Exposé général des motifs

Le présent projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2016 propose une série d'ouvertures et d'annulations de crédits destinées à assurer la tenue des dépenses de l'État pour l'année 2016 dans le cadre de la fin de la gestion budgétaire. Il est à ce titre complété par un décret d'avance portant les mouvements de crédits ne pouvant attendre la publication de la présente loi et qui sera publié dans les premiers jours de décembre après avis des commissions des finances des deux assemblées, conformément à l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Il comprend ensuite un ensemble de mesures destinées notamment à ajuster les ressources affectées à des tiers et à permettre l'octroi de la garantie de l'État.

Ce PLFR comprend enfin un volet fiscal organisé autour de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales, de la mise en conformité de notre droit avec les décisions de justice et du soutien apporté aux politiques prioritaires du Gouvernement, en particulier l'environnement et la culture.

I. Le projet de loi de finances rectificative confirme, pour 2016, le respect de la norme de dépense de l'État fixée en loi de finances initiale et la maîtrise de la dépense publique

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement, le projet de loi de finances rectificative, complété par le décret d'avance de fin de gestion, dégage les économies nécessaires pour financer les dépenses nouvelles engagées depuis le début de l'année et les aléas de la gestion. Le montant des dépenses du budget général de l'État, hors charge de la dette et pensions, respectera en exécution la cible fixée en loi de finances initiale.

A. Les économies sur le budget de l'État prévues en loi de finances initiale sont réalisées

La loi de finances initiale pour 2016 a fixé un objectif de dépenses sous norme hors charge de la dette et pensions de 295,2 Md€, soit une baisse de plus de 2 Md€ par rapport au niveau de dépenses atteint sur le même champ en 2015, signe de la poursuite de l'effort du Gouvernement pour réduire la dépense de l'État et rétablir les comptes publics.

Le présent projet de loi de finances rectificative confirme la réalisation des économies prévues en LFI pour 2016 dans le cadre du plan triennal d'économies 2015-2017 sur l'ensemble des administrations publiques (dont un bilan a été présenté dans le RESF associé au PLF pour 2017), soit 7 Md€ d'économies pour l'État et ses opérateurs en 2016, par rapport à l'évolution tendancielle de la dépense. En particulier, les réformes structurelles sur les dépenses d'intervention (réforme des aides personnelles au logement, uniformisation des règles d'indexation des prestations sociales notamment), la limitation des dépenses des agences, avec une baisse des plafonds des taxes affectées, la réduction des effectifs dans les ministères non prioritaires et la participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement ont produit les effets attendus de modération de la dépense de l'État.

Au-delà de ces économies, plusieurs opérations neutres sur le solde budgétaire sont portées dans le présent PLFR :

- d'une part, une ouverture de crédits de 2,4 Md€ est prévue sur la mission « Aide publique au développement » dans le cadre de l'opération de recapitalisation de l'Agence française de développement ; cette ouverture ponctuelle est comptabilisée en dehors de la norme de dépense et est sans impact sur le solde ;

- d'autre part, le présent PLFR porte des mouvements d'ouvertures et d'annulations au titre du redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir. Ces mouvements sont neutres sur la norme de dépenses de l'État et sur le solde.

B. Les ouvertures de crédits, limitées aux dépenses obligatoires et prioritaires, sont gagées par des annulations ciblées

Le schéma de fin de gestion se traduit par des ouvertures de crédits en PLFR et en décret d'avance à hauteur de 7 Md€, dont 2,4 Md€ au titre de l'opération de recapitalisation de l'AFD. Ces ouvertures de crédits permettront de financer les aléas de la gestion ainsi que les dépenses nouvelles prioritaires décidées en cours de gestion, lorsqu'elles n'ont pas été financées par les décrets d'avance de juin et octobre 2016.

Les dépenses les plus urgentes seront réalisées dans le cadre du décret d'avance de fin de gestion, qui sera équilibré par des annulations à due concurrence conformément à l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Son montant s'élèvera à 1,7 Md€ en crédits de paiement. Le reste du schéma de crédits trouve sa place dans le présent PLFR.

Les ouvertures de crédits du budget général

Ces ouvertures concerneront notamment les missions portant des prestations sociales et des dispositifs de solidarité financés par l'État (0,9 Md€), les dépenses de personnel et notamment celles du ministère de l'éducation nationale pour 0,7 Md€, en raison des mesures générales et catégorielles décidées en cours d'année (hausse du point de la fonction publique, revalorisation des primes accordées aux enseignants du premier degré), les opérations extérieures et intérieures du ministère de la Défense (0,8 Md€[2]) ainsi que le ministère de l'agriculture (0,7 Md€), notamment au titre des refus d'apurements relatifs à certaines aides européennes en matière agricole.

Dans une moindre mesure, les ouvertures de fin de gestion permettront également la poursuite du financement du plan emploi (0,3 Md€), qui avait bénéficié d'un premier redéploiement de crédits par un décret d'avance en juin, et du fonds d'urgence en faveur des départements visant à aider les départements en difficulté, notamment en raison du poids de leurs dépenses sociales (0,2 Md€).

Par ailleurs, une ouverture de crédits de 2,4 Md€ est prévue sur la mission « Aide publique au développement » dans le cadre de l'opération de recapitalisation de l'Agence française de développement (cf. encadré *infra*). Cette ouverture ponctuelle est comptabilisée en dehors de la norme de dépense (l'opération est au global neutre sur le solde budgétaire).

