

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, de M. Bernard CAZENEUVE, ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des finances, chargé du Budget, sur les résultats de l'exercice 2013 2
- Informations relatives à la Commission..... 14
- Présences en réunion 15

Mardi

21 janvier 2014

Séance de 17 heures 45

Compte rendu n° 60

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
*Président***



M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie, monsieur le ministre, d'être venu dès ce soir. Avant de vous laisser la parole, je vous ferai part de quelques préoccupations. Les nombreuses annonces faites ces derniers jours – 30 milliards d'euros de baisse de charges au titre du pacte de responsabilité, 50 milliards d'euros d'économies dans les trois années qui viennent et la possibilité d'une baisse des impôts des ménages dès 2016 – ne seront-elles pas financées par davantage de déficit et de dette ?

Les comptes de 2013, quant à eux, ne sont pas des annonces ; ce sont des réalisations qui appellent de ma part trois constats.

Le premier est que le déficit budgétaire de l'État progresse de 13,4 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale, alors que cette progression était inférieure à 10 milliards d'euros en 2012 et que le déficit était même inférieur à la prévision en 2011.

Deuxième constat : les recettes fiscales ne sont pas au rendez-vous, avec quelque 15 milliards d'euros de manque à gagner – 5 milliards d'euros pour l'impôt sur le revenu, 6 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés et 5 milliards d'euros pour la taxe sur la valeur ajoutée – TVA. Ces moins-values ne peuvent pas s'expliquer seulement par une prévision de croissance trop optimiste. Pour l'impôt sur le revenu, par exemple, la moins-value suppose nécessairement des modifications de comportement des contribuables. Aurons-nous des explications détaillées sur ce point ? Je rappelle en effet que nous vous en avons déjà demandé, par catégorie de revenus, lors de la présentation du collectif budgétaire.

Troisièmement, alors que la première moins-value que vous nous avez présentée fin septembre, au titre de la prévision d'exécution 2013, associée à la prévision 2014, n'était que de 2,6 milliards d'euros, ce chiffre avait progressé de 500 millions d'euros lorsque vous nous avez présenté le collectif budgétaire début décembre, expliquant que cette évolution tenait aux bénéfices non commerciaux – BNC –, et il s'est encore accru aujourd'hui de 1,8 milliard d'euros supplémentaires. Je ne comprends pas que vos services ne puissent pas faire de prévisions plus précises s'agissant de l'impôt sur le revenu alors que toutes les données sont connues dès le mois d'octobre

Ces constats suscitent des questions. Tout d'abord, avec un dérapage aussi important du budget de l'État, la prévision en comptes consolidés, dont nous ne disposerons que dans quelques semaines, intégrant les comptes sociaux et les comptes des collectivités locales, est-elle encore crédible ?

Par ailleurs, en matière d'impôt sur le revenu, l'exécution pour 2013 n'est que de 67 milliards d'euros alors que la loi de finances initiale pour 2014 se fonde sur une prévision de 80 milliards d'euros de recettes brutes : au vu d'un tel écart, ne devriez-vous pas vous engager dès maintenant devant le Parlement à présenter un collectif budgétaire en milieu d'année ?

En matière budgétaire, ce qui compte, c'est la réalité.

M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des finances, chargé du Budget. Monsieur le président, je vous remercie pour ces mots de bienvenue. Mesdames, messieurs les députés, je vous souhaite à toutes et à tous une bonne année 2014. Je suis toujours heureux de venir répondre à toutes les questions légitimes que vous vous posez, tant par souci de transparence vis-à-vis du Parlement que par respect des pouvoirs de contrôle qui sont les siens.

Comme vous, monsieur le président, je pense que seule la réalité compte. Or, en matière budgétaire, celle-ci se matérialise par des chiffres. Analysons donc ces chiffres ensemble, avec l'honnêteté et la rigueur intellectuelles que je vous connais : nous nous éloignerons ainsi des mauvaises polémiques pour centrer nos débats sur l'essentiel.

La tradition veut qu'en début d'année, le ministre du Budget vienne faire devant le Parlement cet exercice d'explication, qui correspond en outre, comme je viens de le dire, à ma conception de la transparence. J'y vois un double intérêt : cet exercice me permet de vous rendre compte avec la plus grande précision possible des premiers éléments chiffrés dont nous disposons sur l'exécution budgétaire et de mettre les faits en perspective avec la politique que nous menons et les orientations à venir.

En premier lieu, les résultats de l'année 2012 ont témoigné de nos premiers efforts pour faire reculer le déficit et maîtriser la dépense publique. Le dernier déficit nominal que nous connaissions, celui de 2011, était de 5,3 %. En 2012, le déficit de 4,8 % correspond à un effort structurel dont la Cour des comptes a reconnu qu'il était significatif, sinon exceptionnel. L'année 2013, quant à elle, a été la première année de plein exercice pour le nouveau gouvernement et je suis d'autant plus à l'aise pour l'évoquer que, pour des raisons tenant au calendrier des prises de responsabilité, je n'ai pas conçu ce budget, même si je le fais mien et l'assume pleinement ; je me suis contenté de l'exécuter.

