

N° 1211

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2013.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
préalable au débat d'orientation des finances publiques

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,

Rapporteur général,
Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE REPORT DE L'OBJECTIF DE 3 % À 2015 PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE	6
1. Un changement d'approche de la Commission européenne privilégiant une vision économique plutôt qu'une logique strictement budgétaire	6
2. Un report accordé à plusieurs États faisant l'objet de la procédure de déficit excessif	8
II. UNE EXÉCUTION 2013 PLUS DÉGRADÉE QUE PRÉVU EN RAISON DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE	10
A. LE SOLDE STRUCTUREL REVU À LA HAUSSE	10
B. UNE PRÉVISION D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES RÉALISTE	12
C. UN RISQUE DE MOINS-VALUES SUR LES RECETTES PUBLIQUES POUVANT CONDUIRE À UNE PROBABLE RÉVISION EN HAUSSE, DE QUELQUES MILLIARDS D'EUROS, DU DÉFICIT	16
1. Pour l'ensemble des administrations publiques	16
2. Pour l'État	16
III. DES PERSPECTIVES PLUS MAUSSADES POUR L'ANNÉE 2014	20
A. LA POURSUITE, EN 2014, DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DU DÉFICIT STRUCTUREL	20
B. LES VOIES ET MOYENS DU RESPECT DES OBJECTIFS FIXÉS POUR 2014	22
1. Un effort structurel en recettes limité à 0,3 point de PIB	22
2. Un effort structurel en dépense de 0,7 point de PIB	24
AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES	39
EXAMEN PAR LA COMMISSION	65

INTRODUCTION

Après la présentation du programme de stabilité et de croissance dans le courant du mois d'avril, le débat d'orientation des finances publiques est une deuxième étape dans l'analyse de l'exécution et des perspectives budgétaires.

Il se tient dans un contexte renouvelé depuis le mois d'avril dernier. Dans le cadre de l'examen du programme de stabilité débattu par le Parlement avant d'être transmis par la France fin avril dernier, la Commission européenne a indiqué qu'elle propose au Conseil le report de deux ans, à 2015, de l'objectif de 3 % du PIB de déficit public nominal, qu'elle concentrera son attention sur l'effort d'amélioration structurelle des finances publiques et que le retour à un endettement public soutenable nécessite l'adoption de mesures de soutien à la croissance économique.

Les grandes orientations de la politique économique et budgétaire du Gouvernement ont donc été validées par la Commission européenne et devraient l'être prochainement par les chefs d'États ou de Gouvernement réunis au sein du Conseil européen.

Cette politique est fondée sur le constat que l'activité économique est l'élément sous-jacent aux finances publiques et que l'on ne peut dissocier le rétablissement des comptes publics du retour de la croissance économique. À court terme, l'impact sur la croissance des mesures structurelles d'assainissement budgétaire doit être limité par un ciblage spécifique – par exemple, sur les ménages les plus aisés dont la propension marginale à consommer est la plus faible – et par le jeu des stabilisateurs automatiques. À long terme, le retour à un endettement public soutenable ne pourra être atteint sans une politique active de soutien à la production, entamée avec la mise en place de la Banque publique d'investissement, l'adoption du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi et la récente réforme du marché du travail.

Avec une réduction du déficit structurel, qui devrait atteindre, en cumul, 4,1 % du PIB sur les années 2012, 2013 et 2014, nul ne peut raisonnablement soutenir que les efforts d'assainissement budgétaire menés par le Gouvernement et la majorité sont insuffisants. Grâce à ces efforts, les errements budgétaires du passé seront bientôt soldés et l'atténuation de la rigueur, couplée aux premiers effets des réformes économiques récentes et à venir, devrait alors permettre le retour à un niveau de croissance plus élevé et à une décrue du chômage.

En outre, pour la première fois depuis 1958, le budget de l'État pour 2014 serait construit sur une prévision de baisse en valeur de l'ensemble des dépenses nettes de l'État d'environ 100 millions d'euros, fondée notamment sur une réduction de 1,4 milliard d'euros des dépenses hors charge de la dette et des pensions par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. Enfin, il y a lieu de se féliciter des efforts réalisés par le Gouvernement pour documenter les économies annoncées dans le cadre du débat d'orientation.

I. LE REPORT DE L'OBJECTIF DE 3 % À 2015 PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Jusqu'à récemment, la Commission européenne estimait qu'une réduction du déficit public devait permettre de soutenir la croissance, y compris à court terme. Force est néanmoins de constater que la croissance au sein de la zone euro a fortement ralenti en 2012 et que le chômage a augmenté, notamment dans les pays ayant engagé des efforts importants pour réduire leur déficit effectif.

En conséquence, la Commission européenne a décidé d'assouplir sa doctrine budgétaire pour éviter de plonger dans la récession les États membres de la zone euro qui, malgré d'importants efforts pour réduire leur déficit structurel, ne sont pas en mesure de réduire leur déficit effectif sous la barre des 3 % du PIB en raison de la dégradation de la conjoncture économique. Elle a ainsi proposé de prolonger les délais accordés à six pays, dont la France, pour sortir de la procédure de déficit excessif.

1. Un changement d'approche de la Commission européenne privilégiant une vision économique plutôt qu'une logique strictement budgétaire

Les recommandations de la Commission européenne qui sont à l'ordre du jour du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013 comprennent une communication sur les principales conclusions des analyses par pays, les recommandations spécifiques par pays, une recommandation pour la zone euro dans son ensemble et les recommandations aux États membres concernés par la procédure de déficit excessif, ce qui est le cas de la France.

Dans la recommandation adressée aux États membres concernés par la procédure de déficit excessif intitulée « Sortir l'Europe de la crise »⁽¹⁾, la Commission européenne prend acte du fait que :

« Il faudra plus de temps qu'il n'est souhaitable pour trouver une trajectoire de croissance plus durable. L'incidence sur la société de plusieurs années de croissance faible ou inexistante est considérable : les niveaux de chômage sont très élevés et la pauvreté gagne du terrain dans plusieurs régions d'Europe. Les inégalités et l'équité sont désormais au cœur du débat public, preuve que, pour être efficaces, les politiques doivent non seulement être bien conçues, mais également bénéficier d'un soutien politique et social. Les perspectives d'amélioration du marché du travail à court terme ne sont pas réjouissantes et constitueront une nouvelle mise à l'épreuve des systèmes de protection sociale des États membres. Il faudra du temps pour que les effets positifs des décisions prises aujourd'hui débouchent sur une économie plus dynamique, axée sur la croissance et créatrice d'emplois ».

(1) COM(2013) 350 final, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/2013eccomm_fr.pdf

À partir de ce constat, la Commission fait un effort pour proposer une approche globale et équilibrée aux États membres entre redressement des finances publiques, concentré sur le maintien d'importants efforts pour réduire le déficit structurel, et redynamisation de l'économie pour lutter contre le chômage et le risque de paupérisation des populations européennes.

La Commission européenne estime en effet que *« si en raison d'une détérioration importante des perspectives économiques, la cible nominale n'est pas atteinte malgré le déploiement des efforts structurels requis, le délai pour corriger le déficit excessif peut être prolongé »*. La réduction du déficit effectif devient donc un objectif second, l'important étant, pour les pays en situation de déficit excessif, de poursuivre activement la réduction de leur déficit structurel conformément à l'objectif fixé par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance des finances publiques (TSCG).

Ce changement d'approche ne signifie donc pas qu'il faille abandonner toute responsabilité budgétaire. Au contraire, en contrepartie du ballon d'oxygène offert par la Commission européenne à travers le délai supplémentaire ouvert à la France en particulier pour réduire son déficit nominal à moins de 3 % du PIB, le Gouvernement doit poursuivre ses efforts pour mettre en œuvre des réformes structurelles destinées à améliorer la compétitivité des entreprises françaises et le fonctionnement du marché du travail, soutenir les exportations, lutter contre l'inflation normative...

Sur le plan politique et institutionnel, la Commission a également proposé, dans le cadre de sa communication sur la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro, de définir les bases d'une politique économique européenne, ce qui ne peut que venir en appui de la proposition française de créer un gouvernement économique européen. Le rôle du pilotage en termes structurels y est mis en exergue et le langage développé sur le rôle de l'Eurogroupe rejoint l'idée que l'on doit pouvoir échanger, à ce niveau, sur la politique économique. La coordination des politiques économiques ne consisterait donc plus seulement à fixer des objectifs à chacun des dix-sept mais impliquerait également des objectifs communs et une cohérence entre les recommandations adressées aux différents pays.

Cette évolution devrait naturellement conduire la Commission européenne à apprécier également l'articulation entre les actions menées au niveau européen et celles entreprises par les États membres pour évaluer les effets multiplicateurs et complémentaires des mesures prises à l'échelon européen par rapport aux politiques et investissements développés à l'échelon local, régional et national.

2. Un report accordé à plusieurs États faisant l'objet de la procédure de déficit excessif

Rappelons qu'en 2009, le Conseil européen avait adopté une recommandation demandant à la France un retour du déficit sous le seuil de 3 %, assortie d'un ajustement structurel d'au moins 4 points de PIB, d'ici 2013. Ce dernier objectif a été atteint bien que le déficit nominal attendu en 2013 soit supérieur à 3 % du PIB.

Dans sa communication du 29 mai 2013 précitée, la Commission européenne a donc estimé que :

« Compte tenu des véritables progrès accomplis dans la réduction des déficits publics, du niveau d'assainissement déjà atteint et de la mollesse de l'activité économique par rapport aux prévisions, le pacte de stabilité et de croissance permet, dans certains cas, d'accorder aux États membres un délai supplémentaire pour ramener leur déficit sous la barre des 3 % du PIB. Il n'est toutefois pas envisageable de revenir sur les nécessaires mesures d'assainissement et certains États membres doivent encore procéder à des ajustements importants. La Commission accorde à quelques-uns d'entre eux un délai supplémentaire pour corriger leurs déficits excessifs. L'objectif n'est pas que ces États membres relâchent leurs efforts, mais qu'ils mettent à profit le délai accordé pour réduire le déficit budgétaire, intensifier les réformes et amorcer une reprise durable ».

Après examen des programmes de stabilité et de croissance présentée par chaque État membre, la Commission européenne a recommandé d'allonger le délai pour la correction du déficit excessif au bénéfice de six pays : la France, l'Espagne, la Pologne et la Slovénie obtiendraient un report de deux ans par rapport à la cible fixée initialement alors que les Pays Bas et le Portugal bénéficieraient d'un report d'un an.

S'agissant de la France, la Commission propose au Conseil des 27 et 28 juin 2013 de permettre au Gouvernement de mettre un terme à la situation de déficit excessif de la France en 2015 au plus tard, au lieu de 2013. D'après les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission (étendues à 2015), la France devrait arriver à un déficit nominal de 3,9 % du PIB en 2013, 3,6 % en 2014 et 2,8 % en 2015, ce qui correspond à une amélioration du solde structurel de 1,3 % du PIB en 2013, 0,8 % du PIB en 2014 et 0,8 % du PIB en 2015.

À titre de comparaison, la Pologne bénéficierait également d'un report de deux ans pour mettre un terme à sa situation de déficit excessif en 2014 au plus tard. D'après les prévisions du printemps 2013 actualisées des services de la Commission, la Pologne devrait parvenir à un déficit nominal de 3,6 % du PIB en 2013 et 3,0 % du PIB en 2014, ce qui correspond à une amélioration annuelle du solde structurel d'au moins 0,8 % et 1,3 % du PIB, respectivement.

La Slovénie bénéficierait d'un report équivalent à celui de la France pour atteindre un objectif de déficit public nominal de 4,9 % du PIB en 2013 (3,7 % du PIB si l'on exclut des dépenses ponctuelles à hauteur de 1,2 % du PIB pour la recapitalisation des deux plus grandes banques du pays), 3,3 % du PIB en 2014 et 2,5 % du PIB en 2015. D'après les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, cela correspond à une amélioration annuelle du solde structurel de 0,75 % du PIB en 2013, 0,5 % du PIB en 2014 et 0,5 % du PIB en 2015.

L'Espagne devrait quant à elle mettre un terme à sa situation de déficit excessif en 2016 au plus tard au lieu de 2014 initialement. D'après les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, l'Espagne devrait améliorer son solde budgétaire structurel de 1,1 % du PIB en 2013, de 0,8 % du PIB en 2014, de 0,8 % du PIB en 2015 et de 1,2 % du PIB en 2016 afin de ramener son déficit public nominal sous la valeur de référence de 3 % en 2016. Les objectifs de déficit nominal correspondants seraient de 6,5 % du PIB pour 2013, 5,8 % pour 2014, 4,2 % pour 2015 et 2,8 % pour 2016 ;

La Commission recommande en revanche de reporter d'un an seulement le délai imparti aux Pays-Bas pour mettre un terme à sa situation de déficit excessif en 2014 au plus tard. Les Pays-Bas devraient donc arriver à un déficit nominal de 3,6 % du PIB en 2013 et 2,8 % en 2014, ce qui correspond à une amélioration du solde structurel d'environ 0,6 % du PIB en 2013 et de 0,7 % du PIB en 2014.

Enfin, le Portugal bénéficierait également d'un report d'un an pour mettre fin à sa situation de déficit excessif en 2015 au plus tard. Les autorités portugaises devraient fixer des objectifs de déficit nominal de 5,5 % du PIB en 2013, 4,0 % du PIB en 2014 et 2,5 % du PIB en 2015, ce qui correspond à une amélioration du solde structurel de 0,6 % du PIB en 2013, 1,4 % du PIB en 2014 et 0,5 % du PIB en 2015.

Le Rapporteur général salue franchement le changement d'approche opéré par la Commission européenne qui laisse au Gouvernement des marges de manœuvre pour conduire une politique économique centrée sur le soutien à la production et la lutte contre le chômage, qui demeurent la priorité majeure des français.

Il s'interroge néanmoins sur l'intensité des efforts à accomplir en 2014 pour atteindre les nouvelles cibles fixées par la Commission européenne alors même que la conjoncture économique pourrait s'avérer encore plus dégradée que prévu.

II. UNE EXÉCUTION 2013 PLUS DÉGRADÉE QUE PRÉVU EN RAISON DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

A. LE SOLDE STRUCTUREL REVU À LA HAUSSE

Les objectifs de soldes publics structurel et effectif fixés pour l'année 2013 par la loi de programmation des finances publiques ne seraient pas atteints en raison, semble-t-il, d'éléments échappant en grande partie à l'action du Gouvernement et tenant à la faiblesse des recettes publiques.

Comme l'illustre le tableau suivant, la prévision de **solde public structurel** pour 2013 est revue en hausse, à $-2,2\%$ du PIB, contre -2% du PIB prévu par le programme de stabilité.

PRÉVISION DE SOLDE STRUCTUREL

(en % du PIB)

	2012	2013	2014
Prévision DOFP	-3,9	-2,2	-1,2
Prévision PSTAB	-3,7	-2	-1
Prévision LPPF	-3,6	-1,6	-1

Source : d'après ministère de l'Économie et des finances.

Dans l'hypothèse d'une réalisation de cette prévision et en l'absence de modification de la loi de programmation en vigueur, il serait constaté, en loi de règlement pour 2013, un « écart important » entraînant le déclenchement de la procédure de correction des écarts prévue par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

L'écart de $0,6\%$ du PIB entre la prévision et la réalisation du solde public structurel en 2013 serait notamment dû aux effets du rebasage consécutif à la révision en hausse du solde structurel pour 2012, dont les raisons sont indiquées dans le rapport du Rapporteur général sur le projet de loi de règlement pour 2012.

Cet élément ne suffirait toutefois pas à expliquer la totalité de l'écart ainsi identifié. Il est donc probable que l'ajustement structurel – composé de l'effort structurel et de la part non discrétionnaire de la variation du solde structurel – sera moins élevé que prévu en 2013. On peut ainsi noter que l'effort structurel en recettes, estimé à $1,5\%$ du PIB, serait inférieur de $0,1\%$ du PIB à la prévision initiale en raison des conséquences de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2013 et du faible dynamisme de la taxe sur les transactions financières.

Si le déficit structurel devait être plus élevé que prévu en 2013, sa réduction en 2014 et 2015 devrait, comme indiqué plus bas, être plus importante que retenu par la loi de programmation. En d'autres termes, la trajectoire de solde structurel proposée par le Gouvernement intègre, dès aujourd'hui, le principe d'une compensation, sur les deux années à venir, d'éventuels écarts constatés en 2012 et 2013.

L'objectif de **solde public effectif** en 2013, fixé à 3,7 % du PIB dans le programme de stabilité, serait maintenu. L'écart par rapport à la prévision de 3 % du PIB faite en loi de programmation serait intégralement dû à des moins-values de recettes liées à la révision à la baisse de la prévision de croissance du PIB en 2012 et 2013.

En dépit de ces moins-values fiscales, le Gouvernement a fait le choix de ne pas déposer de projet de loi de finances rectificative pour les raisons expliquées par le ministre chargé du budget lors de son audition devant la commission des Finances le 12 juin dernier :

« Je rappellerai qu'un collectif a généralement deux finalités : d'une part, informer le Parlement de l'exécution budgétaire, des prévisions de recettes et de dépenses de l'État, et actualiser le solde du déficit des administrations publiques grâce à l'article liminaire nouvellement introduit ; d'autre part, faire adopter des mesures fiscales nouvelles. Or, sur le premier point, le Parlement est pleinement informé de la situation budgétaire. Depuis le début de l'année 2013, celle-ci a fait l'objet de trois auditions à l'Assemblée nationale : le 23 janvier, mon prédécesseur a été auditionné sur l'exécution 2012 ; je l'ai été à mon tour sur le même sujet le 16 avril, puis sur le programme de stabilité le 17, sans compter mes auditions au Sénat. Nous avons donc eu tout loisir d'aborder l'évolution de nos finances publiques, comme aujourd'hui, en toute transparence, ce dont je me fais un devoir.

En outre, les prévisions de recettes et de déficits ont été actualisées à l'occasion du programme de stabilité, de sorte que l'on ne peut pas dire qu'il ne se soit rien passé depuis la loi de finances initiale. (...)

L'objectif de dépenses reste quant à lui inchangé, puisque, s'il est une chose que nous pouvons piloter quelle que soit l'évolution de la conjoncture, c'est bien la dépense. (...)

Le Gouvernement n'a pas voulu ajouter l'austérité à la récession, préférant laisser jouer les stabilisateurs automatiques en recettes. En d'autres termes, les moins-values constatées au premier semestre ne seront pas compensées par un tour de vis fiscal. Au demeurant, on ne peut pas à la fois craindre un matraquage fiscal qui obérerait la croissance et réclamer une loi de finances rectificative qui pourrait venir alourdir encore la charge des impôts ! »

Lors de cette même audition, le ministre chargé du budget a indiqué que des aléas baissiers sont associés aux prévisions de recettes fiscales du budget de l'État. Dans ces conditions, et toutes choses égales par ailleurs, on ne peut exclure que la prévision de déficit public pour 2013 soit revue en hausse dans le courant de l'année.

L'analyse de la Cour des comptes ⁽¹⁾ confirme le risque d'un déficit public effectif plus élevé, en 2013, que l'objectif de 3,7 % du PIB fixé dans le cadre du programme de stabilité. Elle estime que, sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 0,1 %, le déficit public pourrait être compris entre 3,7 % et 4 % du PIB en raison de nouvelles moins-values sur les recettes publiques – le risque pesant sur les prévisions de dépense étant qualifié de « *faible* ».

B. UNE PRÉVISION D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES RÉALISTE

Le taux de croissance en volume des dépenses publiques montre une tendance au ralentissement depuis le début des années 2000. Il a ainsi été en moyenne de 2,3 % par an sur les années 2002-2006, de 1,7 % sur les années 2007-2011. Alors que la cible retenue par la loi de programmation pour 2012 était ambitieuse, à + 0,4 %, le taux de croissance en volume des dépenses publiques serait proche de 0,9 % en 2012 ⁽²⁾.

En 2013, le taux de croissance des dépenses publiques serait maintenu au niveau prévu par la loi de programmation et le programme de stabilité à + 0,9 %. Compte tenu de la révision à la baisse de l'indice des prix à la consommation (de 1,8 % à 1,2 %), leur évolution en valeur serait donc de 2,1 %.

Dans son rapport précité sur les perspectives des finances publiques françaises, la Cour des comptes considère que : « *La prévision de croissance des dépenses publiques à 0,9 % en volume en 2013 inscrite dans le programme de stabilité apparaît, au total, plausible. Toutefois, comme on l'a encore vu en 2012, les dépenses des organismes publics autonomes par rapport à l'État (les collectivités territoriales, certaines administrations sociales et certains organismes divers d'administration centrale) peuvent connaître des évolutions fortes et imprévues* ».

Avec beaucoup de précision, la Cour des comptes présente les aléas pesant sur l'évolution des dépenses de chaque sous-secteur d'administration publique (APU).

Si les aléas à la hausse (d'un montant compris entre 3,2 et 9,3 milliards d'euros pour l'ensemble des APU) sont supérieurs à ceux identifiés l'année passée (compris entre 1,2 et 4,4 milliards d'euros pour l'ensemble des APU), force est de constater qu'ils sont contrebalancés par des aléas à la baisse (d'un montant compris entre 4,7 et 7 milliards d'euros), très supérieurs à ceux identifiés en 2012 (0,7 milliard d'euros).

(1) *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2013, présenté lors de l'audition du Premier Président de la Cour des comptes devant la commission des Finances le 27 juin 2013.*

(2) *Voir le rapport de M. Christian Eckert sur le projet de loi de règlement pour 2012 (n° 1210), expliquant que selon le périmètre des « dépenses exceptionnelles » retraitées pour évaluer la croissance en volume des dépenses publiques entre 2011 et 2012, celle-ci serait de + 0,7 % selon le Gouvernement et + 0,9 % selon la Cour des comptes.*

La Cour estime que les dérapages sur les dépenses du budget général de l'État (compris entre 1,9 et 2,9 milliards d'euros) pourraient être absorbés par des annulations de crédits sur la réserve de précaution et des redéploiements de crédits. De même, l'augmentation de 0,8 milliard d'euros du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR UE), d'ores et déjà intégré à la loi de finances initiale pour 2013, devrait être financée grâce au « surgel » de crédits de 2 milliards d'euros réalisé par le Gouvernement en février 2013.