Ouvertures en M€ *	DA	PLFR	Total fin de gestion
1/ Masse salariale **	**699**		**699**
Education nationale	602		602
Autres	97		97
2/ Dispositifs de solidarité	**100**	**934**	**1 034**
Aide médicale d'Etat		86	86
Hébergement d'urgence	100	55	155
Prime d'activité		369	369
Allocation adulte handicapé		424	424
3/ Agriculture dont apurements communautaires		**688**	**688**
4/ Défense (y compris masse salariale) ***	**831**	**672**	**1 503**
5/ Politique de l'emploi		**277**	**277**
6/ Bourses de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur	**81**		**81**
7/ Fonds d'urgence pour les départements		**200**	**200**
8/ Renforcement des fonds propres de l'AFD ***		**2 408**	**2 408**
9/ Autres	**24**	**85**	**109**
Service civique	12	31	43
Interventions du ministère de l'économie		27	27
Contentieux du ministère de l'Intérieur	10	10	20
Autres	2	18	20
Total	**1 735**	**5 265**	**7 000**

* hors redéploiements PIA et réserve parlementaire.

** y compris ouvertures au titre du CAS Pensions.

*** Les ouvertures de 672 M€ en PLFR visent à reconstituer des crédits d'équipement temporairement annulés en DA pour assurer l'ouverture rapide des moyens au titre des OPEX et OPINT.

**** hors norme de dépense, voir encadré *infra*.

[2] Le schéma de fin de gestion prévoit en effet des ouvertures nettes de crédits de 0,8 Md€. Toutefois, compte tenu de l'urgence à ouvrir de tels crédits en décret d'avance (DA), une annulation temporaire de 0,7 Md€ sur les crédits d'équipements est effectuée dans ce même décret. Ces crédits avancés dans le DA sont ensuite reconstitués dans le présent PLFR, ce qui conduit à des mouvements d'ouvertures brutes de 1,5 Md€ sur le ministère de la Défense (y compris dépenses de masse salariale).

Certaines ouvertures ne pouvant attendre la promulgation de la loi de finances rectificative, le Gouvernement prévoit de publier un décret d'avance, qui sera transmis pour avis aux commissions des finances des assemblées en application de l'article 13 de la LOLF. Sa ratification sera proposée au Parlement au cours de l'examen parlementaire du présent projet de loi.

Ce décret d'avance proposera des ouvertures de crédits dont la mobilisation est nécessaire dès le début du mois de décembre, à hauteur de 1,7 Md€. Ces ouvertures concerneront principalement les dépenses de personnel, les crédits de titre 2 devant être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre (0,7 Md€ hors ministère de la défense), les opérations extérieures et intérieures du ministère de la défense (0,8 Md€ y compris dépenses de personnel) et l'hébergement d'urgence (0,1 Md€).

Elles seront gagées par des annulations de même montant, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

Ces ouvertures de crédits seront complétées par des **redéploiements de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA)**. Le Gouvernement a en effet décidé de redéployer les crédits du PIA pour un montant total de 539 M€. Les actions ponctionnées donnent lieu à des rétablissements de crédits à hauteur de 404 M€ sur le budget général et 135 M€ sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». Les crédits rétablis sur le budget général sont reversés au CAS PFE pour 130 M€, et donnent lieu à des ouvertures et annulations à hauteur de 274 M€. Ceux de ces mouvements qui interviennent sur un même programme sont contractés, ramenant le montant net des ouvertures et annulations à 127 M€. Ces redéploiements permettent notamment d'augmenter les montants accordés à l'innovation numérique pour l'excellence éducative (138 M€), à l'action « multicap croissance », fonds de capital-développement destiné à réaliser des prises de participation d'un montant substantiel (100 M€), ou aux actions en fonds propres du fonds pour la société numérique, destinées à réaliser des prises des participations dans des projets et des start-up numériques (125 M€).

Compte tenu des ouvertures, des annulations et des rétablissements de crédits intervenant sur chaque programme dans le cadre de ce schéma de redéploiement, les mouvements intégrés au PLFR sont ceux retracés dans le tableau ci-dessous, l'ensemble des mouvements étant en AE et en CP.

Mission	Programme	Ouvertures (M€)	Annulations (M€)
Travail et emploi	103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi		-20
Direction de l'action du gouvernement	129 - Coordination du travail gouvernemental	24,6	
Economie	134 - Développement des entreprises et du tourisme	36	
Sport, jeunesse et vie associative	163 - Jeunesse et vie associative	10	
Recherche et enseignement supérieur	172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires		-6,5
Ecologie, développement et mobilité durables	181 - Prévention des risques		-82,6
Recherche et enseignement supérieur	192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle		-5
Enseignement scolaire	214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	56,5	
Economie	343 - Plan "France très haut débit"		-13
TOTAL BUDGET GENERAL		**127,1**	**-127,1**

Les annulations de crédits

En dehors de l'opération de recapitalisation de l'AFD, les ouvertures de crédits sont gagées par des annulations nettes sur les autres programmes du budget général. La répartition des annulations par ministères est présentée dans le tableau ci-après (en crédits de paiement). Les annulations portent pour l'essentiel sur des crédits mis en réserve, la gestion de la réserve de précaution ayant été particulièrement prudente en 2016 (ainsi, les crédits reportés de 2015 à 2016, hors fonds de concours, ont été gelés début avril 2016, venant augmenter la réserve de précaution de 1,8 Md€).