Notre objectif était d'abord de poursuivre sur le chemin de la réduction des déficits et d'assurer une parfaite maîtrise de la dépense publique, sans renoncer en rien aux priorités que nous nous étions fixées pour redresser le pays et faire évoluer notre système fiscal vers plus d'efficacité et d'équité.

J'en viens immédiatement aux résultats. D'abord, le déficit budgétaire devrait s'établir à 74,9 milliards d'euros, contre 87,2 milliards en 2012, soit une baisse de 12 milliards d'euros. On peut toujours considérer que lorsque les déficits diminuent moins vite qu'ils n'ont augmenté par le passé, ils augmentent et dérapent, mais les chiffres que je viens de vous donner sont incontestables : le déficit diminue ! Je reconnais qu'il existe un écart de 2,7 milliards d'euros par rapport à la dernière prévision que je vous ai communiquée lors du débat sur le projet de loi de finances rectificative pour 2013. Nous n'en parvenons pas moins à faire reculer le déficit budgétaire de l'État dans un contexte macroéconomique qui s'est révélé en 2013 beaucoup plus dégradé que nous ne l'avions anticipé.

Ce résultat procède d'une réelle maîtrise de la dépense publique. En effet, par rapport à l'autorisation parlementaire de la loi de finances initiale 2013, nous enregistrons une dépense inférieure de 3,4 milliards d'euros. La dépense est même en recul de 600 millions d'euros par rapport à la prévision actualisée que je vous avais présentée à l'occasion du projet de loi de finances rectificative pour 2013. Cela témoigne de notre maîtrise totale de la dépense publique. Nous sommes d'ailleurs parfaitement en ligne avec l'objectif que nous nous étions fixé sur la norme de dépense dite « zéro valeur ». Sur ce champ de la dépense, nous sommes même 130 millions d'euros en dessous de l'objectif, alors que nous avons dû faire face à plus de 1 milliard d'euros de dépenses pour le budget rectificatif de l'Union européenne non prévues initialement lors de la construction budgétaire de l'année 2013.

Quelles conclusions peut-on tirer de ces éléments ? Le fait que le Gouvernement ait sous-exécuté la dépense de l'État de près de 1 % signifie qu'il veut tenir les objectifs qu'il se fixe en matière de dépense publique. C'est un enseignement majeur au moment où le Président de la République a réaffirmé la détermination du Gouvernement à réaliser

50 milliards d'euros d'économies d'ici à la fin du quinquennat. Ce montant n'est pas une annonce subreptice ; il correspond simplement au niveau d'économies qu'il nous faut réaliser pour être en conformité avec l'effort structurel auquel nous nous sommes engagés devant les instances de l'Union européenne dans le cadre du programme de stabilité.

Les recettes, quant à elles, progressent de 15 milliards d'euros, pour atteindre 284 milliards d'euros. Nous enregistrons, vous l'avez dit, une moins-value de recettes fiscales nettes de 3,5 milliards d'euros par rapport à la dernière prévision. C'est la conséquence d'une conjoncture dégradée depuis deux ans. Le choix du Gouvernement de laisser jouer, en 2013, les stabilisateurs automatiques afin de ne pas obérer les perspectives de reprise est parfaitement assumé. Cette démarche est même confortée puisque, lorsqu'on regarde dans le détail les composantes de la moins-value, on constate une situation contrastée selon les impôts – on observe notamment, par rapport à notre dernière prévision, une amélioration des rentrées de TVA qui traduit un regain de la consommation des ménages et démontre que notre stratégie était équilibrée.

Comme c'est le cas chaque année, nous connaissons le 31 mars le déficit public pour l'ensemble des administrations publiques. Il m'est donc difficile aujourd'hui d'être plus précis sur ce sujet. À ce stade, le panorama d'ensemble dont nous disposons est le suivant : une amélioration du déficit budgétaire de l'État de 12 milliards d'euros par rapport à 2012 ; un ajustement à la baisse des recettes, qui conduit mécaniquement à enregistrer un recul de 2,7 milliards d'euros par rapport à l'objectif de solde budgétaire que nous nous étions fixé ; mais par-delà ces constats, une maîtrise réelle de la dépense publique.

C'est justement sur cette maîtrise de la dépense publique que je veux maintenant vous donner davantage de détails.

Les dépenses de l'État, y compris la charge de la dette et des pensions, et hors éléments exceptionnels, se sont élevées à 368,1 milliards d'euros. Cela représente un écart de 3,4 milliards d'euros en deçà de l'autorisation de crédits du Parlement sur ce champ de la dépense. Nous avons donc fait mieux que respecter les objectifs que nous nous étions assignés à nous-mêmes.

Sur le champ des dépenses encadrées par la norme dite du « zéro valeur », c'est-à-dire les dépenses du budget général, hors charge de la dette et des pensions, augmentées des prélèvements sur recettes à destination des collectivités locales et de l'Union européenne, nous observons une sous-exécution d'environ 130 millions d'euros. Je tiens à souligner cette stricte observance de la norme d'évolution de la dépense que nous nous fixons chaque année et qui constitue notre véritable boussole pour la maîtrise des dépenses de l'État. Or, en 2013, l'objectif que nous nous étions fixé d'une stabilisation de ces dépenses par rapport à la loi de finances initiale pour 2012 était particulièrement ambitieux, car nous avons dû faire face à une hausse de 1,1 milliard d'euros de notre participation au budget de l'Union européenne.