La Cour considère qu'il existe en revanche un risque sérieux de dépassement de la norme « zéro valeur » si la France est amenée à devoir régler l'intégralité des sommes réclamées au titre des diverses propositions de budget rectificatif de l'Union européenne, qui s'élèverait à 1,8 milliard d'euros.

Sur le champ de la norme « zéro volume », la Cour anticipe en sens contraire des économies substantielles sur la charge de la dette indexée, compte tenu de la révision à la baisse de l'inflation en 2013 de 1,8 à 1,2 % (0,5 milliard d'euros) ainsi que sur la charge des pensions en raison de moindres départs en retraite (0,9 milliard d'euros). Le Rapporteur général estime que si les conditions de financement accordées à la France jusqu'en mai 2013 se maintenaient sur l'ensemble de l'année une économie supplémentaire d'environ 0,5 milliard d'euros sur la charge de la dette non indexée serait envisageable.

De la même manière, la Cour estime que d'importantes économies sont possibles sur le périmètre des dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) pouvant aller jusqu'à 2,3 milliards d'euros. Elles permettraient de compenser la sous-estimation des dépenses de fonctionnement et d'investissement locales (évaluée entre 0,2 et 1 milliard d'euros) et un éventuel dérapage des dépenses des organismes divers d'administrations centrales (ODAC) que la Cour estime « difficilement quantifiable ».

Ces aléas, résumés dans le tableau ci-après, confirment que si la prévision de croissance en volume des dépenses retenues par le Gouvernement dans le programme de stabilité en 2013 est plausible, sa réalisation dépendra en tout état de cause de l'absence de toute dépense imprévue d'un montant exceptionnel d'ici la fin de l'année.

ALÉAS PESANT SUR LES DÉPENSES PUBLIQUES EN 2013

	Aléas haussiers		Aléas baissiers	
	Fourchette basse	Fourchette haute	Fourchette basse	Fourchette haute
Budget général de l'État	1,9	2,9	- 2,0	- 2,0
<i>Agriculture</i> : Coût des refus d'apurement communautaire	0,1	0,5		
<i>Défense</i> : OPEX et Dérapage de la masse salariale	0,8	1,2		
<i>Enseignement scolaire</i> : masse salariale liée à la prime enseignants du primaire	0,2	0,2		
<i>Travail et Emploi</i> : allocation de solidarité, contrats aidés, emplois d'avenir, contrats de génération, AFPA	0,3	0,5		
<i>Logement et ville</i> : APL, ALS et hébergement d'urgence	0,2	0,3		
<i>Solidarité</i> : Allocation adulte handicapée	0,1	0,1		
<i>CAS véhicules propres</i> : insuffisance du malus	0,1	0,1		
<i>Autres missions</i>	0,1	0,2		
Annulations sur la réserve de précaution*			- 2,0	- 2,0
Prélèvement sur recettes de l'État	0,8	2,6	0,8	0,8
PSR UE (amendement adopté en LFI 2013)	0,8	0,8		
Nouveau PSR UE en raison de budgets rectificatifs	0	1,8		
Financement grâce au surgel de crédits**			0,8	0,8
Total ÉTAT : enveloppe « zéro valeur »	2,7	5,5	- 2,8	- 2,8
Charge de la dette (effet inflation au minimum et effet taux au surplus)			- 0,5	- 1,0
Charge de pensions (moindres départs en retraite)			- 0,1	- 0,9
TOTAL ÉTAT : enveloppe « zéro volume »	2,7	5,5	- 3,4	- 4,7
ONDAM			- 0,2	- 0,5
Dépenses indexées de la branche vieillesse (inflation de 1,2 % contre 1,8 % prévue)			- 0,6	- 0,6
Prestations familiales (effet inflation)			- 0,1	- 0,1
Dépenses du Fonds de solidarité vieillesse : augmentation du nombre de chômeurs	0,3	0,3		
Prestations de retraites des régimes complémentaires : réforme Argic-Arrco 2013			- 0,5	- 1,1
Indemnisation chômage	0,0	0,5		
TOTAL ASSO	0,3	0,8	- 1,4	- 2,3
Dépenses locales : masse salariale	0,2	0,3		
Dépenses locales : investissement	0,0	0,7		
TOTAL APUL	0,2	1,0		
TOTAL ODAC	0,0	2,0		
TOTAL GÉNÉRAL	3,2	9,3	- 4,8	- 7,0

*En 2012, 2,7 milliards d'euros de crédits de paiement ont été annulés sur la réserve de précaution. Une hypothèse d'annulations à hauteur de 2 milliards d'euros en 2013 paraît donc prudente, étant précise que le niveau initial de la réserve disponible en 2012 est équivalent à celui prévu pour 2013 (7 milliards d'euros environ).

** Le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé que l'augmentation du PSR en faveur de l'Union européenne serait gagée au sein du périmètre « zéro valeur » sur les crédits ayant fait l'objet d'un « surgel » en janvier 2013.

Source : rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2013, et calculs du Rapporteur général

Malgré le respect de l'hypothèse de croissance en volume des dépenses publiques en 2013, le Rapporteur général observe que le taux de dépenses publiques rapportées au PIB a été réévalué à la hausse, passant de 56,3 % en loi de programmation à 56,9 % dans le programme de stabilité. Néanmoins, cette progression résulte exclusivement de la révision à la baisse de la prévision de croissance (+0,1 % contre +0,8 % en loi de programmation), qui réduit mécaniquement le dénominateur de ce ratio et augmente donc ce dernier.

L'effort structurel en dépenses, mesurant l'écart entre le niveau de dépense anticipé et le niveau de dépenses qui serait constaté si la dépense croissait au rythme de la croissance potentielle du PIB, s'élèverait à 0,4 point de PIB en 2013, en progression de 0,2 point par rapport à la prévision d'effort structurel pour 2012 retenue par le programme de stabilité⁽¹⁾. D'après les informations transmises au Rapporteur général, cette progression serait toutefois purement mécanique et s'expliquerait par :

– la progression de l'hypothèse de croissance potentielle du PIB en volume entre 2012 et 2013, qui passe de 1,3 % à 1,4 %. En effet, si le taux de croissance en volume de la dépense publique est constant en 2012 et 2013 (+0,9 %), l'écart par rapport à la croissance potentielle augmente mécaniquement de +0,1 point en 2013 ;

– le fait que l'indice de prix du PIB retenu pour calculer la croissance potentielle du PIB en valeur⁽²⁾, est supérieur à l'indice des prix à la consommation⁽³⁾ sur lequel sont indexées certaines dépenses publiques (retraites, prestations sociales) a pour effet d'accroître mécaniquement l'effort structurel en dépense. Cet effet mécanique est évalué à +0,1 point en 2013 par le Gouvernement.

Par conséquent, les économies à réaliser en 2013 pour stabiliser le rythme de progression en volume des dépenses publiques à +0,9 % doivent être équivalentes à celles réalisées en 2012.

Comme l'indique la Cour des comptes, à partir de l'hypothèse de croissance potentielle fixée en 2012 et 2013, cela suppose de réaliser 7 milliards d'euros d'économies chacune de ces deux années. Le Gouvernement a montré qu'il en était capable en 2012. Le Gouvernement est donc en mesure de reconduire un effort équivalent en 2013 bien qu'il ne soit pas nécessairement supporté par les mêmes postes de dépenses étant donné les aléas à la hausse et à la baisse identifiés par la Cour des comptes.

(1) Notons que le programme de stabilité présenté en avril 2013 avait lui-même révisé à la baisse de 0,1 point l'effort structurel en dépenses pour 2012 (passant de 0,3 à 0,2 point de PIB) compte tenu des premiers résultats de l'exécution qui montraient un dérapage de 2 milliards d'euros des dépenses locales par rapport à la prévision de la LPFP (soit 0,1 point de PIB).

(2) Estimé à 1,5 % en 2013.

(3) Révisé à 1,2 % en 2013 contre 1,8 % dans le programme de stabilité.

C. UN RISQUE DE MOINS-VALUES SUR LES RECETTES PUBLIQUES POUVANT CONDUIRE À UNE PROBABLE RÉVISION EN HAUSSE, DE QUELQUES MILLIARDS D'EUROS, DU DÉFICIT

1. Pour l'ensemble des administrations publiques

Le risque de dégradation supplémentaire du déficit public effectif semble lié à la faiblesse des recettes publiques et, plus particulièrement, à celle de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur les sociétés, qui font l'objet d'un développement plus bas. Le tableau suivant récapitule les risques de moins-values de recettes identifiés par la Cour des comptes sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 0,1 %.

LES RISQUES, HORS RÉVISION DE LA CROISSANCE DU PIB, PESANT SUR LES RECETTES PRÉVUES DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE STABILITÉ

(en milliards d'euros)

	Bas de la fourchette	Haut de la fourchette
Toutes APU	0	6
État	0	4
<i>Dont taxe sur la valeur ajoutée</i>	<i>0</i>	<i>1,5</i>
<i>Dont impôt sur les sociétés</i>	<i>0</i>	<i>2,5</i>
ODAC	0	0,1
APUL	0	0,9
<i>Dont taxes foncières et d'habitation</i>	<i>0</i>	<i>0,25</i>
<i>Dont cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises</i>	<i>0</i>	<i>0,5</i>
<i>Dont recettes non fiscales des collectivités territoriales</i>	<i>0</i>	<i>0,15</i>
ASSO	0	1

Source : Cour des comptes.

Après 45 % en 2012, le **taux de prélèvements obligatoires** atteindrait 46,3 % en 2013, en raison d'un effort structurel en recettes de 1,5 % du PIB, partiellement compensé par une élasticité inférieure à l'unité et évaluée à 0,9 en prévision. À ce stade de l'année, il est difficile d'affiner la prévision de rendement des mesures nouvelles, dont certaines ne produisent leur effet budgétaire qu'au second semestre. S'agissant de l'élasticité, elle pourrait être revue à la baisse si les risques identifiés par la Cour des comptes sur les recettes publiques se réalisaient. Dans un tel cas, le taux de prélèvements obligatoires devrait être revu à la baisse.

2. Pour l'État

Les risques de réévaluation à la hausse du déficit de l'État reposeraient presque exclusivement sur l'évolution des **recettes fiscales nettes** du budget de l'État.

Les recettes fiscales nettes ont déjà été révisées à la baisse de 8,2 milliards d'euros, à 290,4 milliards d'euros, dans le cadre du programme de stabilité et de croissance, pour prendre en compte :

– à hauteur de 1,9 milliard d'euros, « l'effet base » lié à une exécution 2012 moins bonne que prévu, notamment en matière de taxe sur la valeur ajoutée ;

– à hauteur de 5,2 milliards d'euros, l'impact de la révision à la baisse, de 0,8 % à 0,1 %, de la prévision de croissance du PIB, et de la prévision d'élasticité, en particulier celle de l'impôt sur les sociétés ;

– à hauteur de 1,1 milliard d'euros, la réduction du rendement des mesures nouvelles, lié en particulier à la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2013 et au faible dynamisme de la taxe sur les transactions financières.

Le tableau suivant illustre ces évolutions.

PRÉVISION DE RECETTES FISCALES NETTES POUR 2013

(en milliards d'euros)

	2012	LFI 2013	Révision PSTAB	Révisé 2013	Progression révisée 2013/2012
Recettes fiscales nettes	268,4	298,6	-8,2	290,4	+8,2 %
TVA nette	133,4	141,4	-4,5	136,9	+2,6 %
IS net	41	54,7	-2	52,7	+28,5 %
IR net	59,5	72,6	-1	71,6	+20,3 %

Les premiers résultats de l'exécution du budget de l'État à fin mai, indiqués par le tableau suivant, permettent d'affiner en partie cette prévision.

PRODUIT DES PRINCIPALES RECETTES FISCALES À FIN MAI

(en milliards d'euros)

	2012 retraité	2013	Progression 2013/2012
TVA nette	55,5	56,4	+1,5 %
IS net	8,7	10,1	+15,4 %
IR net	29	33,2	+14,6 %

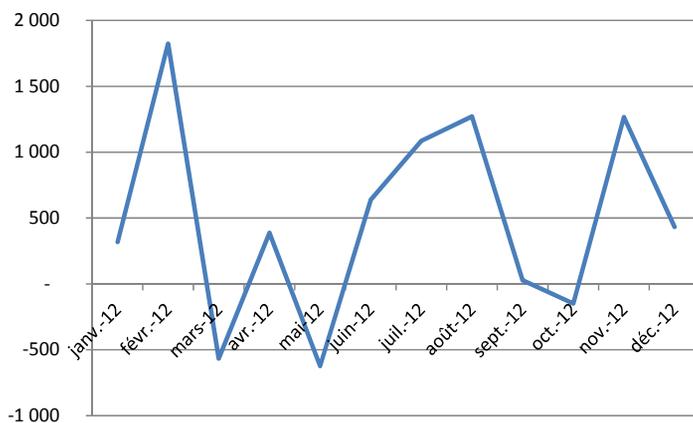
Source : ministère de l'Économie et des finances.

Les résultats constatés sur les cinq premiers mois de l'année doivent être pris avec prudence et ne peuvent être extrapolés sans précaution à l'ensemble de l'année.

Les recouvrements mensuels de taxe sur la valeur ajoutée apparaissent fortement volatils. Le graphique suivant illustre ce constat et montre que les écarts entre les recouvrements mensuels bruts constatés en 2012 et ceux constatés en 2011 peuvent atteindre plusieurs centaines de millions d'euros, en positif ou en négatif.

**ÉCARTS ENTRE LES RECOUVREMENTS MENSUELS BRUTS DE TVA
CONSTATÉS EN 2012 ET CEUX CONSTATÉS EN 2011**

(en millions d'euros)



Le rendement de l'impôt sur les sociétés net constaté à fin mai constitue un premier indicateur de son rendement prévisible sur l'année car les acomptes régularisant le paiement de l'impôt dû au titre du bénéfice de l'année 2012 ont été versés en avril. Toutefois, la prévision de rendement annuel reste difficile du fait du versement du « cinquième acompte » au mois de décembre, calculé sur la base du bénéfice anticipé pour l'année en cours.

Enfin, le rendement de l'impôt sur le revenu à fin mai dépend des versements calculés en fonction des règles applicables aux revenus de l'année 2011 et ne prend donc pas en compte l'ensemble des mesures adoptées en loi de finances pour 2013, qui produiront leur effet à compter du mois de septembre.

En dépit de ces limites, les résultats à fin mai livrent une première indication du rendement prévisionnel des recettes fiscales nettes sur l'ensemble de l'année.

S'agissant de la *taxe sur la valeur ajoutée*, la prévision révisée suppose une élasticité proche de 1,9. Il n'est pas impossible que l'on constate, en 2013, un rattrapage du manque à gagner constaté en 2012, année caractérisée par une croissance spontanée négative alors que les emplois taxables ont crû en valeur ⁽¹⁾ - donc par une forte sous-réaction de l'impôt à la croissance. Néanmoins, on ne peut exclure l'hypothèse d'un rattrapage ultérieur de cette perte de recettes. Les résultats à fin mai laissent anticiper une élasticité proche de l'unité. Dans le cas où la TVA devrait effectivement croître, en 2013, seulement au rythme du PIB en valeur, un manque à gagner supplémentaire de l'ordre de 1,5 milliard d'euros serait constaté.

(1) Pour plus de précisions, se référer au rapport du Rapporteur général sur le projet de loi de règlement pour 2012.

S'agissant de l'*impôt sur les sociétés net*, l'ensemble des mesures prévues par les lois de finances adoptées depuis le début de la XIV^e législature ont produit leur premier rendement au moment du versement de l'acompte d'avril. En d'autres termes, la tendance dégagée à fin mai serait relativement significative de la tendance à attendre sur l'ensemble de l'année, sous réserve du versement du cinquième acompte versé en décembre sur la base du bénéfice anticipé de l'année en cours. Dans ces conditions, il semble que, pour atteindre l'objectif de croissance de 28,5 % du produit de l'impôt en 2013, un cinquième acompte relativement important serait nécessaire.

La Cour des comptes évalue le risque de moins-value sur l'IS net à 1,25 milliard d'euros.

Enfin, s'agissant de l'*impôt sur le revenu net*, le produit de l'impôt progresse de près de 15 % sur les cinq premiers mois de l'année, en raison probablement de l'impact des mesures adoptées dans le cadre des plans dits « Fillon » – en particulier le gel du barème, le « rabot » et la réduction du crédit d'impôt en faveur du développement durable –, qui n'ont produit leur effet budgétaire qu'à compter de septembre 2012. Une progression de l'ordre de 20 % sur l'ensemble de l'année semble crédible compte tenu de l'impact attendu des mesures prévues par la loi de finances pour 2013, qui produiront leurs effets budgétaires à partir de septembre prochain.

Au final, les premiers résultats de l'exécution du budget de l'État confirment les tendances constatées en 2012 et déjà mises à jour par le Rapporteur général, à savoir la solidité de l'impôt sur le revenu, la faiblesse persistante de l'impôt sur les sociétés et les préoccupations nouvelles autour du rendement de la TVA.

La Cour des comptes estime que, compte tenu des incertitudes pesant sur le rendement de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur les sociétés, il existerait un risque de moins-values supplémentaires par rapport à la prévision faite en programme de stabilité, comprises entre 0 et 4 milliards d'euros.

S'agissant enfin du **solde de l'État**, il a été revu, dans le cadre du programme de stabilité, en hausse de près de 7 milliards d'euros, pour atteindre - 69,5 milliards d'euros, en raison de moins-values fiscales de l'ordre de 8 milliards d'euros, partiellement compensées notamment par une économie sur la charge de la dette de l'ordre de 0,7 milliard d'euros.

Comme indiqué plus haut, la Cour des comptes identifie **trois risques** pouvant conduire à une nouvelle révision à la hausse de cette prévision.

En premier lieu, des moins-values supplémentaires de recettes fiscales, en particulier de taxe sur la valeur ajoutée et d'impôt sur les sociétés, pourraient être constatées pour un montant compris entre 0 et 4 milliards d'euros.

En deuxième lieu, en dépense, la Cour identifie des risques de dépassement de crédits entre 1,9 milliard d'euros et 2,9 milliards d'euros. Toutefois, de tels risques sont courants et sont habituellement traités en gestion par des annulations de crédits sur d'autres missions du budget général. La Cour des comptes indique ainsi que le gel de 2 milliards d'euros réalisé en début d'exercice devrait suffire à couvrir ces dépassements.

Enfin, du fait de budgets rectificatifs pouvant être adoptés en cours d'année par l'Union européenne, il existerait un risque compris entre 0,8 milliard d'euros et 2,6 milliards d'euros suivant les scénarios sur le montant du prélèvement sur recettes en faveur de cette dernière.

Dès lors que les dépassements de crédit sont habituellement compensés en gestion, l'analyse de la Cour des comptes montre donc que, dans le pire des scénarios, le déficit de l'État serait encore revu en hausse d'environ 6 milliards d'euros, portant la révision par rapport à la prévision initiale à environ 13 milliards d'euros.

Le Rapporteur général remarque que l'analyse ainsi fournie par la Cour des comptes, couplée aux informations transmises par le Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité puis dans le rapport préalable au présent débat, assure la bonne information du Parlement.

III. DES PERSPECTIVES PLUS MAUSSADES POUR L'ANNÉE 2014

A. LA POURSUITE, EN 2014, DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DU DÉFICIT STRUCTUREL

Compte tenu notamment de l'anticipation d'un déficit structurel plus important que prévu en 2013, le Gouvernement revoit à la hausse le rythme et l'ampleur de l'amélioration du **solde public structurel** sur les années 2014 à 2017.

Le tableau suivant indique les nouvelles prévisions de solde structurel associées au présent débat.

SOLDE STRUCTUREL

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prévision DOFP	-3,9	-2,2	-1,2	-0,4	0	+0,3
Prévision PSTAB	-3,7	-2	-1	-0,5	0	0
Prévision LPPF	-3,6	-1,6	-1	-0,5	0	0

Source : rapport du Gouvernement préalable au débat.

Le Rapporteur général estime que, s'il est indispensable, l'effort d'assainissement budgétaire doit être concilié avec la nécessité d'en assurer la soutenabilité sociale et économique, en préservant les ménages modestes et en limitant l'impact sur le tissu productif.

Comme indiqué plus haut, la prévision de solde structurel pour l'année 2013 est revue en hausse et serait supérieure de 0,6 % du PIB à l'objectif prévu par la loi de programmation en vigueur.

Cet « écart important »⁽¹⁾, qui devrait conduire à la procédure de correction des écarts s'il était effectivement constaté, serait résorbé sur les années 2014 et 2015 :

– par un ajustement structurel de 1 % du PIB en 2014, porté à hauteur de 70 % par un effort structurel en dépenses et de 30 % par un effort structurel en recettes, comme prévu par le programme de stabilité ;

– par un ajustement structurel de 0,8 % du PIB en 2015, revu en hausse de 0,3 % du PIB par rapport à l'objectif fixé en programme de stabilité et en loi de programmation et dont la réalisation pourrait requérir un effort structurel positif en recettes.

Outre cet effort supplémentaire en 2015, la présente trajectoire de solde structurel se distingue des précédentes par la prévision d'un excédent structurel de 0,3 % du PIB en 2017. Alors que l'objectif de moyen terme de la France est l'équilibre structurel, cet objectif d'excédent structurel pourrait être justifié par la nécessité de réduire suffisamment le déficit nominal pour assurer le respect du critère relatif au niveau de la dette publique.

La trajectoire de **solde public nominal**, qui se fonde sur une hypothèse de croissance du PIB de 1,2 % en 2014 puis de 2 % par an à compter de 2015, n'est pas modifiée.