Annulations par ministère* en M€*	DA	PLFR	Total fin de gestion
Affaires étrangères et développement international	-100	0	**-100**
Affaires sociales et santé	-34	0	**-34**
Agriculture, agroalimentaire et forêt	-40	0	**-40**
Aménagement du territoire, ruralité et collectivités territoriales	-164	0	**-165**
Culture et communication	-25	0	**-25**
Défense	-691	0	**-691**
Environnement, énergie et mer	-124	0	**-124**
Economie et finances	-178	-3	**-181**
Education nationale, enseignement supérieur et recherche	-49	0	**-49**
Familles, enfance et droits des femmes	-3	0	**-3**
Fonction publique	-10	0	**-10**
Intérieur	-32	-5	**-37**
Justice	-53	0	**-53**
Logement et habitat durable	-87	0	**-87**
Outre-mer	-115	0	**-115**
Services du premier ministre	-25	0	**-26**
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	-5	0	**-5**
Ville, jeunesse et sports	0	-4	**-4**
Dépenses du budget général hors dette**	**-1 735**	**-12**	**-1 747**
Charge de la dette		-2 945	-2 945
Total crédits du budget général**	**-1 735**	**-2 957**	**-4 692**
Prélèvement sur recettes		**-1 936**	**-1 936**
PSR - collectivités territoriales		-755	-755
PSR - UE		-1 181	-1 181
Total crédits y.c PSR	**-1 735**	**-4 893**	**-6 629**

*hors redéploiements PIA et réserve parlementaire
**y compris contributions au CAS Pensions, hors remboursements et dégrèvements

Les principaux mouvements à relever sont les suivants :

- 0,15 Md€ sur le ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales en raison du démarrage plus lent qu'anticipé des décaissements au titre des fonds de soutien à l'investissement local ;
- 0,1 Md€ sur le ministère de l'Outre-mer au titre de la sous-exécution des compensations d'exonérations à la sécurité sociale ;
- 0,1 Md€ sur le ministère du logement et de l'habitat durable au titre de la sous-exécution prévisible des aides au logement ;
- 0,1 Md€ sur le programme « Épargne » rattaché au ministère de l'économie et des finances en raison de besoins moindres sur les primes des PEL ;
- des annulations de crédits mis en réserve (notamment sur les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'interventions discrétionnaires), les principaux ministères contributeurs (pour près de 0,1 Md€ d'annulation chacun) étant le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'écologie.

En plus des annulations sur les crédits des ministères entrant dans le champ de la norme « hors dette et pensions », le projet de loi de finances rectificative prévoit une annulation de crédits de 2,9 Md€ sur la charge de la dette.

Cette révision à la baisse de la charge de la dette s'explique essentiellement par les éléments suivants :

- d'une part, l'inflation plus basse que prévue en LFI pour 2016 (1 % en LFI pour 2016 contre 0,2 % en PLFR pour 2016) a entraîné une baisse de 1,8 Md€ de la charge d'indexation des titres indexés ;

- d'autre part, les intérêts décaissés ont enregistré une amélioration de 1,1 Md€, essentiellement du fait des titres à court terme. Sous l'effet de l'assouplissement monétaire en cours, les taux des BTF sont en effet restés négatifs jusqu'à mi-2016 alors que les taux des BTF trois mois anticipés lors du PLF étaient légèrement positifs.

Les principaux facteurs d'évolution de la charge de la dette 2016 depuis la LFI sont les suivants :

Hypothèses de la charge de la dette	LFI 2016	LFR 2016
Taux 3 mois (fin d'année)	0,3%	-0,6%
Taux 3 mois (moyenne annuelle)	0,0%	-0,5%
Taux 10 ans (fin d'année)	2,4%	0,5%
Taux 10 ans (moyenne annuelle)	1,9%	0,4%
Inflation	1%	0,2%

Les taux d'intérêt peuvent évoluer en fonction des anticipations des investisseurs sur la croissance, l'inflation ou la dette. L'impact des fluctuations des taux d'intérêt sur la charge de la dette en 2016 sera cependant négligeable, en comptabilité budgétaire comme en comptabilité nationale, car l'année est presque terminée. Les hypothèses arrêtées pour 2017 retiennent un taux de l'OAT à 10 ans de 1,25 % en fin d'année. Ceci offre une marge de sécurité pour absorber un éventuel choc haussier.

La norme de dépenses de l'État sera strictement respectée en exécution : les dépenses nouvelles et les aléas de la gestion sont intégralement financés par redéploiement

Le schéma de fin de gestion sur la norme de dépenses « hors dette et pensions » tient compte, au-delà des ouvertures et annulations de crédits, des mouvements suivants :

- une révision à la baisse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne de 1,2 Md€ majoritairement imputable à la présentation, le 30 septembre 2016, du projet de budget rectificatif n° 4/2016 diminuant les besoins de financement de l'Union de - 7,3 Md€ ;

- une révision à la baisse des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales pour 0,8 Md€ principalement en raison d'une révision des versements au titre du FCTVA, corrélée au ralentissement, constaté en 2014 et 2015, de l'investissement local (- 0,7 Md€) ;

- trois prélèvements sur les fonds de roulement des trésoreries excédentaires du fonds de compensation des risques de l'assurance construction (FCAC), de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et du fonds « Barnier » de respectivement 60 M€, 90 M€ et 55 M€.