C'est donc sur le budget des ministères que nous avons dû trouver des marges de manœuvre et des économies qui ont été d'autant plus importantes que nous avons dû financer des besoins nouveaux au sein des ministères – opérations extérieures du ministère de la Défense, politique de l'emploi, certains dispositifs de notre politique sociale, notamment certaines mesures du plan pauvreté en faveur des plus démunis. Au total, pour compenser l'ensemble des surcoûts, nous avons dû dégager 3,2 milliards d'euros d'économies.

Ces économies, nous avons pu les réaliser en nous donnant les moyens d'un pilotage efficace de la dépense. D'abord, au sein des ministères, le principe d'auto-assurance a été pleinement appliqué pour minimiser le recours à la solidarité interministérielle. Ensuite, nous avons anticipé très tôt les choses et procédé à une mise en réserve complémentaire des crédits – surgel – de 2 milliards d'euros, qui s'est révélée indispensable à la tenue de nos objectifs.

Un autre fait notable cette année est la baisse de la masse salariale hors pensions. C'est une première. Jusqu'ici, en effet, la masse salariale des ministères n'a fait que croître, y compris sous la précédente législature. Cette année, comme nous l'avions d'ailleurs prévu en budgétisation, nous avons fait baisser cette masse salariale. Cela montre que, sur une catégorie de dépenses qui présente des rigidités, car derrière il y a des personnels, de la gestion des ressources humaines et des mesures catégorielles, nous avons su assurer une maîtrise exemplaire.

Sur le champ des dépenses de l'État en général, il convient de noter la révision à la baisse de la charge de la dette, qui s'est établie à 2 milliards d'euros, c'est-à-dire en deçà de ce que nous prévoyions en loi de finances initiale pour 2013. Cela reflète la confiance des investisseurs envers notre trajectoire de finances publiques.

Enfin, puisque je parle de dépenses publiques, je vous signale que ce n'est pas simplement sur le champ des dépenses de l'État que nous assurons une maîtrise exemplaire. Sur le champ de l'assurance maladie également nous respectons nos engagements et nous essayons même d'aller bien au-delà. En effet, je peux aujourd'hui vous indiquer que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie – ONDAM – sera respecté, et nous savons déjà que nous enregistrerons une sous-exécution supérieure à 1 milliard d'euros, c'est-à-dire supérieure à celle constatée l'an dernier.

Pour ce qui est de l'évolution des recettes, bien que l'analyse fine des résultats de l'exécution soit encore en cours, je vous donnerai aujourd'hui l'ensemble des informations dont je dispose.

Tout d'abord, d'une manière générale, la moindre dynamique des recettes fiscales était déjà connue lorsque je vous ai présenté le projet de loi de finances rectificative pour 2013. Elle résultait de nos révisions d'hypothèses macroéconomiques et de la prise en compte de ce que nous savions des rentrées fiscales de l'année précédente. Nous enregistrons aujourd'hui pour les recettes fiscales nettes une moins-value additionnelle de 3,5 milliards d'euros qui s'explique par la conjoncture et par la réévaluation de certaines mesures nouvelles que nous avons prises et pour lesquelles existait, comme c'est souvent le cas, un aléa de prévision.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et de la TVA, qui sont les principaux impôts sur lesquels nous enregistrons des évolutions nouvelles, je veux vous donner des informations aussi précises que possible.

L'impôt sur le revenu a progressé de 7,5 milliards d'euros. Cela traduit l'importance de l'effort que nous avons demandé aux Français pour établir nos comptes publics. Nous observons cependant, comme vous l'avez signalé, une moins-value de 1,8 milliard d'euros par rapport aux dernières prévisions.

En réponse aux commentateurs qui ont déjà déduit de ce phénomène que « trop d'impôt tue l'impôt », je tiens à rappeler que l'impôt sur le revenu perçu en 2013 est assis sur les revenus de 2012, année dont la conjoncture ne peut être portée au débit de la seule majorité. Je pense, au contraire, que c'est pour une large part l'effet des décisions prises durant de nombreuses années qui explique pour partie les recettes de l'impôt sur le revenu pour 2012 et 2013, années de croissance atone. En particulier, l'impact sur le marché immobilier de la réforme brutale du régime fiscal des plus-values immobilières intervenue fin 2011, que nous venons de corriger, explique la faiblesse des recettes d'impôt sur le revenu à ce titre.

Les recettes de TVA, en revanche, permettent d'observer immédiatement les effets de la conjoncture, car cet impôt est prélevé instantanément sur la consommation des Français. Ces recettes sont en hausse de 600 millions d'euros par rapport à la loi de finances rectificative pour 2013. La dégradation des recettes de l'impôt sur le revenu s'explique donc essentiellement par une dégradation de la conjoncture. Cette conjoncture atone, quant à elle, relève d'une crise qui dure depuis longtemps et engendre des incertitudes dans les comportements et les revenus de nos concitoyens et dans les bénéfices de nos entreprises. Cela se traduit par des baisses de recettes de ces impôts, sans pour autant que la stratégie économique du Gouvernement puisse être mise en cause – c'est même l'inverse pour les résultats de la TVA.