Il est toutefois probable que la prévision de croissance du PIB en 2014 soit revue à la baisse. Dans l'hypothèse d'un scénario très prudent, retenu par l'OCDE, d'une croissance du PIB de 0,7 %, le déficit public nominal se dégraderait de 0,2 % à 0,3 % du PIB par rapport à la prévision du Gouvernement de 2,9 % du PIB en 2014.

Par ailleurs, dans l'hypothèse d'un déficit public effectif supérieur, en 2013, à la prévision de 3,7 % du PIB du Gouvernement, la prévision pour 2014 devrait être revue à la hausse à due concurrence pour intégrer l'effet base.

Il n'est donc pas impossible que la prévision de déficit public pour 2014, que le Gouvernement proposera en projet de loi de finances pour 2014, se rapproche de 3,5 % du PIB.

Sur cette base et dans l'hypothèse, pour 2015, d'un ajustement de structurel de 0,8 % du PIB et d'une croissance du PIB de 2 %, qui permettrait une amélioration du solde conjoncturel de 0,2 % du PIB, la prévision de solde public effectif pour l'année 2015 pourrait s'établir à - 2,5 % du PIB.

(1) *Puisqu'il dépasserait le taux de 0,5 % prévu par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques pour caractériser les écarts importants déclenchant la procédure de correction prévue par la même loi organique.*

B. LES VOIES ET MOYENS DU RESPECT DES OBJECTIFS FIXÉS POUR 2014

Conformément à l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement propose à compter de 2014 de concentrer l'effort de réduction du déficit structurel grâce à des économies en dépenses plutôt que sur des augmentations d'impôts. L'effort structurel reposerait donc pour 0,3 point seulement sur les recettes et pour 0,7 point sur les dépenses.

1. Un effort structurel en recettes limité à 0,3 point de PIB

Le Gouvernement ne modifie pas son objectif, fixé en programme de stabilité, **d'effort structurel en recettes** de 0,3 % du PIB en 2014. Cet effort rattraperait, à hauteur de 0,1 % du PIB, le manque à gagner constaté en 2013 du fait de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2013 et du faible dynamisme de la taxe sur les transactions financières.

L'atteinte de cet objectif requiert de compenser les mesures tendant à dégrader le niveau des prélèvements obligatoires en 2014, à savoir :

– la disparition des mesures ayant un impact temporaire en 2013 ⁽¹⁾, entraînant un manque à gagner de 0,3 % du PIB en 2014 ;

– le manque à gagner en recettes découlant du fait qu'une partie seulement – 0,2 % du PIB – de l'allègement lié à l'instauration du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi est financé par des économies sur la dépense.

Compte tenu de l'impact positif, à hauteur de 0,1 % du PIB, de mesures antérieures ⁽²⁾, les textes financiers de l'automne devraient donc dégager pour 0,7 % du PIB de ressources nouvelles. Selon le Gouvernement, les mesures de réduction des niches fiscales et de lutte contre la fraude permettraient de générer ces recettes.

Si l'urgence budgétaire oblige, à nouveau, à recourir aux prélèvements obligatoires, cette contrainte doit offrir l'opportunité d'utiliser l'outil fiscal pour mettre en œuvre les priorités du Gouvernement et de la majorité. Le Rapporteur général suggère ainsi d'examiner trois pistes permettant de mobiliser l'impôt pour poursuivre un tel objectif.

En premier lieu, les modalités d'imposition des contrats d'**assurance-vie** les plus importants posent un double problème.

D'une part, comme toute niche fiscale, elles génèrent un « point de fuite » permettant aux contribuables les plus fortunés d'échapper au droit commun de l'impôt et, plus particulièrement, de l'impôt sur les successions.

(1) Ces mesures sont détaillées dans le rapport du Rapporteur général sur le programme de stabilité et de croissance pour les années 2013 à 2017 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i0944.asp>

(2) Voir le détail dans le rapport précité.

D'autre part, l'avantage ainsi conféré à ces placements financiers introduit une distorsion qui réduit les incitations à l'épargne destinée aux entreprises innovantes, par le biais des fonds communs de placement en faveur de l'innovation (FCPI) par exemple, ou au financement en fonds propres, par les plans d'épargne-actions (PEA). L'assurance-vie est également insuffisamment mobilisée au service de la construction et plus généralement du logement, en particulier dans le contexte actuel.

Une évolution de l'imposition des contrats d'assurance-vie les plus importants aurait donc pour effet de renforcer l'égalité des contribuables devant l'impôt, de consolider le caractère redistributif du système fiscal et de soutenir les activités les plus productives en réorientant une partie de l'épargne vers elles. Elle pourrait trouver place dans la réforme plus globale de l'assurance-vie, que nos collègues Karine Berger et Dominique Lefebvre ont esquissée dans leur rapport récent.

En deuxième lieu, annoncée dans le cadre du financement du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi, la mise en place d'une **fiscalité écologique** constituerait une étape importante dans la mise en œuvre des priorités écologiques du Gouvernement et de la majorité. Une réflexion intense est menée en ce sens par le comité de la fiscalité écologique mis en place par le Gouvernement en septembre 2012 et l'Assemblée nationale a adopté une résolution en la matière (résolution n° 146 pour une fiscalité écologique au cœur d'un développement soutenable, adoptée le 4 juin 2013).

Le « verdissement » de la fiscalité passe d'abord par une augmentation progressive de l'imposition de la consommation de gazole jusqu'au niveau actuellement prévu pour la consommation d'essence.

La différence d'imposition actuelle n'est justifiée par aucune considération d'intérêt général. L'impact sur la santé et l'environnement de la consommation de gazole n'est, en effet, guère différente de celui de la consommation d'essence. Par ailleurs, la justification historique de cette différence de traitement, qui consistait à favoriser indirectement les constructeurs automobiles français en raison de leur expertise en matière de moteurs diesel, ne tient plus dès lors que les constructeurs étrangers ont largement rattrapé leur retard sur ce point.

L'impôt doit donc permettre d'ajuster le coût supporté par une entreprise ou un ménage du fait d'une activité et le coût réel supporté par l'ensemble de la société du fait de cette activité. De cette manière, il conduit les entreprises et les ménages à prendre conscience des dommages que leurs activités peuvent avoir sur les autres et à modifier leur comportement afin de le rendre plus altruiste. S'agissant de la consommation du gazole, une augmentation de la taxation semble urgente dans la mesure où le coût qu'elle génère, évalué à 28,7 milliards d'euros en 2009, serait nettement supérieur aux recettes fiscales qui lui sont associées, d'un montant de 9,2 milliards d'euros en 2009 ⁽¹⁾, laissant penser que le coût social reste assez largement supérieur au coût privé de cette consommation.

(1) Source : « La tarification, un instrument économique pour les transports durables », revue du commissariat général au développement durable, novembre 2009.

Enfin, la réforme des taux de **taxe sur la valeur ajoutée**, prévue dans le cadre du financement du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi, doit donner l'occasion de mettre à profit l'efficacité qu'un tel impôt peut offrir en termes de mise en œuvre des politiques publiques.

Outre le fait qu'elle constitue une source de rendement budgétaire non négligeable, la taxe sur la valeur ajoutée permet d'agir de manière fine sur l'économie du fait de la distinction entre taux réduit, taux intermédiaire et taux normal.

Dans cette optique, l'évolution des taux de TVA devra se faire en respectant les objectifs redistributifs du Gouvernement et de la majorité. À titre d'exemple, la consommation de transports publics, en particulier non aériens, qui constitue une dépense contrainte relativement importante pour les ménages modestes, pourrait bénéficier du taux réduit, plutôt que du taux intermédiaire.

Compte tenu des évolutions inhabituelles de l'impôt au cours des derniers mois, il n'est pas impossible que l'évaluation des mesures nouvelles associées à cette nouvelle grille des taux soit malaisée. Dans ces conditions et compte tenu de l'urgence budgétaire, il serait préférable de conserver une marge de surfinancement pour garantir que la réforme du CICE ne soit pas financée par la dette, contrairement à la plupart des réformes fiscales de la XII^e et de la XIII^e législature.

2. Un effort structurel en dépense de 0,7 point de PIB

a. Un effort partagé par l'ensemble des administrations publiques

Le Gouvernement propose que l'effort structurel en 2014 repose à 70 % sur les dépenses. L'effort structurel réalisé sur les dépenses est positif lorsqu'il permet de réduire à moyen terme le ratio dépenses/PIB. Il faut donc que la progression des dépenses soit inférieure à la croissance potentielle du PIB, estimée à 1,5 % en 2014.

L'objectif fixé par le Gouvernement étant de limiter la croissance en volume des dépenses publiques à 0,4 % (contre 0,9 % en 2013), l'effort structurel réalisé sur les dépenses sera nécessairement positif si cet objectif est atteint.

La Cour des comptes montre qu'en retenant l'hypothèse du Gouvernement selon laquelle la croissance tendancielle des dépenses publiques est de 1,5 % en volume par an, il faudrait réaliser des économies de l'ordre de 13 milliards d'euros en 2014 pour ramener leur progression à 0,4 % en volume.

Cet effort en dépense reposerait :

– sur la reconduction des efforts réalisés en 2013 à travers le respect de la norme zéro valeur sur les dépenses de l'État hors charge de la dette et des pensions, qui impose à lui seul de réaliser 7 milliards d'euros d'économies ;

L'AUGMENTATION TENDANCIELLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT, HORS DETTE ET PENSIONS : 7 MILLIARDS D'EUROS PAR AN

Le Gouvernement estime que les dépenses de l'État hors dette et pensions progressent tendanciellement de 7 milliards d'euros chaque année compte tenu des éléments suivants :

– la masse salariale (80,2 milliards d'euros en LFI 2013) progresse tendanciellement de 2,2 milliards d'euros par an, soit près de 3 % par an. Le Gouvernement s'est engagé à limiter cette progression à 1 % au total entre 2012 et 2015, soit environ 0,3 % par an en moyenne, ce qui représente une inflexion très sensible de la tendance ;

– les dépenses au profit d'autres entités (prélèvements au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, dotations aux opérateurs) (103 milliards d'euros en LFI 2013) progressent quant à elles tendanciellement de 1,9 milliard d'euros par an en moyenne ;

– les interventions (dépenses sociales, aides à différents secteurs, etc.) d'un montant de 65,6 milliards d'euros en LFI 2013, progressent quant à elles spontanément de 1,7 milliard d'euros ;

– les dépenses d'investissement (12,7 milliards d'euros en LFI 2013) progressent spontanément de 0,7 milliard d'euros ;

– les dépenses de fonctionnement (18,9 milliards d'euros en LFI 2013) progressent spontanément de 0,5 milliard d'euros par an.

Cette analyse est proche de celle de la Cour des comptes, qui estimait à 6 milliards d'euros l'évolution tendancielle des dépenses de l'État hors dette et pensions dans son précédent rapport sur l'évolution et les perspectives des finances publiques publié en juin 2012.

L'écart entre l'estimation du Gouvernement et celui de la Cour provient d'une analyse différente sur le montant de l'évolution tendancielle de la masse salariale (le Gouvernement retenant, à juste titre, l'impact de la progression tendancielle du point d'indice des fonctionnaires, de 0,7 milliard d'euros) et d'un examen plus détaillé réalisé par le Gouvernement sur les investissements réalisés ces dernières années.

CROISSANCE TENDANCIELLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT PAR NATURE DE DÉPENSE

(en milliard d'euros)

	Interventions	Salaires	Fonctionnement	Investissement	Prélèvements sur recette et Opérateurs	TOTAL
Gouvernement	+ 1,7	+ 2,2	+ 0,5	+ 0,7	+ 1,9*	+ 7,0
Cour des comptes	+ 1,7	+ 1,5	+ 1*	+ 0,5	+ 1,3	+ 6,0

*La Cour comptabilise les dotations aux opérateurs (+0,6 milliard d'euros par an) en dépenses de fonctionnement contrairement au Gouvernement.

– et sur des économies supplémentaires par rapport à l'exécution 2013 d'environ 6 milliards d'euros, qui peuvent être présentées ci-après :

- la réduction des concours de l'État aux collectivités territoriales d'un montant de 0,75 milliard d'euros comme annoncé dans la LPFP ;

- la baisse supplémentaire de 1,5 milliard d'euros des dépenses sous le périmètre « zéro valeur », répartie entre les ministères, les opérateurs, et les collectivités territoriales doublant ainsi l'effort qui leur était demandé dans le cadre de la loi de programmation ;

- la réduction de l'ONDAM, qui passerait de + 2,7 % en 2013 à + 2,4 % en 2014, compte tenu d'une économie de 0,3 milliard d'euros (soit 0,2 point d'ONDAM) non prévue en loi de programmation, qui résulterait de la renégociation des tarifs pratiqués par les cliniques privées, en contrepartie de l'avantage qui leur est conféré grâce au CICE par rapport aux hôpitaux publics. Au total, l'économie attendue sur l'ONDAM en 2014 s'élèverait à 0,5 milliard d'euros ;

- l'inflexion des dépenses de pensions grâce aux économies résultant de la réforme des régimes complémentaire (évaluée à 1 milliard d'euros par an) à laquelle s'ajouteraient les économies résultant de la réforme des retraites en cours de négociation avec les partenaires sociaux et qui pourrait viser un objectif similaire (1 milliard d'euros par an) ;

- les économies sur la branche famille pour un montant proche de 1,2 milliard d'euros en 2014 compte tenu de la réforme de la PAJE, de la réduction du plafond du quotient familial de 2 000 à 1 500 euros par demi-part, et de la suppression du complément du libre choix d'activité et de la réduction d'impôt pour frais de scolarité au collège et aux lycées.

Le Rapporteur général observe que l'ensemble des administrations publiques sont désormais mises à contribution, ce qui lui paraît autant une nécessité absolue qu'une mesure d'équité, si l'on souhaite réussir à diviser par deux le rythme de progression des dépenses publiques l'année prochaine.

Il se félicite également du fait que la démarche d'évaluation partenariale menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique ainsi que les négociations avec les partenaires sociaux permettent, dans des domaines variés dont les enjeux sont immenses (retraites, politique familiale, aides aux entreprises...), d'engager des réformes structurelles dès 2014, afin d'améliorer l'allocation des moyens en fonction des priorités du Gouvernement et de contribuer, le cas échéant, au redressement des comptes publics.

b. Un budget 2014 construit sur la base d'une réduction de 1,5 milliard d'euros des dépenses de l'État, hors charge de la dette et des pensions et sur une baisse de l'ensemble des dépenses de l'État par rapport à la LFI 2013 :

Pour la première fois, le Gouvernement propose que le budget de l'État soit construit sur une baisse de 1,5 milliard d'euros des dépenses hors dette et pensions et sur une baisse de 0,1 milliard d'euros de l'ensemble des dépenses nettes de l'État par rapport à la LFI 2013.

Les lettres de cadrage du Premier ministre, signées le 8 mars 2013 soit près de deux mois plus tôt que les années précédentes, ont permis à chaque ministère de disposer d'un objectif global d'économies et de formuler des propositions. D'après les informations transmises au Rapporteur général, la procédure budgétaire a pu débuter courant mars avec la tenue de réunions d'économies structurelles, qui ont permis de tracer les grandes lignes des réformes à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs de maîtrise de la dépense en 2014. La procédure classique de réunions budgétaires aurait permis de décliner courant mai les orientations retenues par les ministres. Au terme de ces discussions, le Premier ministre a adressé à chaque ministre une lettre fixant le plafond de son autorisation de dépenses et d'emplois signée le 24 juin 2013, transmise au Rapporteur général.

Il ressort de ces lettres de cadrage les informations suivantes.

Les dépenses nettes de l'État, sur le périmètre « zéro valeur » défini par la loi de programmation⁽¹⁾ devraient passer de 279,5 milliards d'euros à 278 milliards d'euros en PLF 2014, actant la réduction de 1,5 milliard d'euros précitée. Les dépenses nettes de l'État, comprenant également la charge de la dette et des pensions, devraient quant à elle atteindre 371,4 milliards d'euros contre 371,5 milliards d'euros en LFI 2013.

Cela signifie que l'ensemble des dépenses nettes de l'État diminueraient de 0,1 milliard d'euros entre 2014 et 2013 alors que la loi de programmation prévoyait une augmentation de 2,7 milliards d'euros de ces dépenses. Au total, ce serait donc une économie supplémentaire de 2,8 milliards d'euros qui serait réalisée par rapport à la prévision retenue en loi de programmation. Cette performance serait possible compte tenu :

(1) Sont inclus dans ce périmètre les crédits du budget général hors Remboursements et Dégrevements, le prélèvement sur recettes (PSR) en faveur des collectivités territoriales (y compris le FCTVA et dotations de compensation liées à la réforme de la fiscalité directe locale), le PSR en faveur de l'Union européenne, et le produit, plafonné ou fixé, des taxes affectées à certains organismes publics mentionnés à l'article 46 de la loi de finances pour 2012, communément appelés taxes affectées aux opérateurs de l'État.

– d’une économie sur la charge de la dette évaluée à 0,6 milliard d’euros, principalement en raison de la révision à la baisse de la prévision d’inflation et par conséquent de la charge de la dette indexée, laquelle représente 12 % de l’encours de la dette de l’État. Le Rapporteur général note que cette prévision est conforme à celle retenue par la Cour des comptes ;

– d’une économie sur la charge de pensions supportée par l’État (- 0,7 milliard d’euros) et ses opérateurs ⁽¹⁾ (- 0,1 milliard d’euros) en raison de moindres départs en retraite et de l’effet des réformes des retraites déjà actées (réforme des retraites complémentaires) ou en cours de négociation. Là encore, le Rapporteur général observe qu’il s’agit d’une prévision en ligne avec l’analyse de la Cour des comptes relative aux aléas à la baisse de certaines dépenses.

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DE DÉPENSES NETTES DE L’ÉTAT ENTRE 2013 ET 2014

CP, en M€, format constant LFI 2013	LFI 2013	2014			Ecart PLF-LFI 2013
		LPFP	PLF 2014	Ecart PLF-LPFP	
Dépenses du budget général (hors dette et pensions et mission RCT)	196,3	196,5	196,3	-0,2	0,0
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (hors BR UE 2012)	19,6	20,3	20,3	0,0	0,7
Transferts aux collectivités locales (PSR + RCT)	58,4	57,7	56,9	-0,8	-1,5
Taxes affectées plafonnées	5,1	5,0	4,5	-0,5	-0,6
Total des dépenses de l'Etat charges de la dette et de pensions	279,4	279,5	278,0	-1,5	-1,4
Charge de la dette *	46,9	48,4	47,8	-0,6	0,9
Contribution au CAS Pensions *	45,2	46,4	45,6	-0,7	0,4
<i>dont contributions Etat *</i>	<i>40,0</i>	<i>41,0</i>	<i>40,3</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,3</i>
<i>dont contributions opérateurs *</i>	<i>5,2</i>	<i>5,4</i>	<i>5,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>
Total des dépenses de l'Etat	371,5	374,2	371,4	-2,8	-0,1

Il ressort de ce tableau que pour parvenir à une réduction de 1,5 milliard d’euros des dépenses nettes de l’État sur le périmètre « zéro valeur » par rapport à la prévision retenue en loi de programmation, l’effort serait réparti entre les ministères (0,2 milliard d’euros), les opérateurs (0,6 milliard d’euros) et les collectivités territoriales (0,75 milliard d’euros, qui s’ajoutent à la réduction de 0,75 milliard d’euros entre 2013 et 2014 déjà prévue par la loi de programmation).

- *La contribution des collectivités territoriales (- 1,5 milliard d’euros)*

Comme annoncé, l’effort global demandé aux collectivités territoriales en 2014 s’élève à 1,5 milliard d’euros, compte tenu de la baisse des concours prévue entre la LFI 2013 et l’annuité 2014 de la loi de programmation et la baisse supplémentaire proposée dans le cadre du PLF 2014.

(1) Principalement les universités.

Faisant suite au gel pendant trois années consécutives d'une partie des concours financiers de l'État, cette diminution inédite renforce la participation des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques. Elle implique que les collectivités puissent trouver un nouveau modèle financier ne dégradant pas le quasi équilibre structurel de leurs comptes.

Les modalités qui seront retenues pour appliquer la baisse annoncée des dotations sont importantes dans la mesure où les marges de manœuvre des différentes catégories de collectivités ne sont pas identiques. Sept hypothèses ont été présentées par l'administration aux associations d'élus, dans le cadre d'un groupe de travail mis en place au sein du Comité des finances locales (CFL). Celui-ci privilégierait un scénario selon lequel l'effort financier demandé par l'État serait réparti au prorata des recettes totales de chaque type de collectivité. L'association des départements de France privilégie un autre scénario consistant à répartir la baisse des dotations en fonction du poids de chaque niveau de collectivités dans la dépense totale déduction faite des dépenses engagées par les départements pour les allocations universelles de solidarité notamment. Aucune décision n'est encore intervenue à ce stade ; la prochaine réunion du CFL étant prévue le 9 juillet prochain, le Gouvernement a fait savoir qu'il rendrait ses arbitrages courant juillet.

● *La contribution des opérateurs de l'État et autres organismes exerçant une mission de service public (– 0,6 milliard d'euros)*

L'effort de maîtrise des dépenses des opérateurs de l'État et autres organismes concourant à une mission de service public (chambres consulaires, agences de l'eau...) serait largement renforcé en 2014.

Conformément aux priorités du Gouvernement en faveur de la politique de l'emploi, la recherche et la formation des jeunes, sont néanmoins exclus de cet effort les universités et Pôle Emploi, qui voient leurs effectifs augmenter de respectivement 1 000 ETP et 2 000 ETP.