Comme en 2015, les annulations de crédits et mobilisations d'autres ressources seront complétées par un pilotage fin de l'exécution de la dépense en fin de gestion, afin d'assurer une exécution de la dépense sous norme « hors dette et pensions » conforme à la cible fixée en LFI.

	Norme de dépenses (LFI 2016)	Prévision d'exécution fin 2016	Ecart à la norme
Dépenses du budget général, hors dette et pensions	219,0	221,2	2,1
Prélèvement sur recettes	67,5	65,5	-1,9
PSR - collectivités territoriales	*47,3*	*46,5*	*-0,8*
PSR - UE	*20,2*	*19,0*	*-1,2*
Plafond des ressources affectées aux opérateurs et organismes divers chargés de missions de service public	8,6	8,4	-0,2
Total des dépenses de l'Etat, hors charge de la dette et pensions	**295,2**	**295,2**	**0,0**
Charge de la dette	44,5	41,5	-2,9
Contribution au CAS "Pensions"	46,2	46,1	-0,2
Total des dépenses de l'Etat, y compris charge de la dette et pensions	**385,9**	**382,7**	**-3,1**

(en Md€, hors dépenses sur fonds de concours)

II. La prévision de déficit public de 3,3 % du PIB est confortée par le PLFR

1. L'hypothèse de croissance pour 2016 est ajustée pour tenir compte des dernières informations disponibles

Le Gouvernement a décidé de réviser la croissance 2016 à la baisse de 0,1 point, à + 1,4 % contre + 1,5 % dans la prévision pour 2016 sous-jacente au PLF pour 2017 à la suite de la première estimation de la croissance au troisième trimestre publiée par l'Insee le 28 octobre dernier. Le rebond de la production industrielle après les grèves du deuxième trimestre a bien eu lieu comme prévu, mais la consommation des ménages est restée atone pour le deuxième trimestre consécutif et l'investissement a légèrement moins progressé que prévu. La prévision d'inflation est par ailleurs revue légèrement à la hausse (+ 0,2 % contre + 0,1 %).

La prévision de croissance pour 2017 à + 1,5 % est inchangée par rapport à celle prévue au moment de la présentation du PLF. La disparition des facteurs temporaires de ralentissement en 2016, le maintien du climat des affaires au-dessus de sa moyenne de long terme, l'amélioration de l'environnement international et la résilience de l'économie britannique après le vote du référendum confortent le scénario d'une légère accélération de l'activité en 2017.

2. Le niveau du déficit public est confirmé à 3,3 % en 2016

La prévision de déficit pour 2016 est maintenue à 3,3 % du PIB, à un niveau inchangé par rapport à la prévision pour 2016 sous-jacente au PLF pour 2017.

Le moindre dynamisme de la consommation des ménages par rapport au PLF, modéré par un investissement total plus dynamique que prévu, se traduit par une légère révision à la baisse des recettes de TVA qui est toutefois compensée par des informations nouvelles sur les autres recettes fiscales nettes de l'État.

En ce qui concerne les collectivités locales, les données disponibles font apparaître une dépense moins dynamique qu'anticipé dans le PLF pour 2017.

Comme c'est traditionnellement le cas à cette époque de l'année, la prévision de déficit public de l'année 2016 reste soumise à un ensemble d'aléas, en particulier sur le champ des administrations publiques locales et sur le cinquième acompte d'impôt sur les sociétés qui sera perçu en décembre.

La prévision de déficit public de 3,3 % est donc confortée par le présent projet de loi, les effets de la révision des hypothèses macroéconomiques et les informations nouvelles provenant des remontées comptables disponibles à ce jour se compensant globalement (en référence au rapport économique, social et financier associé au PLF pour 2017).

3. Le solde budgétaire de l'État en 2016 est en amélioration de 2,4 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2016

A. Le solde budgétaire de l'État est évalué à 69,9 Md€, en amélioration de 2,4 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2016

En Md€	Exécution 2015	LFI 2016	PLFR 2016	Ecarts LFI
DEPENSES BG + PSR	366,7	377,2	377,6	0,4
DEPENSES DU BUDGET GENERAL	296,5	309,7	312,0	2,3
PRELEVEMENTS SUR RECETTES	70,2	67,5	65,5	-1,9
dont prélèvement au profit des collectivités territoriales	50,5	47,3	46,5	-0,8
dont prélèvement au profit de l'Union européenne	19,7	20,2	19,0	-1,2
RECETTES FISCALES NETTES	280,1	287,9	285,3	-2,6
RECETTES NON FISCALES	14,4	15,6	16,5	0,9
SOLDE COMPTES SPECIAUX - HORS FMI	1,6	1,4	5,8	4,5
SOLDE ÉTAT - HORS FMI	-70,5	-72,3	-69,9	2,4

Le solde budgétaire du présent PLFR pour 2016 résulte des éléments suivants :

- une fois retraitées de l'opération exceptionnelle de renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement, neutre sur le solde, les dépenses totales de l'État (budget général et prélèvements sur recettes) sont revues à la baisse de 2,0 Md€ par rapport à la LFI, du fait d'une révision de - 1,2 Md€ du PSR au profit de l'Union européenne, compte tenu de la sous-exécution importante du budget de l'Union européenne, et d'une révision de - 0,8 Md€ du PSR au profit des collectivités territoriales ;
- les recettes fiscales et non fiscales nettes s'établissent à 301,8 Md€, en diminution de 1,7 Md€ par rapport à la LFI, comme détaillé ci-après ;
- une fois retraité de l'opération exceptionnelle de renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (qui améliore de 2,4 Md€ le solde des comptes spéciaux), neutre sur le solde, le solde des comptes spéciaux s'établit à 3,4 Md€, en amélioration de 2 Md€ par rapport à la LFI, résultant notamment du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