Certains facteurs techniques peuvent également expliquer des écarts entre l'exécution et nos prévisions. Nous avons ainsi observé, comme en 2009 – vous étiez alors rapporteur général, monsieur le président Carrez –, une progression moins rapide des revenus les plus élevés, plus fortement imposés. D'autres effets ont joué, notamment une légère baisse du taux de recouvrement et une moins-value sur l'acompte d'impôt sur le revenu sur les dividendes et les intérêts. Enfin, certains crédits d'impôts – emplois à domicile, frais de garde – ont mieux fonctionné que nous ne l'avions anticipé dans nos prévisions.

Pour ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, nous observons une augmentation de 6,3 milliards d'euros par rapport à 2012. Il s'agit là encore d'un effort pour rétablir nos comptes publics, rendu possible par des mesures que nous avons prises. Nous avons revu à la baisse le produit de cet impôt lors de la nouvelle prévision que nous avons faite dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 et enregistrons aujourd'hui une moins-value de 2,5 milliards. Comme vous le savez, le mode de recouvrement de l'impôt sur les sociétés rend la prévision difficile. C'est ce que démontre du reste la chronique des écarts par rapport à la loi de finances rectificative des encaissements d'impôt sur les sociétés : moins 2,2 milliards d'euros en 2008, moins 2,1 milliards d'euros en 2010 et moins 900 millions en 2011. Le phénomène n'est donc pas inédit ; d'autres gouvernements ont été confrontés à ce type de décalage.

L'information nouvelle que nous avons est le montant du cinquième acompte net de l'autolimitation qui est en moins-value de 2,1 milliards d'euros. Nous ne pouvons pas tirer de conclusions précises sur la réalité du bénéfice fiscal des entreprises en 2013 tant que le deuxième acompte pour 2014 n'est pas connu, même si une hypothèse possible qui justifierait une telle moins-value sur le cinquième acompte est que la situation des entreprises en France est encore très difficile. Dans tous les cas, le Gouvernement est résolu à soutenir les marges des entreprises, comme en témoignent les récentes déclarations du Président de la République.

Pour être complet, je vais vous livrer des informations sur le solde des comptes spéciaux et les recettes non fiscales.

Le solde des comptes spéciaux se dégrade par rapport à 2012. Il ne s'agit pas là d'une information nouvelle, car nous subissons essentiellement les contrecoups de la perception exceptionnelle en 2012 de recettes au titre de l'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences de la bande 800 mégahertz consacrée à la 4G. Nous observons cependant un relèvement par rapport aux prévisions que nous avons faites pour la loi de finances rectificative 2013, qui s'explique en partie par la cession de participations de l'État dans Safran.

Quant aux recettes non fiscales, elles sont en légère moins-value par rapport à la prévision de la loi de finances rectificative 2013, en raison de la baisse du volume des amendes prononcées par les autorités de la concurrence.

L'année 2013 a été caractérisée par une participation équitable et nécessaire des contribuables au redressement des finances publiques, ainsi que par un pilotage très maîtrisé de la dépense publique. Notre stratégie en matière de dépense se poursuivra. Nous tenons nos objectifs de dépenses et allons même au-delà. Nous poursuivrons et renforcerons nos efforts d'économies afin d'atteindre l'objectif, fixé par le Président de la République, de 50 milliards d'euros sur les années de 2015 à 2017. Le Premier ministre vient d'ailleurs d'adresser aux ministres une lettre de méthode fixant une nouvelle procédure budgétaire qui doit permettre de faire tendre l'ensemble des membres du Gouvernement vers cet objectif. Dès le mois d'avril seront envoyées à chaque ministre des lettres de cadrage individualisées fixant le volume d'économies à réaliser.

M. le président Gilles Carrez. Si la dépense a été tenue en 2013 par rapport à la prévision, avec même un léger mieux, je reste perplexe car elle accuse une progression de 2,3 milliards d'euros par rapport à la dépense totale de l'État exécutée en 2012.

Quant à la TVA, l'augmentation de recettes de 600 millions d'euros, que vous interprétez comme une bonne nouvelle et comme le signe que l'économie repart, ne s'explique-t-elle pas simplement par l'effet d'anticipation, en fin d'année, de la hausse des taux annoncée pour le 1^{er} janvier ? C'est là en effet un phénomène constant en pareil cas.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Je remercie le ministre de nous informer dès le 21 janvier sur les comptes de l'exercice 2013. Certes, si l'on dispose des grandes masses, il nous manque encore des données permettant d'analyser les causes qui expliquent certains écarts par rapport aux prévisions initiales, et les questions du président Carrez sont légitimes. Je nous incite tous néanmoins à prendre le temps et le recul nécessaires pour aborder ces chiffres avec humilité. Cela étant, j'aimerais savoir si, sur les comptes des collectivités locales ou les budgets sociaux, on doit s'attendre à des variations significatives par rapport aux prévisions.

Par ailleurs, monsieur le président, vous procédez d'ordinaire à des comparaisons d'exécution à exécution, et vous avez pris ici comme point de référence tantôt la loi de finances initiale, tantôt la loi de finances rectificative. Soyons raisonnables : si les recettes ne sont pas tout à fait conformes aux prévisions de la loi de finances rectificative, elles sont néanmoins nettement supérieures à celles du budget exécuté en 2012, et le déficit s'est réduit de 12,3 milliards d'euros. Peut-on vraiment parler de dérapage budgétaire, sachant que le déficit est de l'ordre de 75 milliards d'euros alors qu'il était de 148 milliards d'euros en 2010, soit le double !