L'association des opérateurs de l'État à la démarche de redressement des comptes repose sur trois piliers :

– **une baisse de 1 % des subventions pour charge de service public** alors que celles-ci évoluaient tendanciellement de 2 % par an en moyenne à périmètre constant, ce qui devrait permettre de dégager 0,6 milliard d'euros sur les programmes des missions budgétaires auxquelles ces subventions sont rattachées. Le Rapporteur général salue cette démarche, constatant qu'à périmètre courant, ces dotations budgétaires ont progressé à un rythme étonnamment élevé sous la précédente législature, comme le montre le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC
À PÉRIMÈTRE COURANT**

	LFI <i>(en millions d'euros)</i>	Évolution annuelle LFI <i>(en %)</i>	Exécution <i>(en millions d'euros)</i>	Évolution annuelle exécution <i>(en %)</i>
2007	16 071		15 084	
2008	17 414	+ 8,4 %	16 112	+ 6,8 %
2009	20 998	+ 20,6 %	20 019	+ 24,2 %
2010	24 360	+ 16,0 %	22 947	+ 14,6 %
2011	24 815	+ 1,9 %	24 900	+ 8,5 %
2012	25 525	+ 2,9 %	25 055	+ 0,6 %

– **une baisse de 12 % des ressources affectées aux opérateurs** qui devrait permettre d'économiser 0,6 milliard d'euros sur le périmètre de la norme « zéro valeur », contre 0,1 milliard d'euros en 2012 et une prévision de 0,2 milliard d'euros en 2013.

Pour ce faire plusieurs voies sont envisagées par le rapport établi, dans le cadre de la MAP, par MM. Jean-Jack Queyranne, Philippe Jurgensen et Jean-Philippe Demaël, intitulé « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité » : élargissement des taxes soumises au plafonnement (taxes affectées au Centre national du cinéma ⁽¹⁾...), abaissement de certaines taxes d'ores et déjà plafonnées (ADEME, chambres consulaires, centres techniques industriels et centre professionnels de développement économiques ⁽²⁾), rebudgétisation ou suppression de certaines taxes affectées, ou encore prélèvements sur le fonds de roulement de certains opérateurs bénéficiant de recettes particulièrement dynamique ou d'une trésorerie dormante, comme cela s'est déjà fait en 2011 (sur l'ANTS et l'ONEMA) et 2012 (sur le CNC).

Le Conseil des prélèvements obligatoires doit rendre dans les prochains jours un rapport procédant à une évaluation de l'ensemble des impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Cette évaluation porte sur le rendement, la pertinence de l'affectation de ces impositions et l'opportunité de réintégrer la ressource correspondante au sein du budget général de l'État.

Le Rapporteur général portera une attention toute particulière à ce rapport qui devra être présenté au Parlement en application de l'article 21 de la loi de programmation, afin de participer, en pleine connaissance de cause, aux arbitrages importants dans le courant de l'été et lors du débat parlementaire.

Il faut néanmoins relever que le Gouvernement annonce en sens contraire une majoration du plafond des taxes affectées à la Société du Grand Paris pour réaliser de manière réaliste les projets d'infrastructures nouvelles, ainsi que celui

(1) Le rapport sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique, remis le 18 juin 2013, propose par exemple un plafonnement global des taxes affectées au CNC et, en particulier de la taxe sur les services de télévision au-delà de son niveau de 2008, ce qui permettrait un reversement au budget général de 150 millions d'euros en 2014.

(2) Ce même rapport évalue à 400 millions d'euros l'effort qui pourrait être demandé aux chambres consulaires et à 15 millions d'euros l'effort qui pourrait être demandé aux centres techniques industriels.

de la taxe sur les transactions financières affectée au Fonds de solidarité pour le développement conformément aux annonces de l’an passé et aux orientations du Président de la République à l’occasion des Assises du développement (de 60 à 100 millions d’euros) ;

– **une baisse des effectifs de 1 242 ETP, hors Pôle emploi (+ 2 000 ETP) et Universités (+ 1 000 ETP)**, dont la répartition par ministère est mentionnée dans le tableau ci-après. Cet objectif est légèrement inférieur aux suppressions de postes opérées en LFI 2013 (– 1 303 ETP), essentiellement au sein des opérateurs rattachés aux missions *Défense et Agriculture*.

**CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS DE POSTES AU SEIN DES OPÉRATEURS DE L’ÉTAT
PAR MINISTÈRE DANS LE PLF 2014**

(en ETP)

Ministères	LFI 2013	PLF 2014
Affaires étrangères	-8	-9
Affaires sociales et santé	-133	-203
Agriculture, agroalimentaire et forêt	-320	-238
Culture et communication	-85	
Défense	-30	-59
Écologie, développement durable, énergie	-496	-571
Égalité des territoires	-7	16
Économie et finances	-77	-70
Éducation nationale	-34	-32
Enseignement supérieur et recherche	1 000	1 000
<i>dont universités et assimilés</i>	<i>1 000</i>	<i>1 000</i>
Intérieur	-5	-7
Justice	-2	-6
Outre-mer	-4	-3
Redressement productif	-55	-5
Services du Premier ministre	-7	-6
Sports, jeunesse, éducation populaire et vie associative	-26	-25
Travail, emploi, dialogue social et relations professionnelles	-14	-24
<i>dont Pôle emploi</i>	<i>2 000</i>	<i>2 000</i>
TOTAL	1 697	1 758
<i>dont priorités</i>	<i>3 000</i>	<i>3 000</i>
<i>dont hors priorités</i>	<i>- 1 303</i>	<i>- 1 242</i>

Source : Réponses au questionnaire relatif à LFPF pour les années 2012 à 2017 et document « tiré à part » joint au rapport du Gouvernement sur le débat d’orientation des finances publiques.

Outre les opérateurs de l’État, le Gouvernement précise dans le document « tiré à part » que « *s’agissant des entreprises publiques, l’avantage financier procuré par le CICE (La Poste, Arte, INA, Radio France, AEF) doit donner lieu à des engagements qui peuvent notamment prendre la forme d’une contribution au rétablissement des comptes publics* », sans que pour le moment celle-ci ne soit chiffrée ni individualisée.

- *La contribution des ministères (– 0,2 milliard d’euros)*

La contribution des ministères au redressement des comptes de l’État repose sur deux instruments :

– **une réduction transversale de 2 % des dépenses de fonctionnement des ministères par rapport à la LFI 2013** : ces économies seraient permises par la modernisation des achats publics (renforcement du service des achats de l’État et de la mutualisation) et par la mise en œuvre des plans ministériels de modernisation et de simplification (PMMS), permettant une meilleure allocation des moyens.

Le Rapporteur général s’interroge néanmoins sur le périmètre des dépenses entrant dans l’assiette sur laquelle s’applique cette norme transversale. Au sens strict, il conviendrait de retenir la même assiette que celle à laquelle le Gouvernement se réfère pour apprécier l’évolution tendancielle des dépenses de fonctionnement, c’est-à-dire l’ensemble des dépenses de la catégorie 31, qui s’élève en LFI 2013 à 18,9 milliards d’euros. Dans cette hypothèse, une réduction de 2 % par rapport à 2013 représenterait une économie de l’ordre de 0,4 milliard d’euros.

Il observe cependant que l’effort demandé est inférieur à celui annoncé par le Premier ministre dans ses lettres de cadrage du mois de mars 2013, lesquelles mentionnaient une baisse de 4 % des dépenses de fonctionnement des ministères en 2014 par rapport à 2013. Le Gouvernement devrait s’en expliquer à l’occasion du débat en séance ;

– **une réduction nette des effectifs de 3 209 ETP qui résulte de la création de 9 949 postes dans les secteurs jugés prioritaires (8 954 ETP dans l’enseignement et 995 ETP dans le secteur de la justice et de la sécurité) et de la suppression dans les autres secteurs de 13 158 postes** répartis comme suit, par ministère :

CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS DE POSTES AU SEIN DU BUDGET GÉNÉRAL

(en ETP)

Ministères	2013	2014
Affaires étrangères	-184	-196
Affaires sociales et santé	-186	-223
Agriculture, agroalimentaire et forêt	-80	-81
<i>dont enseignement agricole (y. c. supérieur)</i>	200	150
Culture et communication	-15	-83
Défense	-7 234	-7 881
Écologie, développement durable, énergie	-614	-522
Égalité des territoires	-662	-697
Économie et finances	-2 355	-2 564
Éducation nationale	8 781	8 804
Enseignement supérieur et recherche	0	0
Intérieur	-134	-289
<i>dont mission sécurité (police, gendarmerie)</i>	480	405
Justice	480	555
Outre-mer	0	
Redressement productif	-9	-2
Services du Premier ministre	34	107
<i>dont juridictions administratives</i>	40	35
Sports, jeunesse, éducation populaire et vie associative		
Travail, emploi, dialogue social et relations professionnelles	-139	-137
TOTAL		- 3 209
<i>dont priorités</i>		9 949
<i>dont hors priorités</i>		- 13 158

Source : Réponses au questionnaire relatif à LPFP pour les années 2012 à 2017 et document « tiré à part » joint au rapport du Gouvernement sur le débat d'orientation des finances publiques.

La masse salariale en 2014 devrait par ailleurs croître de 0,3 % par rapport à 2012 et de 0,15 % en moyenne annuelle sur la période 2013-2014, étant précisé que l'enveloppe de mesures catégorielles devrait être réduite de moitié par rapport à la période 2008-2011 tandis que le coût des mesures générales serait également en baisse.

Au total, l'article 7 de la LPFP 2012-2017 prévoit que les effectifs de l'État et de l'ensemble de ses opérateurs sont stabilisés sur la période à leur niveau atteint au mois de mai 2012 au regard du « compteur » établi par le Gouvernement au moment de la loi de programmation.

COMPTEUR DE L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

	2012	2013	2014	Cumul
État	4 278	- 2 317	-3 209	-1 248
<i>dont enseignement</i>	4 278	8 981	8 954	22 213
<i>dont justice/sécurité</i>		1 000	995	1 995
<i>dont autres</i>		- 12 298	- 13 158	-25 456
Opérateurs		1 697	1 758	3 455
<i>dont Pôle emploi</i>		2 000	2 000	4 000
<i>dont enseignement supérieur</i>		1 000	1 000	2 000
<i>dont autres opérateurs</i>		- 1 303	-1 242	-2 545
État + opérateurs	4 278	- 620	-1 451	2 207

Source : Document « tiré à part » joint au rapport du Gouvernement sur le débat d'orientation des finances publiques.

NB : Ces données n'intègrent pas les 2 560 postes d'assistants d'éducation dans les établissements publics locaux d'enseignement et d'auxiliaires de vie scolaire individuels dans les établissements d'enseignement technique agricole, rémunérés hors titre 2, et donc non comptabilisés dans le plafond d'emplois de l'État ou des opérateurs de l'État (ces établissements n'étant pas des opérateurs de l'État). Y compris ces postes, les créations de postes totales dans l'enseignement, hors universités, s'élevaient à 24 773 ETP.

Au moment de la discussion du projet de loi de programmation, le Gouvernement évaluait le taux d'effort moyen à une réduction de 2 % des effectifs dans les ministères et chez les opérateurs. Pour 2013, il apparaissait déjà que le taux d'effort des ministères – hors secteurs prioritaires – variait sensiblement (entre - 4,5 % et + 1,1 %) ⁽¹⁾. Une actualisation de ces données paraît aujourd'hui nécessaire pour évaluer si, en 2014, la différenciation du taux d'effort, vaut aussi bien en termes absolus que relatifs et reflète la répartition réelle des gains de productivité ou dépend de l'évolution des besoins pour mettre en œuvre les missions prioritaires de l'État.

● *L'évolution des crédits des missions du budget général*

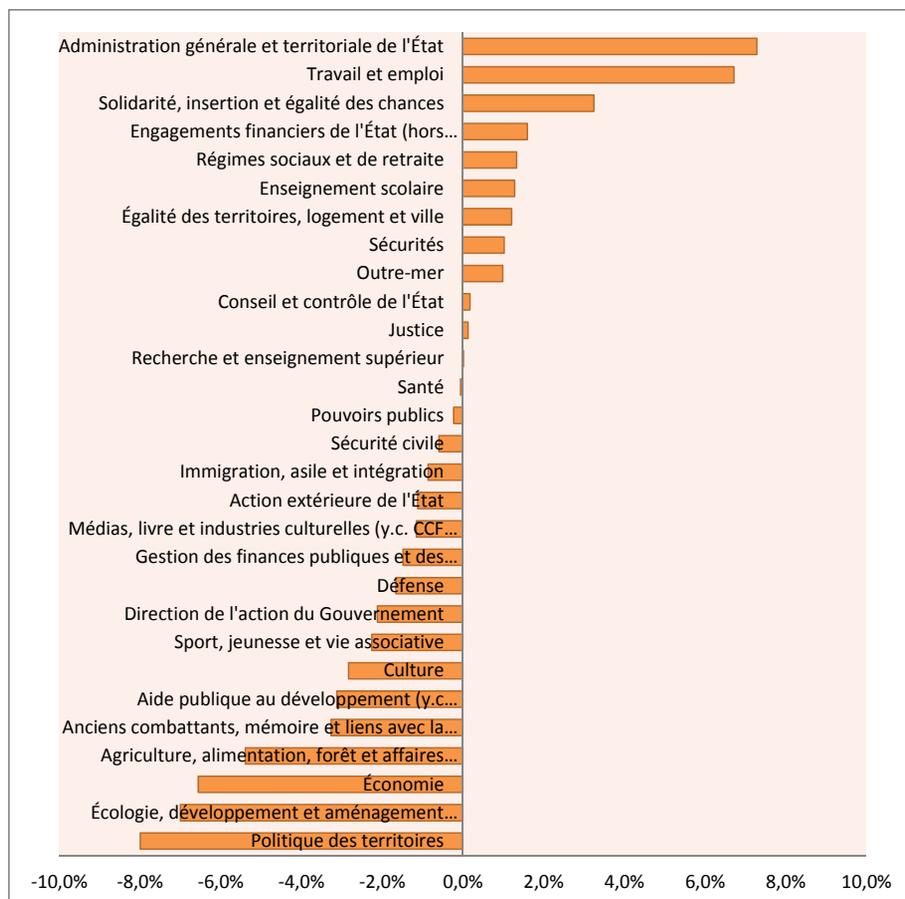
Comme indiqué ci-dessus, le projet de budget pour 2014 serait fondé sur une réduction des dépenses du budget général de 6,5 milliards d'euros par rapport à leur croissance tendancielle (8,5 milliards d'euros sur l'enveloppe zéro valeur diminuée de 1,5 milliard d'euros sur le PSR en faveur des collectivités territoriales et de 0,6 milliard d'euros résultant de la contribution des opérateurs de l'État).

Il doit néanmoins permettre de financer des moyens nouveaux en 2014 décidés depuis la LPFP en faveur des priorités gouvernementales, au titre principalement de la politique de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, au-delà des priorités déjà affichées par la loi de programmation (enseignement, sécurité, justice). C'est la raison pour laquelle les plafonds de crédits de paiement des missions du budget général connaissent des évolutions marquées par rapport à la LFI 2013, comme le montre le graphique suivant :

(1) Voir le rapport de M. Christian Eckert n° 246 sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, pages 66-67.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL ENTRE LA LFI 2013 ET LE PLF 2014

(en %)



Source : Document « tiré à part » joint au rapport du Gouvernement sur le débat d'orientation des finances publiques.

Il ressort des éléments transmis par le Gouvernement que les crédits de paiements des missions prioritaires, hors engagements financiers de l'État, augmentent en moyenne de 2,3 % et de 2,2 milliards d'euros en valeur par rapport au montant inscrit en LFI 2013 tandis que ceux des missions non prioritaires baissent en moyenne de 2,8 % et de 1,8 milliard d'euros en valeur.

– L'évolution des crédits de paiement des missions prioritaires (+ 2,3 % en moyenne par rapport à la LFI 2013)

– La mission *Travail et emploi*, qui porte les moyens de la première priorité du Gouvernement, c'est-à-dire la lutte contre le chômage, bénéficierait d'une augmentation significative de ses crédits (+ 0,7 milliard d'euros par rapport à la LFI 2013) afin de financer 110 000 contrats aidés non marchands

supplémentaires en 2014 par rapport à la trajectoire du budget triennal (soit 340 000 au total comme en 2013). De plus, conformément à l'engagement du Président de la République, 150 000 emplois d'avenir devraient être créés d'ici la fin 2014, et 100 000 contrats de génération devraient être signés en 2014.

Outre la création de 8 804 emplois supplémentaires dans l'Éducation nationale, la mission *Enseignement scolaire* disposerait de moyens supplémentaires (+ 1,3 % par rapport à la LFI 2013) pour financer 30 000 contrats aidés supplémentaires destinés à l'accompagnement des élèves, et spécifiquement des élèves handicapés. Parallèlement, plusieurs économies seront mises en œuvre sur les crédits de fonctionnement, en recherchant la suppression de doublons.

Parallèlement, si 405 créations d'emplois sont prévues en 2014 pour la mission *Sécurité* (qui comprend désormais la sécurité civile), la maîtrise de la dynamique de la masse salariale devrait permettre une économie de 49 millions d'euros au sein du périmètre du ministère de l'Intérieur, tandis que les autres dépenses du ministère seraient stabilisées par rapport à la LFPF 2014. La modernisation des systèmes d'information et de communication du ministère devrait donc être financée grâce à des économies résultant d'un effort généralisé de dématérialisation des procédures. Au total, les moyens du ministère de l'Intérieur augmenteraient donc de 0,8 % environ.

Conformément au caractère prioritaire donné à la justice par le Président de la République, les créations d'emploi dans ce ministère se poursuivront en 2014 (+ 555 ETP) et contribueront notamment à la mise en place d'un parquet financier. Néanmoins, les crédits hors masse salariale du ministère de la justice seront réduits de 103 millions d'euros par rapport au plafond 2014 de la loi de programmation des finances publiques et stabilisés par rapport à la LFI 2013, notamment grâce à des réformes portant sur les frais de justice. Le Rapporteur général souhaite cependant, à cet égard, que ces réformes ne se traduisent pas par des reports de charges aux dépens des experts, interprètes agréés, ... Le calendrier de certains projets immobiliers devrait être également révisé (construction du centre pénitentiaire de Draguignan), sans remettre en cause les projets prioritaires et urgents.

Les moyens de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* seraient en hausse de 3,2 % par rapport à 2013, en raison du dynamisme des prestations sociales qu'elle finance. Une mission a été confiée à notre collègue M. Christophe Sirugue afin de faire des propositions d'évolution du RSA activité et de la prime pour l'emploi que le Rapporteur général entend étudier avec intérêt.

La mission *Égalité des territoires, ville et logement* bénéficierait de moyens supplémentaires par rapport à 2013 (+ 1,2 %), compte tenu des mesures d'hébergement d'urgence décidées dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et de l'évolution spontanée, plus dynamique qu'anticipé lors de l'élaboration du budget triennal, des aides au logement. Les autorisations d'engagement des aides à la pierre seraient maintenues au niveau prévu dans le cadre du budget triennal.

Enfin, il convient de souligner les moyens constants conférés à la mission *Recherche et Enseignement supérieur* entre 2013 et 2014 alors que la LPFP anticipait une augmentation des crédits de paiement à hauteur de 120 millions d'euros sur l'annuité 2014. Des économies seront mises en œuvre, notamment par un recentrage des moyens de l'Agence nationale de la recherche et une rationalisation des investissements immobiliers. Néanmoins, ainsi que précédemment évoqué, il est prévu le recrutement de 1 000 ETP au sein des universités ainsi qu'un accroissement des moyens destinés au financement de l'élargissement du champ des dépenses éligibles aux exonérations de charges sociales du dispositif « Jeunes entreprises innovantes » (JEI) aux charges de personnel affectées à l'innovation.

– L'évolution des crédits de paiement des autres missions non prioritaires (– 2,8 % par rapport à la LFI 2013)

Les moyens des affaires étrangères seraient en baisse par rapport à la LFI 2013 (– 1,1 % sur la mission *Action extérieure de l'État* et – 3,1 % sur la mission *Aide publique au développement*), compte tenu d'un effort de rationalisation des moyens des opérateurs, notamment des rémunérations, et la baisse attendue des contributions internationales. Ces économies, associées à une politique immobilière ambitieuse, permettront cependant de financer un effort supplémentaire en faveur de la sécurité du réseau des représentations françaises à l'étranger.

– Les moyens budgétaires de l'agriculture et agroalimentaire seraient également en baisse par rapport à la LFI 2013 (– 5,4 % sur la mission *Agriculture*) en raison de la réforme de la politique agricole commune (PAC), qui permettra de limiter la part nationale des dispositifs cofinancés avec l'UE. Sur le périmètre hors PAC, les crédits du ministère seraient globalement stabilisés.

– Les moyens de la mission *Conseil et contrôle de l'État* seraient en légère baisse grâce aux efforts de maîtrise de la dépense proposés par le Conseil d'État, la Cour des comptes et le Conseil économique, social et environnemental.

– Sur le périmètre du ministère de la *Culture* et de la *communication*, les ressources publiques de France Télévisions seraient stabilisées en 2014 tandis que les autres opérateurs de l'audiovisuel public devraient réduire leurs dépenses de fonctionnement (– 2,8 %). Enfin, la programmation 2014 maintient l'annulation de projets immobiliers non financés lancés par le précédent Gouvernement (Maison de l'Histoire de France, Hôtel de Nevers).

– Les crédits budgétaires de la mission *Défense* seraient fixés à 29,6 milliards d'euros en 2014 (– 1,7 %) mais seraient complétés par des ressources exceptionnelles afin de permettre la mise en œuvre des orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Outre la poursuite de réduction des effectifs du ministère de la Défense, des économies seront réalisées concomitamment sur les dépenses de fonctionnement du ministère.

– Les missions *Économie et Gestion des finances publiques et des ressources humaines* connaîtraient une diminution sensible de leurs crédits par rapport à 2013 (respectivement de – 6,6 % et – 1,5 %) compte tenu d'économies sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement attendues des administrations du ministère de l'Économie et des finances (52 millions d'euros) tandis que la réduction des effectifs se poursuivra, tout en assurant le recrutement de d'agents supplémentaires pour lutter contre la fraude fiscale. Les dépenses d'entretien immobilier de l'État, pilotées par France Domaine, seront aussi rationalisées (- 34 millions d'euros par rapport à 2013).

– Les moyens de la mission *Immigration, asile et intégration* seraient révisés à la baisse malgré le financement des 4 000 créations de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile, annoncées dans le cadre du comité interministériel de lutte contre l'exclusion.