B. Les recettes de l'État s'établiraient à 301,8 Md€, en baisse de 1,7 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale

En Md€	Exécution 2015	LFI 2016	PLFR 2016	*Ecarts LFI*
Impôt net sur le revenu	69,3	72,1	71,5	*-0,6*
Impôt net sur les sociétés	33,5	32,8	30,5	*-2,4*
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	13,8	15,9	15,7	*-0,2*
Taxe sur la valeur ajoutée nette	141,8	144,6	144,3	*-0,3*
Autres recettes fiscales	21,7	22,4	23,2	*0,8*
RECETTES FISCALES NETTES [1]	280,1	287,9	285,3	*-2,6*
RECETTES NON FISCALES [2]	14,4	15,6	16,5	*0,9*
RECETTES DE L'ETAT [1] + [2]	294,5	303,5	301,8	*-1,7*

Les recettes fiscales nettes pour 2016 s'établiraient à 285,3 Md€, en baisse de 2,6 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

L'impôt sur le revenu serait revu à la baisse de 0,6 Md€ par rapport à la LFI. Cette révision s'explique notamment par le coût plus élevé qu'escompté du crédit d'impôt transition énergétique (- 0,3 Md€) ainsi que par la révision à la baisse de l'IR sur exercices précédent et antérieurs.

L'impôt sur les sociétés serait en baisse de 2,4 Md€ par rapport à la LFI. Cette diminution est principalement due à la révision à la baisse de la croissance du bénéfice fiscal 2015, qui s'établirait à + 4,2 % contre + 9,7 % au moment de la LFI.

La TVA ressortirait en baisse de 0,3 Md€ par rapport à la LFI, sous l'effet principal d'un transfert de TVA à la Sécurité sociale pour compenser la baisse de 7 points des cotisations maladie des exploitants agricoles décidée dans le cadre du plan de soutien à l'agriculture, qui entraîne 0,5 Md€ de moindres recettes pour l'État.

La TICPE est révisée à la baisse de 0,2 Md€ par rapport à la LFI, en raison des effets conjugués de deux articles du présent projet de loi, relatifs à l'ajustement des compensations dues aux collectivités et aux ressources affectées à un compte spécial.

Les autres recettes fiscales nettes sont revues à la hausse de 0,8 Md€ par rapport à la LFI. Cette progression recouvre plusieurs ajustements en sens contraire de certains impôts, en particulier :

- une révision à la hausse des droits de mutation à titre gratuit (+ 1,0 Md€), afin de tenir compte de la reprise en base de l'exécution 2015 ainsi que de l'ensemble des recouvrements observés en cours d'année ;

- une diminution du produit des retenues à la source (- 0,3 Md€), du fait notamment d'un moindre dynamisme des retenues à la source sur les revenus des non-résidents ;

- une baisse des recettes de l'impôt de solidarité sur la fortune (- 0,2 Md€), suite à la prise en compte de la répartition actualisée des recettes issues du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) ;

- une baisse des remboursements et dégrèvements à hauteur de 0,1 Md€, suite notamment à la révision du coût des contentieux.

Par rapport à la prévision révisée présentée dans le cadre du PLF pour 2017, la principale évolution tient à la prise en compte des transferts supplémentaires de TVA et de TICPE inscrits dans le présent projet de loi.

En 2016, les recettes non fiscales s'établiraient à 16,5 Md€, en hausse de 0,9 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

Les principaux facteurs d'évolution sont les suivants :

- une révision à la hausse de 0,8 Md€ du reversement attendu de la Compagnie française du commerce extérieur (COFACE) au titre des procédures de soutien à l'exportation gérées pour le compte de l'État ;

- une révision à la hausse de 0,7 Md€ du produit prévu pour les amendes prononcées par les autorités de la concurrence, cohérente avec les encaissements constatés ;

- une révision à la hausse de 0,7 Md€ des redevances d'usage des fréquences radioélectriques du fait des deux versements prévus en 2016, suite au processus de vente aux enchères (en 2015) aux opérateurs de télécommunication de la bande de fréquences 694-790 MHz dite « bande 700 MHz » ;

- une révision à la baisse de 1,4 Md€ des dividendes des sociétés non financières, du fait principalement du versement d'un dividende sous forme de titres (cette révision n'a pas d'impact sur le solde maastrichtien).

C. Le solde des comptes spéciaux s'améliore par rapport à la LFI pour 2016

En Md€	LFI 2016	PLFR 2016	PLFR 2016 (hors AFD)	*Ecarts LFI*
CAS Participations financières de l'Etat	0,3	1,7	1,7	*1,4*
CAS Participation de la France au désendettement de la Grèce	-0,1	0,2	0,2	*0,3*
CCF Prêt à des Etats étrangers	-0,5	2,3	-0,1	*0,3*
Autres	1,6	1,7	1,7	*0,0*
SOLDE COMPTES SPECIAUX - HORS FMI	**1,4**	**5,8**	**3,4**	*2,0*

Une fois retraité de l'opération exceptionnelle de renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement, neutre sur le solde, le solde des comptes spéciaux est estimé à 3,4 Md€, en hausse de 2,0 Md€ par rapport à la LFI. Cette hausse s'explique principalement par :

- une révision à la hausse de 1,4 Md€ du solde du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » qui présentera un excédent sur la gestion 2016 ;

- une révision à la hausse de 0,3 Md€ du solde du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » en raison de la suspension des versements à la Grèce depuis ce compte ;

- une révision à la hausse de 0,3 Md€ du solde du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » en raison essentiellement de décalage d'opérations de refinancement de dettes (hors remboursement de la créance due par l'Agence française de développement).