Tout en nous en félicitant, nous pouvons discuter sur les moyens utilisés – baisse des dépenses ou hausse des recettes –, mais au moins devons-nous admettre que, hors prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne, les dépenses ont été parfaitement tenues et sont même en diminution.

J'aurais à ce sujet une question sur la diminution de 200 millions d'euros de la masse salariale : peut-on savoir à quoi elle est due ? Est-elle liée à des mesures catégorielles ou à des départs plus nombreux qu'anticipé ?

Quant aux recettes de TVA, pensez-vous que le rebond observé en fin d'année se poursuivra en 2014 ou s'agit-il d'un effet d'anticipation de certaines dépenses, notamment dans le bâtiment, avant les hausses annoncées pour le 1^{er} janvier ?

Je me félicite par ailleurs que l'on prévoie une sous-exécution de l'ONDAM d'un peu plus de 1 milliard d'euros et souhaiterais savoir si l'on doit s'attendre à une variation – de l'ordre de 0,10 ou 0,15 % peut-être – des prévisions concernant le solde public.

Nous devons poursuivre notre réflexion sur les recettes, notamment l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu – dès la fin du mois doivent débiter les Assises de la fiscalité des entreprises et les travaux concernant la fiscalité des ménages.

Un mot pour conclure sur l'évasion fiscale : les recettes de l'impôt de solidarité sur la fortune sont conformes aux prévisions, ce qui laisse penser que l'évasion de nos contribuables les plus aisés vers des cieux fiscalement plus cléments n'a pas été aussi massive que certains le prédisaient.

Mme Sandrine Mazetier. Le groupe Socialiste, républicain et citoyen vous remercie, monsieur le ministre, de venir présenter aussi tôt l'exécution du budget 2013 devant notre commission des Finances. Nous ne pouvons qu'être satisfaits des chiffres que vous nous présentez. Le Gouvernement a démontré sa capacité à maîtriser les dépenses et à faire des économies. Non seulement la dépense est moindre que ce qu'autorisait la loi de finances initiale, mais elle est moindre que ce qui avait été évoqué en loi de finances rectificative. Cela montre que votre pilotage au plus près fonctionne.

Notre deuxième motif de satisfaction tient au fait que cette maîtrise de la dépense publique n'a pas compromis nos grandes priorités : il y a à nouveau des policiers dans les rues, des enseignants dans les classes, et des moyens mobilisés en faveur de l'emploi.

On ne peut également que se féliciter de voir baisser la charge de la dette. C'est une bonne nouvelle pour la crédibilité de la France et la souveraineté de notre pays.

Je passerai brièvement sur les moindres recettes fiscales, liées à la forte dégradation de conjoncture que nous subissons depuis 2011. Le rebond des recettes de TVA peut heureusement laisser espérer que la conjoncture s'améliore.

Enfin, ayant été rapporteure pour la commission des Finances du projet de loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, j'aimerais que vous nous détailliez, monsieur le ministre, les résultats – semble-t-il historiques – des annonces que vous avez faites à l'attention des fraudeurs actifs ou passifs et du dispositif porté par vos services.

M. Éric Woerth. Nous nous réjouissons de la satisfaction du groupe socialiste, mais notre opinion est légèrement différente. Vous nous dites que les déficits diminuent, mais encore heureux, car le pic de crise est derrière nous ! Le rapporteur général nous explique que le déficit a été divisé par deux depuis 2010, mais c'est pour l'essentiel dû aux gouvernements soutenus par l'ancienne majorité. Et, si le déficit a atteint 148 milliards d'euros en 2010, c'est que notre PIB s'est brutalement effondré, comme dans bien d'autres pays, et que l'État a dû compenser la diminution des dépenses privées.

Aujourd'hui, dans un contexte de retour à la normale, il faut réduire les déficits publics. Or, force est de constater qu'ils ont plutôt tendance à déraper, du moins par rapport aux 3 % sur lesquels vous vous étiez engagés en loi de finances initiale. Vous vous êtes ensuite ravisés, évoquant 3,6 % dans la trajectoire de finances publiques transmise à la Commission européenne puis 4,1 % dans la loi de finances rectificative, chiffre qu'il vous faudra sans doute réajuster de 0,1, 0,2 ou 0,3 % en exécution définitive. Vous ne pouvez donc pas dire que le dérapage est très faible, puisque le déficit sera supérieur de 1,2 ou 1,3 point de PIB à ce qui avait été annoncé.

En ce qui concerne la dépense, je pense que vous avez réellement freiné sa progression, mais l'objectif est plutôt de la faire diminuer. Il est donc faux d'expliquer aux Français que l'on réduit la dépense publique, alors que, selon le périmètre retenu, elle augmente de 1 à 2 milliards d'euros.

Cela conduit à s'interroger sur la sincérité de votre budget pour 2014 et sur un niveau de dépenses qui n'est soutenu par aucune réforme structurelle, alors même que les recettes sont en forte baisse – c'est la première fois que j'entends parler de stabilisateurs automatiques sur 2013. Je n'ignore pas que les recettes de l'impôt sur les sociétés sont toujours difficiles à anticiper, mais vous les avez sûrement surestimées, comme vous avez dû surestimer les recettes de l'impôt sur le revenu et de la TVA.

