le nombre d'indicateurs dits « de mission » s'élèvera à 90, contre 89 pour le PLF 2016. Parmi ces indicateurs de mission, **la proportion d'indicateurs spécifiques**, non issus des différents programmes de la mission, augmentera, passant de **19 % à 24 %**. Sur les 90 indicateurs de mission, 22 seront donc des indicateurs *ad hoc*, contre 17 pour le PLF 2016.

**Évolution du nombre d'indicateurs de mission « spécifiques »**

Projets de loi de finances	Nombre d'indicateurs de mission	Nombre d'indicateurs de mission « spécifiques »	Proportion d'indicateurs de mission « spécifiques »
2015	98	14	14%
2016	89	17	19%
2017*	<b>90</b>	<b>22</b>	<b>24%</b>

\* Rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP).

Source : Commission des finances du Sénat, d'après les rapports préalables aux DOFP.

Le rapport préalable au DOFP pour 2017 indique que les indicateurs de mission dits « spécifiques » sont introduits « *de manière à rendre compte des objectifs poursuivis par les missions de manière plus transversale* ». **Il convient néanmoins de veiller à ne pas rendre la maquette de performance excessivement complexe**. Pour le PLF 2016, les indicateurs de mission seront toujours issus de quatre types d'indicateurs différents :

- les indicateurs de mission ;
- les indicateurs « les plus représentatifs de la mission » issus des programmes ;
- les indicateurs « les plus représentatifs de la mission » spécifiques ;
- les indicateurs transversaux.

Votre rapporteur général renouvelle donc sa recommandation faite lors du DOFP 2016 : **un travail de simplification doit être effectué au niveau des indicateurs de mission**.

Le PLF 2017 sera en outre l'occasion d'initier une démarche de **mise en cohérence entre les indicateurs de mission et les nouveaux indicateurs de richesse**, présentés dans le rapport remis par le Gouvernement au Parlement en octobre 2015<sup>1</sup>. Deux de ces indicateurs seront ainsi inclus dans les documents budgétaires en tant qu'indicateurs de mission :

- pour la mission « Travail et emploi », l'indicateur « Part des jeunes chômeurs dans la population des 15-24 ans » sera remplacé par **l'indicateur « Taux d'emploi en France »** (au sens du Bureau International du Travail - BIT), qui sera décliné en trois tranches d'âge (15-24 ans, 25-54 ans et 55-64 ans) ;

- pour la mission « Recherche et enseignement supérieur », l'indicateur mesurant l'« Évolution de la part des dépenses intérieures de R&D des entreprises (DIRDE) dans la dépense intérieure de R&D (DIRD) » sera remplacé par l'« **Effort de la recherche de la France** », indicateur défini par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Ces deux nouveaux indicateurs de mission permettront notamment de procéder à des comparaisons internationales.

---

<sup>1</sup> Service d'Information du Gouvernement - Rapport « Les nouveaux indicateurs de richesse », remis par le Gouvernement au Parlement le 27 octobre 2015.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 6 juillet 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a **procédé à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2017.**

À l'issue d'un débat, la commission a autorisé sa publication sous la forme d'un rapport d'information.

Le compte-rendu de cette réunion peut être consulté sur le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/fin/travaux.html>