– Enfin, les crédits de paiement des autres missions du budget général seraient également en baisse : *Écologie* (– 7 %), *Direction de l'action du Gouvernement* (– 2,1 %), *Santé* (– 0,1 %) et *Sport, jeunesse et vie associative* (– 2,3 %), étant néanmoins précisé que la montée en charge du service civique se poursuivra pour incorporer 31 000 volontaires, de même qu'ils permettront le plan de redressement financier du CNDS.

En conclusion, le Rapporteur général observe que le Gouvernement se lance dans un exercice courageux, responsable et inédit afin de parvenir à réduire de manière structurelle les dépenses de l'État par la mise en œuvre de réformes de long terme, sans toutefois trahir ses priorités en faveur de l'emploi, de la jeunesse, de la sécurité et de la justice.

*

* *

AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Au cours de sa séance du jeudi 27 juin 2013, la Commission procède à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.

M. le président Gilles Carrez. Nous entendons ce matin M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes qui nous présente le rapport, toujours très attendu, sur la situation et les perspectives des finances publiques. Il est accompagné de MM. Raoul Briet, président de la première chambre, Jean-Marie Bertrand, président de chambre et rapporteur général de la Cour, François Ecalte et Guillaume Boudy, conseillers maîtres. Nous saluons également la présence de magistrats de la Cour des comptes du Maroc.

Nous débattons ensuite des perspectives des finances publiques pour 2014 et 2015, en articulation avec l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012. J'espère, monsieur le Premier président, que vous nous parlerez aussi de l'état de l'exécution de l'année 2013 : c'est une question de méthode, car chacun admettra qu'il est parfaitement logique d'envisager une séquence complète de 2012 à 2015.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames, messieurs les députés, chaque année, la Cour des comptes remet au Parlement un rapport public sur la situation et les perspectives des finances publiques. Ce document livre une analyse à la fois rétrospective et prospective de la situation des finances publiques dans leur ensemble : celles de l'État, de la sécurité sociale, des collectivités territoriales – en somme tout ce qu'on appelle les administrations publiques, dont les dépenses représentent 56,6 % de la production nationale en 2012. Destiné à assister le Parlement dans son débat de juillet sur l'orientation des finances publiques, ce rapport s'adresse aussi au citoyen : la Cour joue pour lui comme pour le Parlement un rôle de vigie indépendante en matière de finances publiques.

Chaque année, ce rapport s'enrichit pour mieux éclairer les décideurs publics et les citoyens sur les enjeux de la maîtrise des comptes publics. L'an dernier, des développements détaillés sur la situation des finances publiques au moment de l'alternance avaient été ajoutés, afin de répondre à une demande du Premier ministre. Cette année également, la Cour a attentivement examiné la situation des finances publiques à mi-année pour analyser les risques pesant sur la fin de la gestion 2013 : il nous semble relever de la mission de la Cour d'apporter au Parlement à mi-année une analyse la plus complète possible sur le sujet avant que ne s'engage le débat d'orientation sur les finances publiques. La Cour relève à cet égard que les informations qui lui ont été transmises par le ministère des finances ont été moins complètes que l'an dernier.

J'ai autour de moi Raoul Briet, président de chambre et président de la formation interchambres qui a préparé ce rapport, Jean-Marie Bertrand, président de chambre et rapporteur général de la Cour, François Ecalte et Guillaume Boudy, conseillers maîtres, rapporteurs de synthèse. De nombreux autres rapporteurs ont également contribué à ce rapport et je veux leur exprimer toute ma reconnaissance.

La France se situe à un moment crucial dans la conduite du redressement de ses finances publiques. Elle a engagé depuis 2011 l'indispensable réduction de ses déficits publics. Les premiers résultats ont été obtenus : la moitié du chemin a bien été parcourue. Pour autant, si l'atonie de la croissance doit être naturellement prise en considération dans le calendrier du rééquilibrage de nos comptes, les efforts ne doivent en aucune manière être relâchés. La seconde moitié du chemin reste à parcourir et, selon les engagements du Parlement et du Gouvernement, elle doit consister, de façon quasi exclusive, en un effort de réduction du poids de la dépense publique. Cela implique en 2014 et 2015 d'importantes réformes qui devront concerner tous les acteurs publics, et permettre de résorber en priorité les déficits des régimes de sécurité sociale. Tel est le message essentiel développé dans ce rapport.

Je souhaite m'arrêter un instant sur les raisons fondamentales qui dictent la démarche de redressement des comptes publics. Cela fait de nombreuses années que la Cour prône une rupture avec plus de trois décennies de déséquilibre des comptes publics, qui ont conduit la dette, chaque année, à s'accroître pour atteindre 90,2 % du PIB fin 2012, alors que ce ratio était de 46 % en 1993, c'est-à-dire deux fois moindre.

Cet appel à un retour à l'équilibre structurel des comptes publics ne repose pas sur le seul attachement formel à des comptes à l'équilibre. Il s'appuie sur un raisonnement qui associe trois types de considérations – sur la souveraineté de notre pays, sur la compétitivité de son économie et sur la cohésion sociale.

S'agissant de la souveraineté tout d'abord, aussi longtemps que notre pays aura une dette élevée, il se situera dans une zone dangereuse qui l'expose à un risque en cas de hausse des taux d'intérêt. Jusqu'à ces derniers jours, ceux-ci se situaient à un niveau qui n'avait jamais été aussi bas mais leur remontée, plus ou moins forte et rapide, est inéluctable. L'on observe d'ailleurs depuis quelques jours la réapparition de tensions sur les marchés obligataires et un relèvement des taux lié aux perspectives de resserrement de la politique monétaire américaine.

Si les taux augmentent ne serait-ce que d'un point, ce sont immédiatement, pour le seul État, 2 milliards d'euros de charge d'intérêts l'année suivante et plus de 12 milliards d'euros au bout de dix ans. Le risque d'un emballement de la dette n'est pas seulement théorique et peut conduire les États concernés à des remises en cause de leur souveraineté. Notre pays a commencé à redresser sa crédibilité en matière de finances publiques, après une dizaine d'années de non-respect de ses engagements, mais cette crédibilité est encore fragile et doit encore être confortée. N'oublions pas que l'absence de redressement aurait un impact négatif vraisemblablement bien plus important encore sur l'activité que celui des mesures de redressement ! Il serait sanctionné par un alourdissement brutal des charges d'intérêts qui obligerait à mettre en place des politiques très restrictives.

La Cour fonde également ses recommandations pour un retour à l'équilibre structurel des comptes sur un raisonnement guidé par le souci de contribuer à rétablir la compétitivité de l'économie française. La charge d'intérêts des administrations publiques a atteint 52,2 milliards d'euros en 2012 et représente plus du double de l'effort budgétaire consacré à la recherche et à l'enseignement supérieur. Elle retire à notre pays d'importantes marges de manœuvre qui lui manquent, particulièrement pour pouvoir relever sur le moyen et long terme son potentiel de croissance. En s'attaquant aux déficits publics, on se donne les moyens de pouvoir remédier à terme au second déficit majeur dont souffre la France, son déficit de compétitivité.

Enfin, – troisième forme d’argument qui milite pour le retour à l’équilibre des comptes publics –, le stock de dette accumulé pose de façon croissante une question d’équité entre les générations. La plus grande partie de la dette accumulée correspond en effet très largement à des dépenses de fonctionnement et de transferts sociaux et non à des dépenses d’investissement qui auraient contribué à préparer l’avenir. Dès lors, rien ne justifie que leur charge soit transférée d’une génération sur l’autre.

Au total, ce raisonnement souligne les effets négatifs d’une dette trop importante, et les risques que celle-ci fait courir à notre pays. Ce sont avant tout des considérations touchant à son intérêt national qui doivent conduire la France à redresser ses comptes publics, et non une contrainte venant de l’extérieur, même si celle-ci n’est pas sans réalité.

La Cour n’ignore pas que les mesures de redressement ont un effet négatif à court terme sur l’activité économique. C’est pourquoi elle considère comme logique que soient visés des objectifs de déficit structurel, c’est-à-dire corrigé des effets des variations conjoncturelles de l’activité, parallèlement aux objectifs de déficit effectif. S’en tenir à ce seul dernier objectif obligerait à prendre des mesures de redressement au fur et à mesure que les prévisions de croissance sont revues à la baisse, en ignorant l’impact que ces mesures peuvent avoir sur la situation économique. Cette préoccupation a d’autant plus de pertinence dans le contexte actuel que des pays voisins conduisent de façon concomitante le redressement de leurs comptes, ce qui peut aggraver l’effet négatif à court terme des mesures prises.

Le traité européen du 2 mars 2012 prévoit que les engagements des différents États en matière de finances publiques sont exprimés en termes de solde et d’effort structurel. Ces notions sont familières à la Cour qui raisonne, depuis plusieurs années déjà, en termes de déficit structurel.

Ce n’est pas pour autant qu’il faut cesser d’accorder de l’importance à la notion de déficit effectif. Le pacte de stabilité européen, mis en place au moment de l’entrée en vigueur de la zone euro, continue de reposer principalement sur des critères de solde effectif. Cette notion garde toute sa pertinence dans l’analyse des finances publiques, car c’est le niveau du déficit effectif qui détermine l’accumulation de dette nouvelle : les raisonnements en termes de déficit structurel et effectif sont complémentaires, le premier améliorant le pilotage des finances publiques en assurant un meilleur dosage dans le temps des efforts de redressement, et le second permettant d’en mesurer les résultats.

L’analyse de la Cour a montré qu’en 2010, plus des deux tiers du déficit public étaient indépendants de la crise et présentaient un caractère structurel. Le déficit structurel était alors d’environ 6 % du PIB. Il s’est réduit pour atteindre 4 % à la fin de l’année 2012 et devrait encore se réduire significativement en 2013. C’est donc la moitié du chemin du retour à l’équilibre structurel qui aura été parcourue à la fin de l’année 2013.

Je vais maintenant évoquer le constat de la Cour sur l’année 2012, puis son analyse sur la situation de 2013 avant de présenter les enjeux de la maîtrise des finances publiques pour les années à venir et les préconisations de la Cour.

L’année 2012 a connu un effort très significatif de redressement des comptes : l’effort structurel, c’est-à-dire la somme des mesures nouvelles en recettes et de maîtrise des dépenses, a représenté 1,1 point de PIB, soit un niveau jamais atteint depuis les années 1995 et 1997, au moment de la qualification dans la zone euro. Cet effort a été obtenu en quasi-totalité par des hausses de prélèvements obligatoires, dont le rendement s’est élevé à 22 milliards d’euros. Le rythme de croissance des dépenses publiques a été ralenti par

rapport à la moyenne des années précédentes, pour atteindre 1 % en volume, c'est-à-dire en plus de l'inflation. L'objectif d'une croissance limitée à 0,4 % en volume n'a pas été tenu. Si les normes de dépenses de l'État ont été respectées, ainsi que celles concernant la sécurité sociale, la croissance des dépenses des collectivités territoriales a été plus rapide qu'anticipé, en particulier en matière de dépenses de fonctionnement.

Toutefois, cet effort structurel important ne s'est traduit que par une réduction limitée du déficit public, qui est passé de 5,3 % du PIB à 4,8 %, en raison d'une nette dégradation de la conjoncture. La croissance était de 2 % en 2011 et a été nulle en 2012. La situation à la fin de l'année 2012 demeure donc préoccupante, et ce pour deux raisons principales.

La première est que le niveau de déficit est encore très éloigné de celui qui aurait permis de stabiliser la dette, soit 1,3 % du PIB. Dès lors, la dette a continué d'augmenter à un rythme soutenu, puisqu'elle est passée de 85,8 % du PIB à 90,2 % en un an.

La seconde est que, malgré l'effort fourni, le déficit de la France se situe toujours au-dessus de la moyenne des pays de la zone euro, qui est de 4 %, et de la moyenne de l'Union européenne, qui est de 3,7 %. Cela tient principalement au fait que les autres pays ont consenti, dans la même période, un effort au moins équivalent à celui de la France ; celle-ci n'a donc pas pu rattraper son retard relatif. Le déficit structurel de la France, ramené à 4 %, demeure deux fois plus important que celui de la zone euro, à 2,1 %. L'Italie a nettement amélioré sa situation, et son déficit structurel a été ramené à 1,4 point de PIB. L'Allemagne, quant à elle, est parvenue à dégager un excédent structurel. Dès lors, les trajectoires d'endettement de la France et de l'Allemagne continuent de diverger, la première augmentant le niveau de sa dette pendant que la seconde le réduit.

Ainsi, si notre pays a réduit son déficit structurel, ses finances publiques sont encore loin d'être assainies. Le niveau du déficit demeure très important : il représentait à la fin de l'année 2012 près de 100 milliards d'euros et 8,5 % des dépenses publiques, ce qui signifie qu'un mois de dépenses est financé par l'emprunt.

J'en viens maintenant à l'année 2013. L'effort de redressement programmé a été amplifié, pour atteindre 1,9 point de PIB. L'objectif de déficit public, fixé à 3 % en loi de finances initiale, a été révisé en avril dans le programme de stabilité à 3,7 % du PIB. Il pourrait néanmoins être assez sensiblement dépassé. La Cour a évalué le risque sur le produit des recettes et le niveau des dépenses.

S'agissant des recettes, deux formes de risques ont été identifiées. La première porte sur les prévisions de croissance du PIB. Le programme de stabilité table sur une croissance de 0,1 %, prévision qui demeure fragile. Si la dernière prévision de l'INSEE, moins pessimiste que celle de l'OCDE, se réalise, soit une diminution du PIB de 0,1 %, ce sont 2 milliards d'euros de recettes qui manqueraient. Le déficit serait alors accru de 0,1 point de PIB.

La seconde forme de risque concerne les hypothèses techniques dites d'élasticité, qui mesurent la façon dont le produit des recettes varie en fonction de la croissance. La Cour avait constaté que ces hypothèses avaient été surestimées dans le projet de loi de finances pour 2013. Elles ont en grande partie été révisées dans le programme de stabilité, mais des fragilités demeurent. Ainsi, la prévision de TVA suppose que les facteurs qui ont joué à la baisse du produit de cet impôt en 2012 ne joueront pas en 2013 : elle apparaît donc fragile.

Hors révision de la croissance économique, la Cour a identifié des risques sur le produit des recettes qui peuvent représenter, dans l'hypothèse élevée, jusqu'à 6 milliards d'euros, soit 0,3 point de PIB.

Au total, les risques qui s'attachent aux prévisions économiques et au montant des recettes pourraient porter aux alentours de 4 points de PIB le déficit pour 2013.

La Cour estime que les objectifs de dépenses apparaissent réalisables. En effet, elle a examiné les risques pesant sur l'exécution des dépenses de l'État. Elle a identifié, sur le champ de la norme en valeur, des risques de dépassement d'un ordre de grandeur habituel, soit entre 1 et 2 milliards d'euros, que les redéploiements et annulations de crédits peuvent permettre de couvrir : en 2012, 3,7 milliards d'euros avaient été annulés en cours de gestion. Au-delà de ces risques habituels, il convient de souligner l'importance de l'aléa que constitue le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, qui pourrait être majoré de 1,8 milliard d'euros. En sens inverse, des économies pourraient être constatées sur la charge d'intérêts de la dette. Dans le domaine social, le rythme actuel de la dépense de soins observée jusqu'aujourd'hui, s'il se prolonge, pourrait conduire à des dépenses inférieures de 500 millions d'euros à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie – ONDAM – voté. Ces moindres dépenses pourraient permettre de compenser, au moins pour partie, les risques qui s'attachent à une sous-estimation des dépenses des collectivités territoriales. L'objectif d'une croissance des dépenses publiques dans leur ensemble limitée à 0,9 % en volume, après 1 % en 2012, apparaît donc atteignable.

Au total, la Cour considère que le nouvel objectif de déficit de 3,7 % retenu dans le programme de stabilité risque d'être dépassé en raison de prévisions de recettes qui demeurent trop optimistes. Il ne faut pas exclure l'hypothèse d'un déficit effectif se situant autour de 4 % du PIB.

Compte tenu de l'ampleur de l'effort programmé et de l'atonie de la croissance économique en 2012 et en 2013, la Cour considère qu'il n'y a pas lieu d'envisager des mesures de rééquilibrage en cours d'année. Elle prolonge en cela le raisonnement de nature structurelle qu'elle avait tenu à l'occasion du rapport public annuel de février dernier. En revanche, il convient de s'attacher à ce que l'effort programmé, le plus important de l'histoire budgétaire récente, soit entièrement réalisé. Pour cela, la plus grande vigilance doit être portée au strict respect des objectifs de dépense, afin que l'année 2013 marque un progrès effectif et significatif par rapport à 2012.

La même logique de prise en compte de la conjoncture conduit à décaler dans le temps des objectifs de déficit effectif. Le programme de stabilité établi par le Gouvernement prévoit un déficit public inférieur à 3 % en 2014. En réalité, en reprenant les efforts structurels prévus dans le programme de stabilité, soit 1 point de PIB en 2014 et 0,6 point en 2015, mais en retenant des hypothèses plus prudentes en matière de croissance économique et de dynamique des recettes, ce ne serait qu'en 2015 que le déficit public serait ramené à 3 %. Cette analyse rejoint la proposition de recommandation formulée à la fin du mois de mai par la Commission européenne, proposition qui est sur le point d'être adoptée par le Conseil de l'Union européenne.

Ce report de deux ans met en évidence le caractère déjà en partie dépassé du programme de stabilité d'avril. Plus fondamentalement, les trajectoires des soldes effectif et structurel de la loi de programmation des finances publiques apparaissent aujourd'hui en décalage manifeste tant avec les résultats de l'exercice 2012 qu'avec les prévisions du programme de stabilité, en particulier pour 2013. Ces écarts posent la question d'une mise à jour de la loi de programmation, qui doit constituer la référence principale en matière de conduite et de surveillance des finances publiques.

Le desserrement du calendrier, s'il tire les conséquences de la faiblesse de la croissance, n'autorise aucun relâchement de l'effort structurel de réduction du déficit. L'effort programmé pour 2014 et 2015, soit 1,6 point de PIB au total, s'il est moins important que celui de la seule année 2013, représente une exigence forte, car il est prévu qu'il porte à 80 % sur les dépenses publiques. Ces objectifs ont été fixés non par la Cour, mais par le Gouvernement et le Parlement, le Gouvernement souhaitant conserver la trajectoire qu'il a fixée et sur laquelle le Parlement s'est prononcé en avril.

Ce choix de privilégier désormais le levier des dépenses va dans le sens des préconisations émises par la Cour depuis plusieurs années. Il représente une rupture par rapport aux années passées, pendant lesquelles le redressement avait été réalisé, en quasi-intégralité, par des mesures de recettes nouvelles. En conséquence, le taux de prélèvements obligatoires s'est élevé à 45 % du PIB en 2012, soit le niveau le plus élevé jamais atteint. Cette hausse, qui devrait se prolonger en 2013, s'est accompagnée d'une forte instabilité fiscale. Dans un contexte de concurrence entre États et de déficit de compétitivité et d'attractivité de notre territoire, il serait contreproductif d'augmenter encore sensiblement ce niveau.

Le Gouvernement prévoit un freinage accentué de la dépense publique, dont la croissance en volume serait limitée à 0,4 % en 2014 et à 0,2 % en 2015. En dépit de ce freinage et pour tenir les objectifs, le programme de stabilité prévoit des mesures significatives de hausse des prélèvements obligatoires à hauteur de 12 milliards d'euros, dont 5 milliards d'euros correspondraient à une compensation de la baisse du rendement de certaines mesures passées et 7 milliards d'euros à un surcroît net de recettes. La Cour estime que le principal bénéficiaire de ces mesures devrait être la sécurité sociale.

Ces 7 milliards d'euros de mesures nouvelles en recettes en 2014, suivies par une stabilisation en 2015, sont à rapprocher des 33 milliards d'euros votés en 2013, aux 22 milliards d'euros en 2012 et aux 18 milliards d'euros en 2011. Elles devraient en priorité passer par une réduction du coût des niches fiscales et sociales.

Pour réaliser l'effort programmé, d'importantes économies sur la dépense publique devront être dégagées : 13 milliards d'euros en 2014 puis 15 milliards d'euros en 2015. Les réformes permettant une réduction du poids de la dépense publique apparaissent donc plus que jamais nécessaires. Cependant, à ce stade, elles ne sont, pour la plupart, qu'esquissées. La Cour estime que cette réduction est réalisable, à trois conditions.

La première est d'agir rapidement. Prendre des mesures ayant un impact significatif dès aujourd'hui évitera de devoir prendre des mesures plus drastiques demain.

La deuxième est qu'aucun acteur de la dépense publique ne soit par principe écarté de la participation à l'effort. En France, les services de l'État et l'assurance maladie, pour lesquels les outils de pilotage de la dépense sont les plus développés, ont subi ces dernières années une contrainte plus forte que les autres acteurs, en particulier les opérateurs de l'État et les collectivités territoriales.

Tous les acteurs sont concernés, toutes les formes de dépense également – c'est la troisième condition. La maîtrise de la masse salariale est indispensable. Des économies sur les dépenses d'intervention, c'est-à-dire les subventions et les prestations sociales, sont également d'autant plus essentielles qu'elles représentent plus de la moitié de la dépense publique et qu'elles ont été peu concernées par les mesures prises jusqu'ici, notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques – RGPP.

La maîtrise des dépenses passe par des réformes de fond. L'effort à venir est une occasion de rompre avec une culture qui met trop l'accent sur les moyens et pas assez sur les résultats obtenus. La France occupe en 2012 la deuxième place parmi les pays de l'OCDE en matière de dépenses publiques dans le PIB, avec 56,6 % ; elle se rapproche ainsi du Danemark, et devrait même le dépasser. Mais notre pays figure bien plus rarement parmi les premiers lorsque les résultats de ses politiques publiques sont mesurés. C'est particulièrement le cas pour le logement, la formation professionnelle, l'éducation nationale.