Cela suscite une certaine crainte quant au financement du pacte de responsabilité. Les 50 milliards dont vous parlez à cet égard ont en effet déjà été « vendus » à l'Europe au titre de la trajectoire de finances publiques sur laquelle nous nous sommes engagés ; ils ne serviront donc pas à financer des baisses de charge. Le pacte de responsabilité n'est aujourd'hui pas plus financé que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE.

M. Charles de Courson. Un constat : le déficit public a baissé de 12,3 milliards d'euros entre 2012 et 2013, grâce à une hausse des recettes fiscales de 15 milliards, conjuguée à une moindre hausse des dépenses, pour un montant de 2,3 milliards ; le reste étant lié à des recettes non fiscales. Mais il faut inverser la tendance dans les années à venir : la réduction du déficit devra résulter non plus d'une hausse de la fiscalité, mais d'une réduction beaucoup plus forte de la dépense. Nous attendons !

Par ailleurs, sur les 39 milliards de hausse des recettes fiscales attendus, vous n'avez obtenu que 15 milliards, ce qui pousse le rapporteur général lui-même à s'interroger sur l'un de nos trois principaux impôts. Nous ne cessons de le dire : l'excès d'impôts induit la mise en place de mécanismes de réduction de l'assiette. C'est vrai à propos de l'impôt sur les sociétés, pour lequel vous aviez budgété 12,6 milliards de hausse, alors que vous n'en avez récolté que la moitié. Pour ne pas être imposés à 33 %, voire à 38 % en France, les grands groupes font de l'optimisation. Les mécanismes que vous avez mis en place pour l'empêcher sont contournés, et il faut donc baisser le taux de l'impôt sur les sociétés.

Concernant l'impôt sur le revenu, vous aviez budgété 12,4 milliards de hausse, mais n'avez obtenu que 7,5 milliards. Là encore, ce n'est pas lié à des raisons techniques – lesquelles peuvent expliquer une différence de quelques centaines de millions – ; cela tient à la mise en œuvre de mécanismes de contournement – je pense entre autres au développement de « l'économie collaborative », qui ne génère pas un sous d'impôt.

Quant à la TVA, malgré les 600 millions supplémentaires probablement liés à une anticipation de l'augmentation des taux, la hausse des recettes est, là encore, très inférieure aux prévisions.

Il faut donc inverser votre politique. Le problème est que la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 prévoient une augmentation de 12 milliards d'euros des charges pesant sur les ménages et que, vu l'état de votre majorité, je ne vois pas comment vous pourrez réaliser les 15 milliards d'euros d'économies que vous annoncez et qui se chiffrent en réalité à 6 ou 7 milliards.

M. Éric Alauzet. Merci, monsieur le ministre, de nous informer aussi vite et aussi précisément. La réduction de notre déficit est un peu moins rapide que prévu, notamment parce que l'Europe nous a accordé deux années supplémentaires pour ramener notre déficit à 3 % en évitant un choc trop brutal pour l'économie. À quel niveau de déficit faut-il être pour parvenir à une stabilisation de la dette ?

Ma deuxième question porte sur les recettes. À combien peut-on estimer la perte de recettes générée par la variation de nos prévisions de croissance ?

Ma troisième question concerne la réduction des dépenses. Une baisse de 50 milliards avait déjà été budgétée pour réduire les déficits ; aujourd'hui on parle d'une réduction des charges des entreprises pour un montant de 15 milliards, et de 53 à 54 milliards de baisse de la dépense publique. J'ai compris que vous comptiez sur une relance de l'activité et donc sur de meilleures recettes, mais que pouvez-vous nous dire à propos de ces nouvelles annonces, sachant que, tous les ans, il sera un peu plus difficile de réduire la dépense ?

Enfin, que pouvez-vous nous dire sur l'évolution des taxes affectées ?

Mme Annick Girardin. Le groupe RRDP vous remercie également, monsieur le ministre, pour votre présence aujourd'hui parmi nous.

Les moindres recettes fiscales sont-elles le signe que la croissance pour 2013 devra être revue à la baisse, notamment du fait d'un dernier trimestre moins bon que prévu ?

Certains attribuent les 600 millions supplémentaires générés par la TVA à une anticipation de son augmentation. Félicitons-nous déjà que les prévisions que vous aviez faites se vérifient aujourd'hui.

Est-il possible de connaître les catégories de ménages et d'entreprises pour lesquelles les divergences ont été les plus importantes entre les prévisions initiales et les résultats ? L'étude des moindres rendements est en effet un indicateur utile pour évaluer leur santé financière, et il permet de mieux cibler les mesures à prendre.

Si l'on ne peut que se satisfaire d'un surplus d'économies, on peut aussi s'interroger sur le prix de celles-ci, notamment pour l'administration. J'estime pour ma part que la modernisation de l'action publique – MAP – progresse trop lentement, que nous avons

trop insisté sur les dépenses fiscales et pas assez sur les dépenses budgétaires. La lassitude des fonctionnaires est perceptible, et il conviendrait de s'attaquer à une vraie réforme structurelle au lieu de procéder partout à des coups de rabot. Cela m'amène à une question sur l'emploi public. Après avoir levé le tabou des cotisations sociales, allons-nous lever celui du nombre de postes dans la fonction publique ?