Le renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD) à hauteur de 2,4 Md€ :

Cette opération doit permettre à l'AFD de respecter la réglementation bancaire à laquelle elle est soumise compte tenu de son statut d'établissement de crédit spécialisé, tout en poursuivant le développement de son activité de prêts suivant la trajectoire arrêtée fin 2015. Elle est neutre en termes budgétaires et en termes maastrichtiens : elle consiste en effet en la conversion de prêts de long terme de l'État à l'AFD (remboursement enregistré en recettes d'un compte de concours financiers) en fonds propres de cet établissement public (dépense du CAS « Participations financières de l'État »). Concrètement, un remboursement de 2,4 Md€ va être enregistré sur le compte de concours financier « Prêt à des États étrangers » qui finance les prêts à l'AFD ; le CAS « Participations financières de l'État » va être abondé d'un montant équivalent, pour procéder à la recapitalisation, à partir d'un versement de 2,4 Md€ du budget général (en application de l'article 21 de la LOLF, les versements du BG au CAS PFE ne sont pas plafonnés). Ce versement se fera depuis le programme « Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement » du budget général créé dans le présent projet de loi (non inclus dans la norme en dépenses).

III. Mesures fiscales

1. La lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales se poursuit

La lutte contre la fraude fiscale est une priorité du Gouvernement depuis le début du quinquennat : 70 mesures sont été adoptées depuis 2012, ce qui a contribué à des résultats en forte hausse : 21,2 Md€ de redressements en 2015 contre 16 Md€ en moyenne sous l'ancienne majorité. Conformément aux annonces du Comité national de lutte contre la fraude du 14 septembre 2016, le PLFR pour 2016 comporte de nouvelles avancées destinées à rendre plus efficace le contrôle fiscal tout en garantissant une plus grande prévisibilité pour le contribuable.

A. Donner aux administrations (DGFIP et DGDDI) des outils juridiques plus efficaces et améliorer les droits des contribuables contrôlé

Un contrôle fiscal plus efficace, tout en étant moins intrusif

Deux nouvelles procédures de contrôle fiscal sont proposées dans le présent PLFR, pour gagner en efficacité sans perturber le fonctionnement des entreprises :

- un contrôle fiscal ciblé à partir de la **comptabilité dématérialisée** des entreprises, depuis les locaux de la DGFiP. Cela permettra d'analyser les informations les plus pertinentes rapidement sans intrusion excessive pour l'entreprise ;

- un contrôle spécifique (sur place) des **remboursements de crédits de TVA** (vecteur important de fraude). Compte tenu de l'obligation de réponse dans les 60 jours, ce contrôle sera plus rapide qu'une vérification générale pour ne pas peser inutilement sur la trésorerie des entreprises.

Par ailleurs, **une procédure spécifique de contrôle des documents délivrés par les associations pour ouvrir droit aux avantages fiscaux sur les dons est créée** : elle a pour but de vérifier que les montants indiqués sur les reçus fiscaux sont corrects.

Un accès à l'information plus rapide

Pour lutter efficacement contre la fraude, l'administration fiscale a besoin d'accéder rapidement à l'information :

- **le droit de visite et de saisie**, central dans les procédures de contrôle fiscal, sera donc **simplifié** s'agissant des formalités pour obtenir l'autorisation du juge ;

- par ailleurs, depuis 2013, l'administration fiscale a accès à la comptabilité dématérialisée des entreprises. Désormais, lorsque le contribuable choisira d'effectuer lui-même les traitements informatiques, il devra remettre à la demande de

l'administration une copie des fichiers sur lesquels il effectue les traitements. Dans ce cas, **l'administration pourra, si c'est nécessaire, procéder à ses propres traitements et les opposer au contribuable** ;

- l'accès à l'information sera aussi facilité par la **possibilité pour l'administration fiscale d'entendre des témoins de fraude fiscale internationale** ;

- le droit de communication de la direction générale des douanes est modernisé pour lui permettre, s'agissant des impôts qui relèvent de sa compétence **de conserver des copies et de bénéficier de transmissions électroniques**.

Une amélioration du recouvrement de l'impôt éludé

Le recouvrement des créances fiscales de l'administration des douanes sera facilité par le recours à des avis de saisie et la possibilité d'affecter des créances détenues sur des contribuables au paiement de leurs dettes fiscales.

Les intérêts de retard de 10 % en cas de défaut ou d'insuffisance de déclaration et de paiement sont harmonisés, quel que soit le mode de recouvrement de l'impôt. Ces intérêts de retard seront étendus aux impositions collectées par les Douanes.

Un renforcement des droits du contribuable

En cas de contrôle, **la procédure contradictoire avec les services de la DGDDI est renforcée**. Les peines planchers sont supprimées du code des douanes. Par ailleurs, la notion de marchandises fortement taxées, qui entraînait le basculement dans le champ du délit en cas d'infraction fiscale (pour des taxes indirectes) est supprimée.