Trop souvent, en effet, le réflexe, lorsqu'il s'agit de régler un problème, de répondre à une demande sociale, consiste à apporter des moyens nouveaux. Des dispositifs s'ajoutent aux anciens sans que ces derniers soient supprimés. Il existe une vaste zone grise de dispositifs peu suivis et dont l'étude révèle souvent qu'ils sont insuffisamment ciblés. La tolérance envers ces effets d'aubaine, pour peu que l'objectif principal soit à peu près atteint, a longtemps empêché un nécessaire travail de rationalisation. La multiplication d'acteurs publics, dont les compétences se recoupent souvent, est en elle-même une source de dépenses pour la collectivité nationale.

Il existe incontestablement d'importantes marges de progrès pour améliorer la performance des politiques publiques et des organismes publics, sans remettre en cause ni la qualité du service rendu ni les principes du modèle social français. Faire aussi bien, voire mieux, est possible, en dépensant moins.

La démarche de recherche d'économies doit être comprise et utilisée comme une occasion de mettre en œuvre des réformes plus profondes, touchant à l'adaptation et à la modernisation des politiques publiques. La Cour a montré le mois dernier qu'une révision profonde des modes de gestion des enseignants pourrait améliorer les résultats du système scolaire tout en constituant une réponse aux attentes des enseignants bien plus efficace que la variation des effectifs. Elle a livré en janvier un rapport sur les politiques relatives au fonctionnement du marché du travail mettant en évidence que les dispositifs existants, qu'ils concernent l'indemnisation du chômage ou la formation professionnelle, ne bénéficiaient que peu à ceux qui en avaient le plus besoin. D'autres rapports de la Cour illustrent le contenu qui peut être donné à des réformes de fond : l'organisation des forces de sécurité, la politique en faveur du sport, les musées, le service de santé des armées, la psychiatrie, les services d'incendie et de secours – ma liste est bien loin d'être complète.

Pour faciliter l'acceptation des choix et réussir dans la conduite du changement, il est préférable que ces réformes structurelles résultent d'un diagnostic aussi partagé que possible. Pour cela, l'outil à privilégier est l'évaluation des politiques publiques, à laquelle contribuent le Parlement, la Cour des comptes mais aussi le Gouvernement, par la démarche de modernisation de l'action publique, la MAP. Il est essentiel que les travaux engagés dans ce cadre aboutissent. Le retard pris dans la mise en place de ces réformes structurelles, le fait que la RGPP n'apporte plus de nouvelles économies et l'ampleur des efforts à réaliser en 2014 et 2015 rendent nécessaire, à court terme, des mesures transversales de freinage de la dépense publique, comme le gel de la valeur du point dans les fonctions publiques ou une moindre progression de l'ONDAM. Cela peut passer également par une moindre revalorisation de certaines prestations sociales, à l'exception des minima sociaux. Ces revalorisations inférieures à l'inflation, ou modulations, pourraient concerner les pensions de retraite, les prestations familiales ainsi que les aides au logement. Pour préserver les retraités les plus modestes, cette mesure pourrait être modulée en fonction du niveau total des pensions perçues. J'insiste sur le fait que ces moindres revalorisations ne devraient pas concerner les minima sociaux, par exemple le minimum vieillesse ou le revenu de solidarité active.

De telles mesures transversales produisent des effets rapides et substantiels. Elles seront d'autant mieux admises qu'elles joueront un rôle temporaire et limité, dans l'attente des indispensables réformes structurelles.

Ces réformes requièrent, de la part des décideurs – dont nous ne sommes pas –, de définir des priorités, d'effectuer des choix explicites, d'améliorer le ciblage de dispositifs qui touchent un trop large éventail de bénéficiaires, de reconsidérer des politiques publiques qui n'atteignent pas leurs objectifs ou le font à un coût trop élevé. À cette fin, la Cour livre dans la cinquième partie de ce rapport un éventail de réformes possibles et susceptibles de contribuer à la maîtrise des dépenses. Il ne prétend nullement à l'exhaustivité et rassemble des mesures de nature et d'ampleur diverses. Il ne s'agit ni d'un programme d'économies ni d'un menu, mais d'une carte proposant des pistes tirées des rapports les plus récents de la Cour. Je rappelle que les objectifs de réduction de la dépense publique sont fixés non par la Cour, mais par les programmes sur lesquels le Gouvernement s'est engagé et qui ont été approuvés par le Parlement il y a quelques semaines.

Pour l'État, est notamment suggéré un ciblage plus pertinent des dispositifs d'aide à la presse, d'aide aux buralistes, de certaines aides au logement ou encore dans le secteur de la formation professionnelle continue. La poursuite de la professionnalisation de la politique des achats de l'État pourrait entraîner des économies substantielles. Sur la seule maintenance des équipements militaires, la Cour avait identifié 300 millions d'euros d'économies potentielles. Les coûts de gestion des services de l'État pourraient être encore allégés, par exemple en modernisant la gestion des pensions ou celle de l'impôt.

L'organisation des services déconcentrés de l'État peut, elle aussi, être encore améliorée ; la Cour avait cité, en janvier 2012, l'exemple des sous-préfectures. Elle livrera prochainement un rapport sur l'organisation d'ensemble des services territoriaux de l'État. L'organisation des services à l'étranger présente également des marges d'amélioration.

La maîtrise de la masse salariale de l'État, qui représente le tiers de ses dépenses, constitue naturellement un enjeu central. À effectifs constants, de nombreux facteurs contribuent à la hausse tendancielle de la masse salariale, estimée à 1,3 milliard d'euros. Il s'agit notamment des mesures catégorielles et de l'effet des avancements, appelé GVT positif.

Pour tenir les objectifs de dépenses, le Gouvernement a prévu de limiter l'accroissement de la masse salariale à 300 millions d'euros par an. À effectifs stabilisés, ainsi que le Gouvernement l'envisage, cela suppose de mener une politique salariale très rigoureuse qui combine le gel du point de la fonction publique ou une très faible revalorisation de celui-ci, une réduction importante des mesures catégorielles et un ralentissement des déroulements de carrière. Une telle option risque ainsi de priver l'État d'une grande partie des leviers d'une politique dynamique de gestion des ressources humaines.

Pour éviter de prolonger le gel du point ou de ralentir fortement les déroulements de carrière, d'autres leviers peuvent être actionnés, notamment une réduction limitée des effectifs. La Cour présente plusieurs scénarii ; parmi ceux-ci figure par exemple le non-remplacement d'un départ à la retraite sur six, soit une réduction d'effectifs de 10 000 emplois à temps plein. Une telle réduction, à répartir sur tout ou partie des administrations de l'État en fonction des priorités de l'action gouvernementale, pourrait s'accompagner d'une option visant à augmenter la durée effective du travail des agents, afin de limiter les conséquences des réductions d'effectifs sur la quantité et la qualité des services publics rendus. Ces orientations valent également pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Les régimes de protection sociale doivent d'autant plus contribuer à la maîtrise des dépenses que leurs comptes s'inscrivent dans des perspectives non soutenables. La Cour a réalisé des projections nouvelles des soldes des régimes d'assurance maladie et de retraite, en se fondant sur des hypothèses actualisées sur la base du programme de stabilité et, pour les années suivantes, sur des hypothèses d'évolution de la masse salariale équivalentes à celles connues au cours des douze dernières années. Ces projections font apparaître une dégradation de près de 10 milliards d'euros du solde du régime général de la sécurité sociale à l'horizon 2017. À politique inchangée, le régime général serait constamment déficitaire d'ici à 2030, y compris la branche maladie. Pour l'ensemble du système de retraite, le déficit, de 1,6 % du PIB en 2030, serait plus élevé que celui qu'envisage le Conseil d'orientation des retraites. Ces perspectives appellent des mesures de redressement rapides pour prévenir les déficits à venir, et des réformes plus structurelles pour contenir la croissance spontanée des dépenses.

Le rapport cite les économies que pourrait entraîner une réforme des modalités d'organisation et de prise en charge des transports sanitaires ou une simplification du régime des indemnités journalières pour congé maladie. S'agissant des retraites, plusieurs possibilités sont sur la table, comme la limitation des avantages familiaux accordés aux retraités, notamment par la fiscalisation de la majoration de 10 % des pensions dont bénéficient les personnes ayant élevé trois enfants, ou la réduction du coût de certaines niches sociales bénéficiant aux retraités. La Cour a par ailleurs identifié une économie potentielle d'un milliard d'euros dans les dépenses de personnel et de gestion administrative des caisses de sécurité sociale.

Enfin, les collectivités territoriales doivent participer à l'effort, leurs dépenses non liées aux transferts de compétences s'étant fortement accrues au cours des dernières années. La loi de programmation des finances publiques a prévu une stabilisation, puis une réduction d'une partie des concours financiers de l'État, qui représentent le quart des ressources des collectivités. Il convient de veiller à ce que cette diminution ne s'accompagne pas d'une hausse symétrique des impôts locaux. Un mécanisme de redistribution des ressources entre collectivités permettrait de ne pas pénaliser les plus fragiles. L'État pourrait accompagner l'effort qu'il demande aux collectivités par une démarche de réduction du coût des normes qu'il leur impose.

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont identifié de nombreuses pistes d'économies pour les collectivités. En particulier, les mutualisations permises par le développement de l'intercommunalité sont encore loin d'avoir produit tous leurs effets bénéfiques. J'ai évoqué les leviers d'une maîtrise de la masse salariale – effectifs, mesures catégorielles et déroulements de carrière – que les collectivités pourraient mobiliser, dans un contexte où leur masse salariale a augmenté de 3,3 % en 2012 contre 2,4 % en 2011, alors que l'État a quasiment stabilisé cette dépense. La rationalisation de la gestion du patrimoine des collectivités, dont l'entretien coûte chaque année 3 milliards d'euros, pourrait dégager d'importantes économies. Certains postes de dépenses pourraient être sensiblement réduits, comme la publicité et les relations publiques, pour 1,5 milliard d'euros.

Toutes ces pistes présentent un éventail des choix possibles, compte tenu des objectifs ambitieux poursuivis par le Gouvernement et le Parlement en matière de maîtrise des dépenses.

En conclusion, je voudrais insister sur le fait que les réformes à venir fournissent l'occasion de moderniser l'action publique, de clarifier les rôles tenus par chacun, d'évaluer les dispositifs pour mieux les cibler. Le redressement peut être réalisé sans passer par les mesures drastiques d'austérité que d'autres pays ont parfois mises en place, j'entends par là de fortes diminutions de prestations sociales ou de rémunérations. Cela suppose d'agir

rapidement et de faire en sorte qu'aucun acteur ne soit exonéré de l'exigence collective d'un usage efficace et proportionné des moyens publics dont il dispose. Ces choix dépendent bien sûr des représentants du suffrage universel, à partir des objectifs et des priorités qu'ils définissent.

La Cour cherche à être force de proposition pour y contribuer, afin que notre pays puisse à la fois parcourir la seconde moitié du chemin du redressement des comptes et combattre le second déficit dont il souffre, celui de sa compétitivité. Le sens final de cette action est le relèvement de la croissance de demain et la garantie de la cohésion sociale de notre pays.

Je vous remercie de votre attention et me tiens, avec les magistrats qui m'entourent, à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le Premier président, votre analyse est de plus en plus inquiétante chaque année. Pour éviter toute polémique inutile, j'attribuerai ce phénomène à une période bien trop longue de déficit incessant et de progression inexorable de la dépense publique. Je note avec inquiétude que celle-ci l'emportera bientôt en pourcentage du PIB sur celle du Danemark, seul pays qui nous dépassait encore à cet égard. Je partage entièrement vos analyses : il faut absolument réagir.

Mes questions porteront sur la seule année 2013. Je suis très inquiet d'entendre que, contrairement à ce que je pensais, comme nombre de mes collègues, les soldes structurels ne s'amélioreraient pas. Mais, parce que je me méfie toujours un peu des analyses en termes de solde structurel, fondées sur des hypothèses souvent contestables, notamment en matière de dépenses, je ne considérerai l'exécution 2013 qu'en termes de solde effectif, en cumulant comptes de l'État et comptes sociaux. Vous laissez entendre que le déficit public, déjà porté – en comptabilité nationale, en « maastrichtien » – à 3,7 % il y a quelques mois dans le cadre du programme de stabilité, pourrait malheureusement atteindre environ 4 %, soit 80 milliards d'euros, essentiellement, semble-t-il, du fait de la baisse des recettes.

Les dépenses de l'État en 2013 souffriraient selon vous, exactement comme l'année dernière, d'un sous-provisionnement atteignant cette année 1,1 à 2,1 milliards d'euros, dans les domaines que nous ne connaissons que trop : les OPEX, les dépenses relatives à l'asile et à l'immigration, la solidarité, la mission « Travail et emploi », les allocations logement. Mais vous identifiez cette fois un risque nouveau de provisionnement de 500 millions d'euros supplémentaires sur la masse salariale. Un exemple parmi d'autres témoigne des foyers de dépense que représentent les dépenses « de guichet » : dans votre rapport sur l'exécution 2012, que nous avons examiné il y a un mois, vous indiquez que l'État était, fin 2012, en dette de 40 millions d'euros auprès de l'assurance maladie au titre de l'aide médicale de l'État – AME.

Or, pour financer ces dépenses, nous disposons ces dernières années des économies réalisées sur les intérêts de la dette, d'une part, et de la régulation budgétaire, d'autre part. Sur les intérêts de la dette, nous avons pu économiser 2,5 milliards d'euros par rapport à 2012. Vous évoquez la possibilité d'ajouter 500 millions d'euros supplémentaires aux 700 millions d'économies intégrés dans le programme de stabilité, avant de préciser aussitôt que l'on observe ces derniers temps une certaine nervosité des marchés financiers. Je rappelle que nous empruntons cette année 180 milliards d'euros : vous l'avez dit, 100 points de base de taux d'intérêt supplémentaires représenteraient donc 2 milliards d'euros. Quant à la régulation budgétaire, il vous paraît difficile d'aller au-delà des 3,7 milliards d'annulations de l'année 2012. Dans ces conditions, pensez-vous que nous pourrions respecter les deux règles auxquelles nous nous astreignons depuis des années : la norme « zéro volume », incluant dette et pensions, et la norme « zéro valeur », qui les exclut ?

J'en viens aux dépenses sociales. Dans ce domaine, les sources d'envolée des dépenses sont partiellement prises en considération par le programme de stabilité : je songe au Fonds de solidarité vieillesse, aux retraites, du fait des décisions prises il y a un an, et à l'assurance maladie avec la fin de la convergence tarifaire – sommes-nous parfaitement au clair avec l'ONDAM ? Les objectifs de dépenses inscrits dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale sont-ils respectés ?

S'agissant enfin des recettes, vous indiquez que « *les pertes probables de recettes en 2013 [sont] imputables à une élasticité plus faible que prévu* ». Mais il convient de distinguer l'élasticité par rapport à la croissance de l'élasticité par rapport à la structure même de l'impôt, à laquelle il me semble que vous faites ici allusion. Je crains en effet que nous ne soyons entrés dans une zone de rendement décroissant de l'impôt. Je citerai deux exemples à l'appui de cette hypothèse.

D'abord, l'impôt sur les sociétés. Nous avons adopté d'importantes mesures en loi de finances pour 2013, mais le programme de stabilité – auquel je me permets de faire référence, car c'est le seul texte qui nous fournisse des éléments d'information – indique que ces mesures nouvelles – limitation de la déductibilité des intérêts, nouveau calcul des plus-values sur les titres de participation, etc. – vont rapporter moins que prévu. C'est bien ici d'élasticité par rapport à la structure de l'impôt qu'il s'agit.

Quant à l'impôt sur le revenu, la prévision de recettes pour 2013 est de 72 milliards d'euros, soit 20 % de plus que les quelque 60 milliards de l'exécution 2012. Est-ce réaliste ? Tout va dépendre de l'acompte de 4,6 milliards d'euros au titre de la « barémisation » des revenus du patrimoine, à propos duquel l'incertitude, qui est grande, ne prendra fin qu'en septembre ou octobre.

L'écart de 3,5 milliards d'euros entre les prévisions de la loi de finances rectificative de fin d'année et les recettes de TVA constatées, que vous signalez dans votre rapport sur l'exécution 2012, nous inquiète lui aussi beaucoup.

D'une manière générale, la Cour a-t-elle les moyens d'analyser plus précisément la mécanique des rentrées fiscales ? Je crains en effet un phénomène global, quasi structurel, d'érosion, d'autodestruction d'une partie de l'impôt. À supposer que nous parvenions à tenir les dépenses, les dérapages par rapport aux prévisions résultent pour l'essentiel des recettes.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Le débat d'orientation des finances publiques devrait nous permettre d'aborder tant la méthode – afin d'éviter toute polémique – que le fond.

Je suis surpris, monsieur le président, de vous entendre suggérer que je serais, comme plusieurs de mes collègues, en désaccord avec la Cour au sujet du solde structurel. La Cour, dites-vous, ne partagerait pas le constat d'une amélioration remarquable du solde structurel, qui est pourtant indéniable quoi que l'on pense de l'importance relative du solde structurel et du solde nominal, dont nous avons coutume de débattre ici. Monsieur le Premier président, le solde structurel a été revu à la hausse en raison, semble-t-il, de sa composante « non discrétionnaire » ; pouvez-vous nous préciser ce que cela signifie ? Qu'en résulte-t-il pour les révisions opérées en 2012 et 2013 ? La question est technique, mais elle nous intéresse.

S'agissant des dépenses publiques, vous qualifiez la prévision de « plausible ». Le président Carrez suggère que les 40 millions de dette de l'État au titre de l'AME seraient financés par les économies réalisées sur la charge de la dette. Ce raisonnement est profondément choquant, car les économies sur la charge de la dette doivent être

intégralement affectées à la réduction du déficit et non au financement des dérapages constatés sur le périmètre « zéro valeur ». Monsieur le Premier président, nous confirmez-vous que les dépenses supplémentaires éventuelles, que vous évaluez à 2,9 milliards d'euros au maximum, pourront être financées, comme d'habitude et comme je crois l'avoir compris, par des annulations de crédits et notamment par la réserve de précaution ? Je rappelle qu'un surgel de crédits de 2 milliards a été annoncé en janvier dernier.

Certaines de ces dépenses supplémentaires sont faciles à expliquer, monsieur le président. Sur les 500 millions de dérapage de la masse salariale, une centaine au moins est imputable aux dysfonctionnements du logiciel Louvois au sein du ministère de la Défense et 160 résultent de la prime de 400 euros aux professeurs des écoles correspondant à une priorité nouvelle. Au total, la masse salariale augmente de 0,3 % par an, comme l'année dernière. L'on ne peut donc pas parler d'un dérapage, bien au contraire. Peut-être évoquerons-nous à ce propos l'évolution des effectifs de la fonction publique prévue par le Gouvernement, notamment pour l'année prochaine.

Vous évoquez, monsieur le Premier président, un risque de dépassement des dépenses des organismes divers d'administration centrale – ODAC – que vous jugez toutefois « difficilement quantifiable ». Que voulez-vous dire par là ?

Vous ne révisez pas les prévisions relatives à la dette publique pour 2013, mais confirmez les chiffres présentés par le Gouvernement en loi de finances initiale ainsi que dans le programme de stabilité. Quel sera selon vous le rythme de progression de la dette publique en 2013 et 2014 ?

Une fois que l'audition aura pris fin, j'aimerais revenir sur les méthodes de travail de notre Commission, monsieur le président.

M. Dominique Lefebvre. Le rapport de la Cour des comptes sur la situation des finances publiques, devenu traditionnel depuis la loi organique relative aux lois de finances – LOLF – et qui relève des missions constitutionnelles de la Cour, clarifiera le débat d'orientation des finances publiques prévu la semaine prochaine dans l'hémicycle et aidera la représentation nationale à procéder aux choix politiques qui lui incombent, en toute responsabilité.

Tel que je le comprends et tel que vous l'avez commenté, ce rapport sert d'abord de mise au point après les déclarations intempestives, irréfléchies et irresponsables du président de notre Commission et des commissaires de l'opposition au début de la semaine.

M. Éric Woerth. Et ça, ce n'est pas de la polémique ?

M. Dominique Lefebvre. Non, monsieur Woerth, et je vais citer des chiffres précis, dont vous êtes d'ailleurs responsable. Lorsque la Cour rappelle dans son rapport que nos finances publiques sont plus dégradées que celles des autres pays européens, elle ne fait que répéter ce qu'elle dit depuis de très nombreuses années. Ce qui montre bien que les politiques précédemment menées n'ont pas permis de remédier à cette situation.

Monsieur le Premier président, vous avez en outre parlé dans votre exposé d'une rupture actuelle dans la gestion des finances publiques, qui fait porter l'effort non plus sur les seules recettes, mais aussi sur les dépenses.

Plus précisément, le rapport constitue un triple désaveu, ce qui explique l'embarras de notre président.

S'agissant, d'abord, de l'exécution 2013 et de la maîtrise de la dépense publique, on nous a annoncé il y a deux jours un dérapage de 4 milliards d'euros. Le rapport indique à ce propos que l'objectif de dépenses peut être atteint à condition, comme en 2012, que le Gouvernement se montre extrêmement rigoureux en exécution. Le confirmez-vous, monsieur le Premier président ?

Vous indiquez, ensuite, que l'effet de la conjoncture sur l'évolution des recettes ne justifie pas des ajustements brutaux.

Vous soulignez, enfin, que l'essentiel est de maintenir l'effort structurel sans céder aux variations de la conjoncture. Est-ce à dire que la Cour ne plaide pas pour une loi de finances rectificative que l'opposition réclame quotidiennement ? J'aimerais que vous le confirmiez, car une dépêche qui vient d'être publiée sur le site du *Monde* s'intitule « La Cour des comptes exige des mesures d'urgence ».