Enfin, on ne peut faire abstraction ici du pacte de responsabilité. Si nous soutenons pour notre part ce pacte qui remet l'entreprise au cœur de la croissance, nous nous interrogeons sur les contreparties attendues, comme sur le financement de la sécurité sociale. Nous avons ici l'occasion d'une remise à plat de notre fiscalité, qui pourrait passer par l'introduction d'une plus grande progressivité de l'impôt selon la taille des entreprises. Notre renaissance économique passe par un allègement des charges pour les entreprises, mais elle passe aussi par de la redistribution sociale.

M. le ministre délégué. Monsieur le président, vous avez indiqué que la meilleure manière de mesurer l'évolution de la dépense publique était d'établir la comparaison de budget exécuté à budget exécuté, puis de regarder le solde.

Voici donc les chiffres obtenus selon cette méthode : plus 11 milliards pour 2007-2008 ; plus 1,4 milliard pour 2008-2009 ; plus 4,5 milliards pour 2009-2010 ; plus 5 milliards pour 2010-2011 ; soit une augmentation moyenne supérieure à 5 milliards. Depuis que nous sommes au pouvoir, cette moyenne est tombée à 500 millions, soit dix fois moins, ce qui ne me paraît pas moins vertueux... Et nous souhaitons continuer à faire des efforts de maîtrise de la dépense pour afficher des résultats meilleurs encore.

Vous avez raison de dire que les économies que nous réalisons le sont par rapport à une augmentation tendancielle de la dépense, mais je ne me souviens pas qu'il en était autrement lorsque la révision générale des politiques publiques – RGPP – a été mise en œuvre. Il ne me semble pas que changer le mode de calcul serait très pertinent, car cela fausserait les comparaisons. On peut néanmoins réfléchir ensemble à une modification des règles mais, en attendant, je viens de vous fournir les chiffres du quinquennat précédent et ceux du début de notre quinquennat.

Vous jugerez sans doute que ces résultats sont encore insuffisants. C'est aussi notre avis. L'effort de maîtrise de la dépense, nécessaire pour atteindre notre objectif de redressement des comptes publics, exige que nous fassions preuve de persévérance et d'ambition. Mais on ne peut pas, de l'index, faire en sorte qu'un paquebot change de cap ! La trajectoire actuelle des finances publiques résulte de décennies d'habitudes consistant à solliciter plus volontiers les prélèvements obligatoires que la réduction des dépenses ; sa modification ne peut donc être assurée en un tournemain. Une tendance se dessine toutefois, qui témoigne d'une volonté politique. Nous allons poursuivre dans cette voie.

S'agissant des comptes des collectivités territoriales comme des comptes sociaux, nous ne disposons pas encore de la totalité des données. Or, seule l'agrégation de tous ces éléments permettra d'évaluer, compte tenu des moins-values constatées sur les recettes et de la sous-exécution observée en dépenses, l'impact du solde budgétaire sur l'ensemble des comptes publics. Je propose donc d'organiser une réunion similaire à la fin du mois de mars, lorsque toutes les informations seront disponibles. Nous pourrions alors réfléchir aux adaptations nécessaires.

Comment expliquer le surcroît de recettes de TVA ? Est-ce le résultat d'un comportement d'anticipation des ménages, ou au contraire celui d'un ressaut de conjoncture ? Je ne peux que faire une première réponse qui devra être complétée dans les mois à venir à mesure que nous disposerons d'éléments d'appréciation plus fins. Au moment de l'élaboration de la loi de finances rectificative pour 2013, nous avons établi nos prévisions en matière de TVA sur une hypothèse de progression d'assiette taxable d'environ 0,3 % par rapport à 2012. La plus-value enregistrée – 600 millions d'euros – pourrait donc refléter soit des effets de structure, soit une évolution un peu plus favorable de cette assiette. Il est toutefois trop tôt pour déterminer dans quelle mesure chacun de ces facteurs a pu jouer, car nous ne disposons pas encore des résultats détaillés des comptes nationaux pour l'année 2013.

Cette augmentation doit par ailleurs être mise en regard avec le regain de dynamisme que connaît la consommation des ménages depuis le printemps 2013. En effet, les dépenses de consommation de produits manufacturés ont progressé de 0,4 % aux deuxième et troisième trimestres, et avant même que nous puissions disposer des chiffres de décembre, nous savons qu'elles ont augmenté d'au moins 0,7 % au quatrième trimestre. Il y a donc bien reprise de la consommation.

De leur côté, M. Alauzet et M. Eckert m'ont demandé les raisons de la baisse de la masse salariale en 2013. Les dépenses salariales hors pensions – un poste difficile à contrôler, comme vous le savez –, ont en effet fait l'objet d'une maîtrise exceptionnelle : en exécution, elles ont été réduites de 200 millions d'euros par rapport à 2012. Cette baisse témoigne de la qualité de notre gestion en dépenses et s'explique par les décisions que nous avons prises en ce domaine : gel du point d'indice dans la fonction publique, diminution de moitié des mesures catégorielles et modification des schémas d'emploi. Sur ce dernier point, nos engagements en termes de baisse des effectifs ont été rigoureusement respectés.