Une simplification des procédures

Les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CDIDTCA) seront regroupées au niveau des tribunaux administratifs. Les signatures manuelles seront réduites. **Le télérèglement**, qui est déjà généralisé pour les impôts des entreprises recouvrés par la DGFiP, **est étendu aux impositions recouvrées par l'administration des douanes, notamment à la TSVR**.

Par mesure de simplification, seront désormais dispensés de toute caution solidaire les opérateurs de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) dont le risque fiscal est limité ou pour lequel le risque est déjà couvert par la garantie cautionnée mise en place par d'autres opérateurs.

B. Mieux définir la notion de bien professionnel pour lutter contre l'optimisation abusive sur l'ISF

En matière d'exonération d'ISF pour les biens professionnels, certains abus ont été constatés permettant d'exonérer sur ce fondement des éléments de patrimoine personnel.

Un article du PLFR pour 2016 précisera ainsi que **seule la fraction de la valeur des parts ou actions correspondant aux éléments du patrimoine social nécessaires à l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale de la société est considérée comme un bien professionnel**.

De même que sera exclue du bénéfice de l'exonération la fraction de la valeur des parts ou actions de la société constitutive du bien professionnel du redevable correspondant à la valeur des éléments du patrimoine social de ses filiales et sous-filiales qui serait représentative d'actifs non nécessaire à l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale de la société constitutive du bien professionnel du redevable.

C. Renforcer les pénalités fiscales pour non déclaration d'un compte à l'étranger

Les contribuables qui ne déclaraient pas un compte à l'étranger étaient soumis, indépendamment d'un éventuel redressement fiscal, à une amende. Cette amende était soit :

- de 1 500 € (ou 10 000 € si le compte était situé dans un État ou territoire non-coopératif) ;

- de 5 % des avoirs lorsqu'ils dépassaient 50 000 €.

Le Conseil constitutionnel a récemment censuré l'amende équivalente à 5 % du solde lorsqu'il est supérieur à 50 000 €.

La non-déclaration d'un compte à l'étranger restant une infraction grave, les pénalités fiscales, en cas de redressement effectif, seront désormais automatiquement de 80 % si les fonds figurent sur un compte non déclaré à l'étranger (contre 40 % la plupart du temps aujourd'hui).

L'amende forfaitaire de 1 500 € par compte (10 000 € pour les comptes se trouvant dans un État ou territoire non-coopératif) demeure applicable.

2. Le PLFR comporte des mesures de mise en conformité constitutionnelles et communautaires

Le PLFR pour 2016 comprendra comme c'est d'usage plusieurs mises en conformité de notre droit fiscal. L'adaptation de la loi fiscale aux décisions de justice est en effet un impératif pour éviter des contentieux fiscaux coûteux pour l'État.

Extension de l'exonération de taxe à 3 % sur les dividendes aux filiales détenues à 95 % par des groupes étrangers

Le Conseil constitutionnel a censuré, pour rupture du principe d'égalité, l'exonération dont bénéficiaient les groupes fiscalement intégrés (les filiales sont détenues à 95 % par la société mère) car elle ne s'étendait pas aux filiales de groupes étrangers détenues dans des conditions comparables (à 95 %). L'abrogation qu'il a prononcé entraînerait un alourdissement de la charge fiscale de 3,6 Md€ sur les groupes français, contraire aux engagements du Gouvernement. Pour éviter cette hausse d'impôt, tout en respectant le principe d'égalité, l'exonération sera étendue aux distributions des filiales françaises de groupes étrangers dès lors que le critère de détention (95 %) sera respecté. La neutralité budgétaire de la réforme est assurée par la création d'un acompte de Contribution spéciale de solidarité des sociétés (C3S) sur les plus grandes entreprises, qui est actuellement versée l'année suivant celle de réalisation du chiffre d'affaires.

Mise en conformité du régime mère-fille

Pour tenir compte d'une récente décision du Conseil constitutionnel, le régime sera étendu aux cas où les titres détenus pour atteindre le seuil requis de 5 % ne sont pas assortis de droit de vote. Pour les titres au porteur, il sera en revanche exigé que l'établissement qui les héberge ne soit pas situé dans un paradis fiscal.

Extension du régime général d'exemption par catégorie (RGEC) par plusieurs dispositifs en faveur de l'Outre-mer

Plusieurs dispositifs en faveur de l'Outre-mer (taux réduits de taxe sur les salaires, taux majorés de CIR et de CICE) seront placés sous le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) pour garantir leur compatibilité avec le droit de l'Union européenne.

3. Le soutien à l'activité économique, culturelle et à la performance environnementale s'intensifie

Par la mise en place du « compte PME innovation » (CPI), le Gouvernement vise à inciter les entrepreneurs vendant les titres de leur société à réinvestir le produit de leur vente dans des jeunes PME ou des entreprises innovantes et à les accompagner, en apportant non seulement leurs capitaux mais également leur expérience d'entrepreneur et leur réseau. Ce dispositif permettra de reporter l'imposition sur les plus-values à la fin du cycle de cession remploi dans des PME éligibles.

L'entrée dans le CPI se fera *via* des titres de PME acquis ou souscrits par des entrepreneurs durant les dix premières années de la vie de leur entreprise. Seront considérés comme entrepreneurs des salariés ou dirigeants de la société ayant détenu au moins 10 % du capital de leur propre entreprise ou un actionnaire ayant détenu plus de 25 %.

Les cibles seront des **PME de moins de 7 ans** (ou innovantes de moins de 10 ans) ou des fonds fermés d'entrepreneurs.