Votre évaluation des perspectives de recettes pour 2013 se fonde sur deux éléments. D'une part, l'hypothèse d'une croissance encore inférieure, du fait de la conjoncture, au 0,1 % prévu par le programme de stabilité. D'autre part, les risques pesant sur les recettes elles-mêmes. Quelle méthode avez-vous employée pour évaluer ces derniers ? Vous dites n'avoir pas eu accès à certaines informations ; en outre, du point de vue technique, nous ne sommes pas aujourd'hui en mesure d'évaluer les rentrées d'impôt de solidarité sur la fortune, d'impôt sur le revenu, voire d'impôt sur les sociétés. Pouvez-vous également nous confirmer que l'effet purement conjoncturel, sans conséquences sur l'effort structurel, n'a donc pas entraîné de nouvelles augmentations d'impôts ni de nouvelles économies ?

La priorité, selon la Cour, est la poursuite de l'effort structurel. Pour ce faire, trois trajectoires ont été définies. La première figure dans la loi de programmation des finances publiques, mais la représentation nationale, par son vote sur la déclaration du Gouvernement relative au programme de stabilité, a *de facto* adopté une nouvelle trajectoire qui change, non les termes de la première, mais son rythme. La troisième trajectoire est celle qui a été fixée par la Commission européenne.

Mais le rythme de l'effort structurel, sur lequel la synthèse du rapport paraît plus précise que le rapport lui-même, n'est pas sans effets sur cette autre priorité qu'est, avec le redressement des finances publiques, la croissance en Europe. À ce sujet, les comparaisons internationales, auxquelles votre rapport consacre un chapitre, n'incitent pas à s'aligner sur les politiques suivies en Espagne, au Royaume-Uni ou même en Italie. La Cour, dans son rôle lorsqu'elle en analyse les conséquences économiques et sociales, ne peut naturellement se prononcer sur les conséquences politiques. Or, si les mesures adoptées par le Gouvernement Monti ont permis un redressement des finances publiques, il faut souligner que le nouveau Gouvernement est revenu sur certaines d'entre elles, et que ces mesures ont fait chuter le même Gouvernement Monti et créé la situation politique que l'on connaît en Italie. Or la France compte des formations politiques autrement plus dangereuses que celle de Beppe Grillo. En d'autres termes, le rythme des politiques d'ajustement structurel doit aussi tenir compte des capacités d'acceptation de la société, sans compter qu'il a, en Europe, un effet récessif dont la Cour note qu'il ne facilite évidemment pas le redressement des finances publiques. La Cour tient-elle donc pour acquis que le rythme imposé à cet effort permettra de redresser les finances publiques, sachant que le plan de relance européen se fait attendre ? Ne risquons-nous pas de perdre, en raison d'une moindre croissance, ce que nous gagnerions en diminution de dépenses ou en augmentation d'impôts ?

M. Éric Woerth. Nous n'avons reçu le rapport du Gouvernement que ce matin, et le commenterons donc plus en détail dans les prochains jours.

Monsieur Lefebvre, vous nous refaites le coup de l'héritage, mais il faut souligner une vraie rupture sur la croissance : alors que celle-ci atteignait entre 1 et 2 % en 2010 et 2011, notre pays est aujourd'hui en récession. Vous avez mis en cause le président de notre Commission, qui a évoqué un creusement des déficits de 20 milliards d'euros supplémentaires ; mais la Cour lui donne raison puisqu'elle prévoit un écart de 1 % entre le budget que nous avons voté et les perspectives pour 2013 : bien qu'elle ait fixé le niveau du déficit à 3,9 % – un peu comme on fixe un prix à 1,99 euro plutôt qu'à 2 –, c'est bien, de fait, à 4 % qu'il faut s'attendre.

La Cour souligne les efforts engagés, mais ceux-ci ne sauraient faire oublier ni l'excès de prélèvements obligatoires, de déficits et de dépenses, ni l'insuffisance de réformes. Ce constat plutôt noir explique au demeurant l'atonie de la croissance, qui, comme M. le Premier président l'a souligné, tient aussi à la nature des politiques publiques, et en particulier aux déficits structurels.

Nous avons diminué les impôts, peut-être trop à l'époque où la crise a déferlé sur le monde ; mais le Gouvernement actuel les a trop augmentés : le tableau relatif à l'impact des modifications législatives sur le montant des prélèvements obligatoires en atteste. Un juste équilibre doit sans doute être trouvé, mais il est indéniable qu'une baisse d'impôts est devenue nécessaire au regard d'un taux de prélèvements obligatoires qui n'a jamais été aussi élevé.

Les décisions prises aujourd'hui par le Gouvernement, qu'il s'agisse de 10 000 recrutements supplémentaires dans l'éducation nationale ou de l'augmentation des primes pour certains enseignants, ne vont évidemment pas dans le sens des observations de la Cour sur la nécessité de réformes structurelles.

Par ailleurs, les délais de mise en œuvre des politiques publiques sont devenus trop longs. Les règles de la Banque publique d'investissement en matière de déontologie et d'investissements sont en passe d'être fixées, aux dires du comité d'orientation. Le Fonds stratégique d'investissement (FSI), je le rappelle, était quant à lui entré au capital de certaines entreprises quelques mois seulement après sa création ; entre l'annonce de la RGPP et les premières mesures de sa mise en œuvre, il ne s'était écoulé que deux ou trois mois, contre un an entre l'annonce par l'actuel Gouvernement d'une nouvelle réforme de l'État et le lancement des premiers audits. De même, le temps de mise en œuvre de mesures de compétitivité telles que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été beaucoup trop long. Ces délais sont autant de temps perdu pour la maîtrise de la dépense publique.

Que la Cour des comptes ait ou non parlé d'urgence, elle ne recommande assurément pas l'inaction : l'écart entre le budget que nous avons voté et les chiffres du déficit réel impose un projet de loi de finances rectificative.

Le Gouvernement doit également présenter au Parlement un programme de réformes structurelles, s'agissant en particulier de la diminution des dépenses – au-delà des rabots, gels et autres surgels –, et préciser le calendrier de ce programme.

L'effort de réduction structurelle des déficits s'est pour l'instant limité au volet le plus facile, c'est-à-dire à l'augmentation des impôts : la réforme de la dépense publique est évidemment un exercice beaucoup moins aisé.

Quant à l'organisation de nos travaux, monsieur le rapporteur général, nous devrions en parler la semaine prochaine plutôt que de façon improvisée, après une audition comme celle-ci.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Il ne faut pas perturber cette audition, bien entendu, mais notre ordre du jour prévoit aussi l'examen du projet de loi de règlement et le débat d'orientation des finances publiques. J'aimerais brièvement vous faire part de quelques propositions pour améliorer l'organisation de nos travaux, dans l'intérêt de tous.

M. Éric Alauzet. Quel est, selon la Cour, l'impact économique, social et environnemental de la baisse de trois centimes par litre sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), décidée en 2012 pour un coût de 800 millions d'euros ?

Le Haut Conseil des finances publiques s'interroge sur les éventuelles déductions à opérer sur le solde structurel. Lors de l'examen du projet de loi de ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), les propositions formulées en ce domaine par le groupe auquel j'appartiens n'avaient guère suscité d'intérêt. Auriez-vous des pistes à nous suggérer ?

Combien de suppressions ou, à l'inverse, de créations d'emploi – auquel nous songeons bien entendu en espérant une relance de l'économie – peut-on attendre, dans les secteurs public et privé, des mesures de réduction des dépenses ? On considère en général qu'un euro de dépense publique est moins créateur d'emploi qu'un euro dans l'économie. C'est peut-être vrai, mais des précisions sont sans doute nécessaires pour sortir des dogmes.

Selon la Cour, les 6 milliards d'euros de recettes supplémentaires attendues en 2014 proviendront, pour l'essentiel, de la réduction des niches fiscales : la Cour ne fait pas état de l'évolution de la collecte fiscale liée aux mesures de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, dont nous attendons beaucoup. Nous les avons inscrites dans les prévisions pour 2014, et le mouvement engagé en Europe donne du crédit à nos espérances. Ce paramètre mériterait d'être pris en compte, d'autant qu'il allégerait la pression exercée sur les peuples en matière de dépense publique.

Mme Annick Girardin. Je remercie la Cour des comptes pour ses analyses, qui permettent de trancher des débats tels que celui qui s'est ouvert cette semaine. Le groupe RRDP se félicite de la maîtrise des dépenses engagée par le Gouvernement dès 2012, avec une réduction qui avait atteint 300 millions d'euros et devrait rester du même ordre en 2013. Compte tenu des risques qui ont été évoqués, il convient cependant d'être prudent, même si, à notre sens, la dynamique importe plus que les paliers nominaux ou structurels.

Pensez-vous, monsieur le Premier président, que les collectivités territoriales pourront assumer la diminution de leur dotation de 1,5 milliard d'euros en 2014 sans augmentation d'impôts, compte tenu de l'augmentation des dépenses sociales à laquelle elles doivent faire face ? Vous avez évoqué un mécanisme de redistribution entre collectivités : pourriez-vous nous donner des précisions sur ce point ou suggérer d'autres pistes ? À notre sens, il serait préférable que la baisse des dotations intervienne après la mise en œuvre des trois lois de décentralisation, dont les bénéfices pour les finances publiques ne se feront pas sentir avant 2014.

La suppression de certaines niches fiscales est bien entendu indispensable pour améliorer la lisibilité et l'équité de l'impôt. Reste qu'elle signifie une augmentation d'impôts. Les audits réalisés dans le cadre de la MAP mettent en lumière la nécessité de

réduire les dépenses, qu'elles soient budgétaires ou fiscales ; or, ces dernières permettent justement de contenir le niveau effectif des impôts. La diminution des dépenses, qu'il est plus aisé de défendre lorsque l'on est dans l'opposition, semble avoir un caractère moins récessif que l'augmentation des impôts. Vaut-il mieux, à votre avis, privilégier la réduction des dépenses budgétaires ou des dépenses fiscales ?

Il est prévu que les opérateurs de l'État, déjà mis à contribution en 2013, supportent le tiers des 1,5 milliard d'euros de réduction des dépenses. Quels seraient les effets de ces nouvelles contraintes sur leurs recettes, notamment en termes d'effectifs ? La création de 2 000 postes à Pôle emploi était nécessaire, mais on imagine qu'elle suppose un effort accru de la part des autres opérateurs.

La Cour vérifie-t-elle – ou entend-elle vérifier – la méthode de calcul de la capacité productive de la France, donc de sa croissance potentielle ? En tant que président du Haut Conseil des finances publiques, vous aviez déjà souligné, monsieur le Premier président, la nécessité de définir avec précision et clarté le périmètre des mesures ponctuelles et temporaires devant être déduites du solde structurel. De fait, l'évaluation de la croissance potentielle a un fort impact sur le calcul des déficits structurels et conjoncturels. Nous avons fait le choix de fonder nos objectifs budgétaires sur des variables, non pas observables mais calculées ; aussi la plus grande vigilance s'impose-t-elle sur les modalités de ce calcul.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Certains commentaires n'appellent naturellement pas de réponse de ma part, non plus que les questions qui ne relèvent pas de la compétence de la Cour. Quoi qu'il en soit, je remercie votre Commission de l'intérêt qu'elle prête à notre rapport. Nous considérons en effet qu'il est de notre devoir de donner au Parlement les moyens de débattre de la façon la plus éclairée des orientations des finances publiques, y compris par des informations sur l'année en cours, comme nous l'avons expliqué au Gouvernement.

Nous avons, il est vrai, pointé certains risques de dépassement des déficits prévus en 2013, mais l'ordre de grandeur est comparable aux années précédentes. L'an dernier, nos analyses étaient les mêmes, au grand dam de certains ; aujourd'hui, elles en déçoivent d'autres... La Cour se doit d'être objective, et ses observations, s'agissant des sous-estimations budgétaires, sont hélas récurrentes. Nous souhaiterions bien entendu qu'il soit mis fin à cette pratique, pour des raisons de transparence et de sincérité.

Le risque sur la masse salariale est intégré dans nos prévisions et ne s'y ajoute donc pas ; pour l'essentiel, il concerne la défense : pour cette mission, la prévision, le suivi de l'exécution budgétaire, y compris en temps de paix, souffrent de beaucoup de faiblesses. En tout état de cause, l'ordre de grandeur reste comparable à l'an dernier.

Quant à la charge de la dette, les 500 millions d'euros d'économies sont déjà acquis grâce au moindre coût des obligations assimilables du Trésor (OAT), indexées sur l'inflation. Un relèvement des taux d'intérêt est possible, mais il ne pèsera que très marginalement en 2013 ; il peut bien entendu en aller différemment dans les années à venir, compte tenu du niveau de la dette, qui rend notre pays très sensible à ces fluctuations.

La Cour n'identifie pas de risque accru par rapport aux années précédentes s'agissant des normes « zéro valeur » ou « zéro volume », qui devraient être respectées grâce aux mesures de régulation. L'annulation, qui avait atteint 3,7 milliards en 2012, pourrait être du même ordre cette année. Reste cependant l'inconnue des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne.

Pour les recettes, le risque tient à des hypothèses trop optimistes. Le budget repose sur une hypothèse de croissance de 0,1 % ; l'INSEE, de son côté, prévoit une récession de 0,1 % et l'OCDE est plus pessimiste encore. C'est la raison pour laquelle nous estimons que le déficit devrait être plus proche de 4 % que de 3,7 %.

Les prévisions de recettes pour l'impôt sur le revenu en 2013 ont été revues à la baisse dans le programme de stabilité. Les revenus de 2012, sur lesquels cet impôt est assis, étant connus, ces prévisions devraient être fiables et les mesures nouvelles ne compromettent pas leur équilibre.

Des travaux sont en cours, que nous entendons poursuivre, sur les outils de prévision relatifs au recouvrement des recettes fiscales ; mais c'est là un exercice difficile, y compris au regard de l'accès aux informations.

Le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie a fait savoir que l'ONDAM pourrait, sous réserve d'une gestion vigilante, être sous-exécuté à hauteur de 500 millions d'euros. Nous n'avons pas identifié de risque particulier pour les autres dépenses sociales ; celles de l'UNEDIC ont été revues à la hausse dans le programme de stabilité.

La Cour des comptes, je l'ai dit, ne propose pas de mesures d'urgence supplémentaires sur l'année 2013, la modicité des résultats étant essentiellement due à l'atonie de la croissance. Nous avons invité les responsables politiques – avant tout européens – à hiérarchiser les critères et à raisonner en termes de déficit structurel, afin de tenir compte de la conjoncture. En revanche, il reste absolument nécessaire de respecter tous les engagements qui ont été pris. Pour le moment, l'effort à réaliser demeure insuffisamment documenté pour les années 2014 et 2015, mais les textes à venir devront en préciser les contours. La Cour ne définit pas les objectifs à atteindre ; elle ne fait que proposer des pistes pour permettre de respecter les engagements pris par le Gouvernement et approuvés par le Parlement.

Si l'addition de politiques d'ajustement peut, en effet, avoir un effet récessif, le refus de réduire les déficits publics pourrait entraîner des conséquences plus désastreuses encore. Les mesures à prendre sont difficiles, mais nécessaires ; aux décideurs politiques d'apprécier, en fonction de leurs priorités, où cet effort de réduction des dépenses doit porter.

C'est à vous – et non à la Cour – qu'il revient de juger de la pertinence d'un collectif budgétaire. En revanche, pour que les citoyens puissent s'y retrouver, nous appelons les responsables politiques à actualiser les documents de référence et à les rendre cohérents entre eux. Le Conseil européen ayant validé les orientations proposées par la Commission, vous pourriez réviser, à l'automne, les textes désormais caducs.

Monsieur Alauzet, la Cour des comptes ne dispose pas de modèles économiques propres et s'appuie notamment sur ceux de Bercy. Toutes les mesures de freinage ou de réduction de la dépense n'ont pas forcément de conséquences sur l'activité et l'emploi ; il en va ainsi des mesures que nous proposons dans notre rapport portant sur l'éducation nationale comme d'autres économies possibles. Pour réduire les effets négatifs, nous recommandons d'évaluer l'impact des mesures envisagées et de privilégier les réformes structurelles. Plus vous les retarderez, plus vous devrez recourir à des mesures de freinage indifférenciées, aux conséquences souvent indésirables. Nous renouvelons donc l'invitation à engager des réformes de fond sur l'ensemble des politiques publiques qui concernent tant l'État que la sécurité sociale ou les collectivités territoriales.

À ce propos, madame Girardin, la Cour estime qu'il existe des marges de manœuvre en matière de dépense des collectivités territoriales. Les baisses des dotations de l'État doivent sûrement être modulées en fonction des différentes catégories de collectivités : les marges sont certainement moindres sur les conseils généraux que sur les communes et l'intercommunalité. Au mois d'octobre, nous vous remettrons un rapport sur les finances des collectivités territoriales ; nous tentons d'y identifier les économies possibles, revenant sur des sujets aussi sensibles que la masse salariale, qu'il nous paraît possible de mieux maîtriser.

Monsieur Alauzet, deux types d'effort peuvent être entrepris pour améliorer la collecte des impôts : en stabiliser, voire en réduire le coût de gestion, et intensifier plus encore la lutte contre la fraude fiscale. Nous continuerons à suivre ce sujet avec attention.

Certaines questions m'ont été adressées en ma qualité de président du Haut Conseil des finances publiques. Tout comme le Gouvernement, nous souhaitons mieux définir la notion de recettes et de dépenses exceptionnelles. Je l'ai déjà évoqué : les recettes de la licence 4G relèvent, à nos yeux, de cette catégorie. S'entendre sur une charte éviterait les différends sur ces sujets ; aussi devrions-nous travailler en liaison avec la Commission européenne, afin d'élaborer les définitions les plus proches possible. Le Haut Conseil poursuivra également sa réflexion sur la définition de la croissance potentielle et de son niveau.

Pendant longtemps, les opérateurs ont été épargnés par l'effort de maîtrise de la dépense publique ; nous avons cependant insisté pour qu'ils y participent au même titre que les autres acteurs. Le pilotage et le suivi dans ce domaine restent encore embryonnaires, et des progrès doivent être faits pour mieux gérer les dépenses des opérateurs et contrôler la façon dont ils respectent les normes et mettent en application les orientations qui leur sont fixées.

Faut-il continuer la lutte contre les niches fiscales ou bien réduire certaines dépenses ? Il faut faire les deux, madame la députée ! Le rapport coût efficacité de certaines dépenses fiscales est loin d'être optimal, et la remise en cause des niches peut contribuer à une action publique plus efficace et plus juste. Quant aux conséquences sur le taux de prélèvements obligatoires, si l'on souhaite maintenir celui-ci à un niveau constant, on peut par ailleurs réduire les impôts.

Notez que la dépense publique continue à augmenter plus vite que l'inflation, seul son rythme d'évolution étant à ce stade ralenti. Un effort reste donc nécessaire afin de parvenir à réduire les dépenses publiques dont le niveau s'établit, je l'ai dit, à 56,6 % de PIB, égalant presque celui du Danemark sans s'accompagner d'une efficacité comparable des politiques publiques.

M. Pierre-Alain Muet. Partisan de longue date du raisonnement en termes de déficit structurel, je suis heureux de voir la Cour des comptes adopter cet indicateur qui présente un triple avantage.

Au niveau macroéconomique d'abord, il laisse jouer les stabilisateurs automatiques, le budget absorbant environ un tiers du choc conjoncturel. Ne pas courir après le déficit effectif évite d'aggraver les récessions par des politiques d'austérité, et, dans les hauts de cycle, de procéder à des allègements fiscaux qui paraissent anodins, mais que l'on paie plus tard par une augmentation du déficit structurel.

Cet indicateur permet également de respecter le vote du Parlement. Monsieur le président de la commission des Finances, les élus ne votent ni un taux de croissance ni une situation conjoncturelle, mais des mesures ; or ces mesures – adoptées par la majorité – s’incarnent dans l’effort structurel, c’est-à-dire dans la variation du solde structurel. Ce concept se révèle donc politiquement plus pertinent que celui du solde effectif.

Enfin, contrairement à ce dernier, il donne la véritable position du déficit budgétaire dans le cycle économique. La crise a creusé les déficits à peu près de la même façon en Allemagne, en France, dans la zone euro et dans toute l’Europe des vingt-sept. En 2008, le solde structurel de l’Allemagne – dont le solde effectif restait quasiment à l’équilibre – présentait un déficit de 0,5 à 1 point de PIB ; le déficit structurel de la France dépassait alors 4 %, et son déficit effectif se situait à 3,3 %. En 2012, on retrouve quasiment les mêmes chiffres de solde structurel ; l’héritage remonte donc à l’époque d’avant la crise où, contrairement à l’Allemagne, beaucoup de pays européens – tout particulièrement la France – ont accumulé un déficit structurel considérable.

Vu ces trois avantages, le solde structurel représente le bon concept pour orienter les politiques économiques, et je suis heureux que l’Europe l’ait retenu dans le projet constitutionnel. Il va sans dire qu’il reste indispensable de surveiller également le déficit effectif qui indique où en est l’augmentation de l’endettement.

En revanche, je ne suivrai pas la Cour des comptes lorsqu’elle conseille de s’inspirer des programmes d’ajustement budgétaire des autres pays européens pour imaginer des pistes de réformes structurelles. L’absence de coordination entre les politiques économiques des États membres conduit l’Europe vers la récession et représente un véritable sujet de préoccupation. Moins endettée que les États-Unis et le Japon, l’Europe a réussi à provoquer une crise de l’euro et de la dette simplement parce qu’elle n’est pas venue suffisamment vite au secours de la Grèce, petit pays qui représente 3 % de PIB européen.

Je réagis également aux propos d’Éric Woerth. Au bout de quarante ou cinquante ans de débat, les économistes s’accordent aujourd’hui à dire qu’à court terme, la hausse des prélèvements se révèle à la fois plus facile à mettre en œuvre et moins dépressive que la réduction des dépenses, mais à long terme c’est l’inverse. Le Gouvernement a donc raison de faire reposer, au début, les économies pour un tiers sur la réduction de dépenses et pour deux tiers sur la hausse des prélèvements, et d’inverser cet équilibre dans la suite de la politique économique. Surtout – vous l’avez rappelé, monsieur le Premier président –, quand on sélectionne bien les mesures, remplaçant la hausse générale d’impôts par la suppression de niches ou par d’autres mesures subtiles, l’effet dépressif peut être considérablement réduit. C’est ce que la politique économique conduite depuis un an s’est efforcée de faire.