En effet, contrairement aux affirmations de certains responsables politiques, les efforts consentis en faveur des administrations considérées comme prioritaires – c'est-à-dire l'éducation nationale, l'intérieur et la justice – sont compensés par l'exceptionnelle maîtrise de la masse salariale observée dans d'autres ministères, sans préjudice pour les missions de service public qu'ils accomplissent. Car les économies réalisées s'accompagnent de mouvements de réorganisation, qui ont souvent été rendus possibles par la numérisation et la dématérialisation des procédures. C'est particulièrement le cas au ministère des Finances, où des progrès de cet ordre, par-delà les réductions de dépenses de personnels, ont permis d'économiser 250 millions d'euros.

S'agissant de la lutte contre la fraude fiscale, et pour répondre à Mme Mazetier, je vous informe qu'à la date du 17 janvier, nous étions saisis de 11 700 demandes de rectification de déclaration fiscale émanant de contribuables détenant des avoirs à l'étranger. Nous sommes donc confiants dans notre capacité à atteindre, en recettes, les objectifs que nous nous sommes fixés pour 2014.

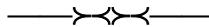
M. Woerth et M. de Courson m'ont interrogé sur le dérapage des déficits, une question sur laquelle je me montrerai aussi rigoureux que l'a été M. Woerth. Nous ne pouvons nier le décalage entre les objectifs que nous nous sommes assignés en loi de finances initiale et les résultats obtenus. Mais lorsque nous avons dû réviser, devant vous, nos prévisions en matière de croissance, nous n'avons pas souhaité durcir le contenu de la loi de finances rectificative en prenant des mesures à caractère récessif, notre choix étant plutôt de faire jouer les stabilisateurs automatiques. Un tel discours n'a d'ailleurs rien de nouveau : nous l'avons tenu à de nombreuses reprises, en particulier en réponse aux parlementaires qui réclamaient l'adoption de lois de finances rectificatives.

Quoi qu'il en soit, il est faux d'affirmer que ce décalage entre les objectifs de la loi de finances initiale et les résultats obtenus en fin d'exercice équivaut à une augmentation d'année en année des déficits budgétaires. J'ai rappelé l'évolution du déficit de l'État par rapport au PIB : 5,3 % en 2011, 4,8 % en 2012 et environ 4,1 % en 2013. Cette stratégie de réduction sera poursuivie de façon résolue grâce à la maîtrise de la dépense. Mais nous veillerons aussi à ce que les mesures proposées n'aient pas d'impact négatif sur la croissance, une croissance plus faible pouvant aussi être un facteur d'augmentation du déficit.

M. Alauzet et Mme Girardin ont évoqué la modernisation de l'action publique. Comment moins dépenser sans remettre en cause le fonctionnement des services publics ni la solidité de la protection sociale, voire en améliorant encore la qualité de ces services ? C'est précisément grâce à des efforts structurels que nous comptons y parvenir.

S'agissant des collectivités locales, le Président de la République a rappelé la réflexion en cours sur la répartition des compétences comme sur les modalités d'attribution des dotations. Ses conclusions seront traduites dans le projet de loi de finances pour 2015. Les collectivités seront incitées à se regrouper et à mutualiser leurs services, car tel est incontestablement le moyen de réaliser des économies sans remettre en cause ni la qualité du service public local ni la dynamique en matière d'investissements, qui est un facteur de croissance.

Il en est de même dans le domaine de la santé. Les très bons résultats que nous obtenons déjà en matière de maîtrise des dépenses d'assurance maladie ne sont dus ni à des remboursements ni à une remise en cause du principe de l'accès aux soins pour tous, mais s'expliquent par l'engagement de réformes structurelles. Qu'il s'agisse de la chirurgie ambulatoire, de l'hospitalisation à domicile ou de la politique annoncée par la ministre des Affaires sociales et de la santé dans le domaine du médicament générique, ces réformes de structures, contrairement à la logique de rabot, visent non pas à remettre en cause le rôle et les missions des services publics, mais à réorganiser et à moderniser ces derniers.



Informations relatives à la Commission

La Commission a nommé :

– M. Christian Eckert, rapporteur de la proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence (n° 1546) ;

– M. Régis Juanico, rapporteur pour avis sur les articles 9 à 10 *bis* et 34 à 48 du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'économie sociale et solidaire (n° 1536).

La Commission a reçu en application de l'article 14 de la LOLF un projet de décret d'annulation de crédits devenus sans objet d'un montant de 356,6 millions d'euros en AE=CP, répartis sur vingt-quatre programmes du budget général et sur un programme du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.



Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 21 janvier 2014 à 17 h 45

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Guillaume Bachelay, M. François Baroin, Mme Karine Berger, M. Gilles Carrez, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, M. Marc Francina, M. Jean-Louis Gagnaire, Mme Annick Girardin, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Régis Juanico, M. Jérôme Lambert, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, Mme Sandrine Mazetier, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, M. Camille de Rocca Serra, M. Thomas Thévenoud, M. Michel Vergnier, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Dominique Baert, M. Gaby Charroux, M. Dominique Lefebvre, M. Pierre-Alain Muet, Mme Monique Rabin, M. Thierry Robert, M. Nicolas Sansu