L'avantage fiscal est un report de la taxation des plus-values jusqu'à la sortie du compte avec compensation entre les plus-values et les moins-values. Les dividendes sortiront automatiquement du compte et seront imposés selon le droit commun.

L'avantage fiscal sera conditionné à un accompagnement de la cible qui pourra être dirigeant, membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de la société ou la signature d'une convention d'accompagnement où

l'investisseur s'engage à fournir à l'entreprise des conseils à sa demande à titre gratuit. Dans ce cas des fonds, chaque investisseur devra remplir cette condition vis-à-vis de chacune des entreprises financées par le fond.

En matière culturelle, les communes pourront, sur délibération spécifique, **exonérer de contribution économique territoriale (CET) les disquaires indépendants, qui assurent la diversité des labels et des musiques**.

Par ailleurs, le champ d'application géographique de la réduction d'impôt « Malraux » sera actualisé pour tenir compte de la création des sites patrimoniaux remarquables par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création. La réforme donnera plus de souplesse dans la réalisation des travaux de restauration, en appréciant le plafond de dépenses ouvrant droit au bénéfice de la réduction d'impôt sur une période pluriannuelle et non plus annuelle. Elle ouvre également le bénéfice de la réduction d'impôt à tous les locaux destinés, après réalisation des travaux, à l'habitation, y compris ceux qui ne l'étaient pas originellement, tels que les bureaux qui seraient transformés en logements, afin de ne plus tenir compte de la situation initiale du local.

En matière environnementale, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit des objectifs nationaux ambitieux d'augmentation du recyclage des déchets, et de réduction par deux des quantités de déchets mis en décharge en 2025 par rapport à 2010. **La poursuite de la trajectoire de la composante "Déchets" de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) vise à accompagner la mise en œuvre de ces objectifs**.

Elle définit jusqu'en 2025 l'évolution des tarifs de TGAP applicables à la mise en décharge des déchets. Cette visibilité à moyen terme de la fiscalité est essentielle pour faciliter la prise de décision en matière d'investissements dans des installations de recyclage des déchets qui seront économiquement plus attractives et créatrices d'emplois non délocalisables. En France, le secteur de la gestion des déchets représente plus de 135 000 emplois.

La réforme doit également permettre d'inciter les exploitants de décharges et d'incinérateurs à augmenter la performance environnementale de leurs installations grâce à l'introduction de tarifs de TGAP réduits pour les installations mettant en place des équipements réduisant leurs nuisances environnementales.

IV. Autres mesures du projet de loi

Outre ces mesures de nature fiscale et diverses mesures de sécurisation juridique (validation des montants accordés aux communes et aux EPCI au titre de la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement entre 2012 et 2014, simplification des modalités de compensation du versement transport, dispositions relatives aux ressources du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement), le PLFR comporte quatre série de dispositions.

Il procède d'abord à plusieurs **ajustements des ressources affectées à des tiers** :

- Il prévoit une révision de la fraction de TICPE affectée aux départements et aux régions afin de compenser les dernières évolutions de transferts de compétences entre État et collectivités ;
- Il comporte plusieurs ajustements des ressources affectées au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » pour assurer le financement des trains d'équilibre du territoire, ainsi que des ressources de certains organismes chargés de missions de service public, afin de les faire participer au rétablissement des comptes publics ;
- Enfin, dans le but de compenser en 2016 la baisse de 7 points des cotisations maladie des exploitants agricoles décidée dans le cadre du plan de soutien à l'agriculture, il prévoit la majoration de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée au régime général de sécurité sociale, qui assurera le reversement à la mutualité sociale agricole (MSA) d'une dotation équivalente.

Trois autres articles prévoient **l'octroi de la garantie de l'État** :

- en faveur de la société Vale S.A. qui interviendra elle-même en garantie de sa filiale Vale Nouvelle-Calédonie S.A.S. (VNC) afin de financer un investissement d'au moins 400 millions USD dans le complexe industriel « Usine du Grand Sud » ;

- au profit de la société de projet Nouvelle-Calédonie Énergie afin de financer la construction d'une nouvelle centrale électrique en Nouvelle-Calédonie indispensable au bon fonctionnement de la Société Le Nickel (SLN) et à la couverture des besoins du réseau de distribution publique d'électricité ;
- en faveur de l'Unédic afin de lui permettre d'emprunter pour couvrir ses besoins de financement et assurer la continuité de l'indemnisation du chômage en 2017.

Outre la recapitalisation de l'AFD à hauteur de 2,4 Md€, le projet contient **deux dispositions renforçant les moyens en matière d'aide publique au développement** :

- il prévoit une majoration des plafonds d'autorisation permettant au ministre chargé des finances d'accorder des annulations de dettes aux pays en développement, tout en élargissant la liste des bénéficiaires de ces remises de créances consenties dans le cadre multilatéral du club de Paris (compteur Toronto) ;
- une autre disposition permet au ministre de l'économie et des finances à procéder à l'augmentation de capital de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC) afin de renforcer les fonds propres de cette banque de développement qui intervient en Afrique subsaharienne.

Enfin, et en réponse à la situation financière difficile que rencontrent certains départements, notamment en raison du poids des dépenses sociales, le PLFR propose la **création d'un fonds d'urgence de 200 M€ en faveur des départements**, répartis en fonction de leur taux d'épargne brute, du niveau des dépenses d'allocations individuelles de solidarité (notamment le revenu de solidarité active) et du reste à charge par habitant du département des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active.