Quant au CICE, s’il peut sembler complexe par rapport à un allègement de cotisations, il présente l’avantage de la subtilité. Le décalage d’un an entre le moment où l’on soutient l’action des entreprises et celui où l’on prélève sur les ménages peut paraître anodin, mais – comme souvent en macroéconomie – il se révèle décisif.

Je me félicite enfin que la Cour des comptes se penche sur la croissance potentielle. Les différentes institutions ne divergent pas tant sur sa définition que sur le niveau de PIB potentiel, qui permet de situer l’économie dans le cycle. Entre les chiffres utilisés par l’Europe et Bercy – très bas – et ceux de l’OFCE – très hauts –, l’écart peut aller de 3 à 6 points de PIB. L’accord sur la définition de la croissance potentielle signifie que la notion d’effort structurel fait également l’objet d’une convergence. En tout état de cause, la Cour a raison d’insister sur cet aspect.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur Muet, si nous devons accorder davantage d'attention au solde structurel, le solde effectif reste extrêmement important dans la mesure où il détermine le montant que nous devons emprunter. Nous demandons une loi de finances rectificative non pas pour augmenter les impôts ou réduire les dépenses, mais exclusivement pour assurer la sincérité des comptes. Quand on doit lever 10 à 15 milliards d'euros tous les quinze jours, il faut garder la confiance de son environnement. Pas plus qu'une entreprise, un État ne saurait vivre durablement avec des comptes qui ne correspondent pas à la réalité. Or, comme vient de le souligner le Premier président, les nôtres présentent aujourd'hui des incohérences, notamment entre le programme de stabilité – qui raisonne en termes de solde structurel – et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale – où il s'agit de soldes effectifs.

La notion de solde structurel m'est apparue essentielle dès le premier rapport que j'ai présenté en tant que rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2003. En effet, le solde structurel de notre pays s'était alors dégradé de plus d'un point sous l'effet conjugué de l'apparition de nouvelles dépenses structurelles – la couverture maladie universelle, l'allocation personnalisée d'autonomie, la compensation budgétaire des 35 heures – et des baisses d'impôts considérables en 2000 – allègement de la TVA et de l'impôt sur le revenu, suppression d'impôts locaux comme la vignette. Mais si nous devons prêter la plus grande attention au solde structurel, la sincérité des comptes publics reste décisive.

M. Pierre-Alain Muet. Qui peut dire à combien s'élèvera, en 2013, la croissance en moyenne annuelle ? Pour avoir longtemps dirigé un institut de conjoncture, je sais qu'entre les comptes trimestriels publiés au bout de quelques mois et les comptes définitifs établis deux ans plus tard, l'écart peut atteindre 1 à 2 points.

M. Dominique Lefebvre. Monsieur le président, vous semblez confondre acte d'autorisation et comptabilité. Une loi de finances représente un acte d'autorisation, voté par le Parlement, permettant de prélever des recettes et d'effectuer des dépenses, dans la limite de plafonds fixés ; elle ne relève pas de la comptabilité générale. Vos raisonnements sur l'insincérité des comptes ne tiennent pas ; on ne modifie la loi de finances que pour changer le plafond des dépenses ou le montant des recettes.

M. Marc Goua. Monsieur le Premier président, je vous remercie pour ce rapport qui fait le point sur la situation de la France. Il risque cependant d'aggraver encore la morosité des Français dont le moral – l'INSEE vient de l'annoncer – est tombé à un niveau historiquement bas, plus faible qu'en 2008, au pic de la crise. Par ailleurs, vous l'avez rappelé, deux tiers des déficits publics en 2010 n'étaient pas dus à la crise.

Dans son rapport portant sur les effectifs de la fonction publique, la Cour des comptes a notamment stigmatisé l'augmentation importante des personnels du bloc communal. Les effets de la mutualisation se révèlent donc plus négatifs que bénéfiques.

Vu le contexte budgétaire, je doute que les opérateurs de l'État puissent améliorer leur situation, sauf à trouver des recettes nouvelles.

Vous préconisez d'augmenter l'âge du départ à la retraite dans la fonction publique ; mais cette mesure aura un effet négatif sur la masse salariale, les fonctionnaires en fin de carrière percevant nettement plus que les nouveaux entrants.

Vous proposez également, alors qu'on assiste à l'explosion des impayés dans le domaine du logement social, de baisser les aides au logement. A-t-on mesuré l'impact qu'aurait une telle mesure, et comment pourrait-elle être appliquée dans le contexte présent ?

M. François Cornut-Gentille. Je trouve dommage de continuer à jouer sur les mots en feignant de n'avoir pas compris ce que dit la Cour des comptes. Ce débat sur le solde structurel est surréaliste, car les deux aspects, structurel et conjoncturel, doivent préoccuper la commission des Finances. En termes budgétaires, vos propos sont exacts, monsieur Muet. Mais notre président a tout aussi raison de dire que les conséquences du solde conjoncturel sont également importantes, dans la mesure où celui-ci affecte la crédibilité dont dispose la France auprès de ses créanciers.

Tout aussi surréaliste est le discours sur l'héritage. La Cour des comptes ne fait pas peser sur tel ou tel gouvernement la responsabilité de la situation actuelle, mais affirme que nous héritons de vingt ans de pratique relativement laxiste en matière de dépense publique. Et c'est avec cet héritage qu'elle nous incite à rompre.

Ce que dit également la Cour, si je puis ainsi résumer son propos, c'est que le précédent gouvernement a fait quelques efforts, que le gouvernement actuel en fait également, mais que dans les deux cas, ces efforts sont insuffisants. Quelques efforts, ce n'est pas la rupture ; or, nous devons parvenir ensemble à réaliser cette rupture.

Plutôt que de nous livrer à des *chicailles*, nous serions donc bien inspirés de réfléchir ensemble à certains axes de travail. Ainsi, dès l'élaboration de la loi de finances initiale, plutôt que de prendre nos désirs pour des réalités, comme nous le faisons depuis vingt ans, nous devons trouver les moyens d'être plus réalistes. De même, nous devons progresser en matière de suivi de l'exécution budgétaire – la question de savoir si ce suivi doit ou non se traduire par un collectif étant plutôt secondaire.

Enfin, la rupture doit se traduire par une analyse qualitative de la dépense publique, afin d'éviter le coup de rabot passé sans discernement dont personne ne veut. Et c'est sur ce point que se situe ma différence d'appréciation avec le Premier président. M. Migaud nous invite à provoquer la rupture, à user des moyens dont nous disposons pour procéder, en nous inspirant des exemples proposés par son rapport, à une analyse qualitative de la dépense. Mais en réalité, l'Assemblée nationale, qui depuis vingt ans est plus volontiers tournée vers le travail législatif que vers le contrôle, ne dispose pas, en interne, des outils nécessaires. Elle a besoin de travailler autrement à l'élaboration du budget ou des lois de finances rectificatives, de se doter d'outils de contrôle en interne, de donner la priorité au contrôle sur le travail législatif. Sur ces objectifs, nous devrions pouvoir nous mettre d'accord.

Pour finir, je voudrais dire à mon ami Christian Eckert que la mise en cause de notre président n'est pas tout à fait bienvenue. Lorsqu'il était rapporteur général, Gilles Carrez avait des propos qui n'étaient pas toujours très aimables pour la majorité à laquelle il appartenait, parce que c'est un homme de rigueur et d'honnêteté. Il continue à jouer ce rôle de vigie, qui vous plaisait lorsque vous étiez dans l'opposition mais qui, en toute logique, vous plaît moins aujourd'hui. C'est en tout cas quelqu'un avec qui on peut construire une politique conforme à l'intérêt général. Il convient donc de tourner la page de la petite polémique qui a eu lieu cette semaine et de travailler sur les sujets suggérés par la Cour des comptes.

M. Jean Launay. Je remercie le Premier président pour son rapport. Pour les rapporteurs spéciaux que nous sommes, et dans la perspective, évoquée par M. Cornut-Gentille, d'un renforcement du rôle de contrôle et d'évaluation joué par l'Assemblée, le chapitre sur les pistes à suivre en matière d'économies budgétaires est particulièrement intéressant à lire.

En ce qui concerne la défense, le Président de la République a fixé le cadre budgétaire et la méthode, si bien que nous disposons d'une vraie trajectoire, tenable et lisible, pour nos armées et leur organisation.

J'ai bien noté les recommandations de la Cour en ce domaine. La première est de traduire les changements d'effectifs en économies de masse salariale, de maîtriser les coûts d'accompagnement social et de veiller au risque de repyramidage qui renforcerait l'encadrement supérieur au sein du ministère de la défense.

La deuxième est de réorganiser les processus d'achat en matière de maintenance en condition opérationnelle des équipements militaires. Après le vote de la loi de finances pour 2014, j'effectuerai donc, soit en tant que rapporteur spécial pour la défense, soit dans le cadre d'une mission d'évaluation et de contrôle – puisque chaque année, une de ces missions est consacrée aux questions de défense –, une analyse approfondie des structures interarmées de maintenance, qu'il s'agisse des matériels aéronautiques ou terrestres, du service de soutien de la flotte ou du bureau d'enquête sur les coûts de la direction générale de l'armement.

La troisième est d'engager une négociation avec les industriels de l'armement, qu'ils soient privés ou sous contrôle public, dans la mesure où les investissements militaires représentent 71 % des investissements totaux de l'État.

Mais en tant qu'élu local d'une circonscription rurale, je m'interroge sur une autre de vos recommandations, celle relative aux financements croisés – dont j'ai du mal, pour ma part, à remettre en cause le principe. Ainsi, je suis surpris de voir la Cour recommander d'éviter les cofinancements entre département et région en matière d'investissement et suggérer l'introduction d'un plafond de subventionnement pour les projets conduits par d'autres collectivités. C'est pourtant le cofinancement qui permet aux projets – et souvent, ce sont des projets d'investissement – de sortir de terre. Or, je considère la dépense d'investissement comme vertueuse, car génératrice d'emplois, d'activité économique et de croissance. À se montrer trop rigoureux sur les financements croisés, on risque d'accroître le risque récessif.

En revanche, je partage une de vos convictions : nous devons veiller à limiter les coûts de gestion, et ce, dans tous les domaines possible. Ainsi, en matière de recouvrement de l'impôt indirect, l'objectif d'économiser 100 millions d'euros par an pendant trois ans me semble réaliste, si l'on se réfère aux résultats du rapprochement, au sein de la direction générale des finances publiques, des administrations du Trésor public et des impôts.

De même, s'agissant du ministère de la Culture, il est possible de réduire le coût de gestion des subventions accordées aux associations ou institutions du spectacle vivant.

Par ailleurs, je vous remercie d'avoir souligné que la suppression de la taxe professionnelle et l'instauration – de façon hâtive et sans avoir procédé à une étude d'impact – d'une nouvelle forme de fiscalité économique avait eu pour effet de favoriser les territoires riches en base fiscale tertiaire et résidentielle, et de défavoriser ceux dont la dominante est industrielle.

Enfin, je partage l'idée selon laquelle il faut redonner aux représentants de l'État les moyens juridiques de corriger les périmètres d'intercommunalité n'ayant pas fait l'objet d'une rationalisation. Il serait souhaitable d'adopter un amendement sur ce sujet, car les élus locaux ne sont pas toujours raisonnables dans ce domaine, et le temps qui leur a été laissé n'a pas toujours été utilement mis à profit.

M. Patrick Ollier. Je souhaite rendre hommage au Premier président et aux magistrats de la Cour des comptes pour l'incontestable sincérité de leur rapport. De tels documents ne plaisent jamais à ceux qui sont au pouvoir, quelle que soit leur couleur politique, mais ils représentent la vérité. Il convient donc d'en extraire les éléments d'action publique susceptibles d'améliorer la situation. Deux pistes en particulier me semblent intéressantes à suivre : celle qui concerne les organismes de sécurité sociale et celle relative aux administrations locales. Dans ces deux domaines, en effet, les gouvernements successifs ont fait preuve de négligence, et nous avons manqué de courage. Il serait donc souhaitable que la commission des Finances fasse des propositions concrètes à ce sujet. En ce concerne les collectivités locales, je remarque que le projet de loi dont nous allons discuter dans quelques jours n'est pas de nature à résoudre le problème : au contraire, il ne fait qu'ajouter une nouvelle couche au millefeuille institutionnel.

J'en viens à la polémique évoquée par Christian Eckert, que je trouve très bougon...

M. le rapporteur général. Je n'ai encore rien dit, moi ! J'ai justement précisé que j'en parlerai après, mais vous abordez tous cette question. Et quand viendra mon tour de l'évoquer, vous serez tous partis !

M. Patrick Ollier. Vous confirmez mes dires, monsieur Eckert : je ne vous ai jamais vu dans cet état.

Monsieur Lefebvre, les députés ont l'obligation de faire face à leurs devoirs. La loi de finances ne se limite pas à des engagements de dépenses : elle comprend aussi des décisions de recettes. N'oublions pas que le Parlement a vocation à approuver l'impôt.

M. Pierre-Alain Muet. Ce sont des mesures structurelles, les décisions de recettes !

M. Patrick Ollier. Justement, sur les éléments structurels, j'approuve votre raisonnement. Mais la Cour des comptes a également raison, ainsi que le président Carrez. Les éléments structurels s'inscrivent dans la durée, et à cet égard, ce que vous faites est une bonne chose, puisque l'assainissement de la situation nous facilitera le travail, lorsque les Français nous auront à nouveau fait confiance après 2007. Mais vous ne pouvez pas méconnaître le principe de l'annualité budgétaire. Et c'est pourquoi Gilles Carrez a eu raison de dénoncer, lors d'une conférence de presse, l'insincérité de la loi de finances. Tel qu'il a été voté, le budget n'est pas fiable. Or, lorsque des éléments conjoncturels conduisent à changer la donne en matière budgétaire, il est d'usage d'adopter un projet de loi de finances rectificative afin de corriger le tir. C'est ce que nous demandons aujourd'hui.

Par ailleurs, le vote d'un budget en équilibre est un principe sacré du Parlement. Tout déficit vient donc mécaniquement augmenter le montant de la dette. Et la dette, ce sont des engagements financiers souscrits auprès de prêteurs. La parole de la France doit être donc crédible ; notre pays doit montrer qu'il est capable de respecter ses engagements. Si le vote de la loi de finances n'est pas sincère, si les chiffres ne correspondent pas à la réalité, il faut une rectification, sans quoi les détenteurs de notre dette ne nous feront plus confiance, ce qui nous mettrait dans une terrible situation. C'est là tout ce que nous avons dit, et cela ne revient pas à remettre en cause votre réflexion sur le déficit structurel, monsieur Muet : sur ce point, vous avez raison.

Mme Valérie Rabault. Votre rapport, monsieur le Premier président, indique que le résultat global des hôpitaux devrait être excédentaire, tout en observant que cette tendance n'est pas due à une réduction pérenne des dépenses. Pouvez-vous préciser votre analyse sur ce point ?

L'ONDAM prévoit une réduction de un milliard d'euros en matière de dépenses de médicaments. Avez-vous observé des premiers résultats en 2013 ?

Le déficit de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS –, s'élève à 10,3 milliards d'euros. Faut-il le transférer sur un autre budget ?

Comme Pierre-Alain Muet, j'estime qu'il est important, avant de prendre certaines décisions, de savoir à quel moment du cycle économique nous nous trouvons. À cet égard, je suis ravie d'entendre que vous allez mieux prendre en compte la croissance potentielle. Mais la question des multiplicateurs fait-elle également partie des analyses de la Cour des comptes ?

Enfin, lorsqu'il est procédé à un ajustement des dotations allouées aux collectivités locales, l'investissement tend à servir en priorité de variable d'ajustement. Or, ces collectivités représentent entre 70 et 75 % de l'investissement dans notre pays. Quel est votre avis sur cette question ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. Notre rapport sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale comprend un chapitre sur la situation des hôpitaux. Nous aurons donc l'occasion de revenir sur cette question, ainsi que sur le suivi de certaines mesures d'économie dans le domaine de la sécurité sociale.

Comme nous l'avons plusieurs fois exprimé, la situation déficitaire de l'ACOSS ne peut nous satisfaire. Cette question rejoint le débat, qu'il vous appartiendra de trancher, sur la Caisse d'amortissement de la dette sociale, et sur la façon dont tous ces déficits devront être pris en charge.

La Cour n'a pas les moyens d'apprécier les effets multiplicateurs. Nous notons simplement que ces effets existent et diffèrent en fonction des mesures prises. Certaines auraient un effet multiplicateur modeste sur la croissance et le niveau d'activité, d'autres un effet beaucoup plus important – d'où l'importance des choix qui seront effectués en termes de priorités et de politique économique.

En ce qui concerne les cofinancements, nous aurons également l'occasion d'y revenir en octobre, lors de la présentation de notre rapport sur les finances locales. Mais j'observe d'ores et déjà que toute dépense d'investissement n'est pas obligatoirement pertinente, d'autant qu'elle peut également générer des dépenses de fonctionnement. L'existence de plusieurs financeurs peut permettre la réalisation d'une opération dont la pertinence n'aura pas été correctement appréciée par chacune des collectivités impliquées.

De même, nous aurons l'occasion de revenir sur la masse salariale au sein des collectivités territoriales.

Mon expérience d'ancien député me conduit, monsieur Cornut-Gentille, à être en total désaccord avec l'idée selon laquelle le Parlement n'aurait pas les moyens de contribuer à la réflexion sur la dépense. La question des moyens est un faux problème. Vous pouvez consulter les rapports de la Cour ; vous pouvez réclamer des évaluations à l'exécutif ; et vous avez à votre disposition de très nombreux rapports d'évaluation. Saisissez-vous en !

De la même façon, en ce qui concerne l'exécution de la loi de finances, nous avons largement complété notre analyse en établissant une fiche sur chacune des missions et chacun des programmes. C'est pourquoi nous attendrions parfois plus d'interpellations de votre part sur les observations que nous formulons en matière d'exécution du budget. Je sais qu'une réflexion est en cours sur ce sujet : nous attendons donc avec impatience vos décisions, d'autant que la Constitution nous donne mission de vous assister dans ce domaine.

Trop souvent, on se réfugie derrière la question des moyens. Or, des solutions peuvent être trouvées sans que l'on y consacre des moyens supplémentaires.

M. François Cornut-Gentile. Je me suis mal exprimé : c'est un problème non pas de moyens, mais d'organisation. Les moyens existent, mais ils sont davantage consacrés au travail législatif qu'au contrôle. Nous ne réclamons pas de moyens supplémentaires.

*

* *

EXAMEN PAR LA COMMISSION

Au cours de sa séance du jeudi 27 juin 2013, la Commission en vient, sur le rapport de M. Christian Eckert, rapporteur général, à l'examen du rapport d'information préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

M. le président Gilles Carrez. Nous en venons à l'examen du rapport d'information préparatoire au débat d'orientation des finances publiques et du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012

M. Christian Eckert, rapporteur général. La loi de programmation des finances publiques a tracé une trajectoire d'assainissement budgétaire. Cette trajectoire est ajustée à la marge par le Gouvernement : elle l'a été une première fois, dans le cadre du programme de stabilité et de croissance, et l'est à nouveau aujourd'hui dans le cadre du débat d'orientation.

Pour 2013, la prévision de solde structurel est fixée à 2,2 % du PIB, contre 2 % prévu en programme de stabilité. Il semble – mais il conviendra de le préciser : M. le Premier président ne m'a pas répondu sur ce point – que cette révision à la hausse soit due à la part dite « non discrétionnaire » de la variation du solde structurel. Quant à l'effort structurel, il serait en ligne avec la prévision, l'effort en recettes étant néanmoins revu à la baisse de 0,1 % du PIB en raison des conséquences de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2013 et du faible dynamisme de la taxe sur les transactions financières.

Cet écart constaté en 2013 serait comblé les années suivantes, comme prévu par le programme de stabilité, par un effort structurel de 1 % du PIB en 2014, contre 0,5 % prévu en loi de programmation. Nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir.

S'agissant du solde effectif, comme je l'indique dans mon rapport, il est probable que la prévision soit fixée aux alentours de 3,4 % du PIB, contre 2,9 % prévu en programme de stabilité, l'écart étant intégralement dû aux effets de la conjoncture économique sur les recettes – des recettes que, en tout état de cause, il n'est pas souhaitable d'augmenter aujourd'hui dans le contexte de croissance faible que nous connaissons.

En ce qui concerne la dette publique, le Gouvernement n'a pas actualisé sa prévision. Les moyens requis pour atteindre les objectifs de 2014 sont, en dépenses, un effort structurel de 0,7 % du PIB. Conformément à l'objectif fixé en loi de programmation, le rythme de progression en volume des dépenses publiques sera divisé par deux en 2014 pour atteindre 0,4 %. Compte tenu de l'hypothèse de croissance tendancielle retenue par le Gouvernement en 2014, cet objectif suppose, comme l'a souligné la Cour, de réaliser 13 milliards d'euros d'économies.

L'effort structurel en dépenses repose, pour moitié, sur la reconduction des efforts réalisés en 2013 à travers le respect de la norme « zéro valeur » sur les dépenses de l'État hors charge de la dette et des pensions – qui impose à elle seule de réaliser 7 milliards d'euros d'économies au regard de l'évolution tendancielle –, et pour l'autre moitié, sur des économies supplémentaires par rapport à celles prévues par la loi de finances initiale pour 2013. Je pense notamment à la réduction des concours de l'État aux collectivités territoriales – d'un montant de 0,75 milliard d'euros, comme annoncé dans la loi de programmation des

finances publiques –, et à la baisse, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, des dépenses sous le périmètre « zéro valeur » en projet de loi de finances pour 2014, qui sera ainsi répartie : 250 millions pèseront sur les ministères, 500 millions sur les opérateurs et 750 millions sur les concours aux collectivités territoriales.

Des éléments complémentaires sur l'évolution des crédits des missions, des effectifs de l'État et des opérateurs, et sur le partage des efforts entre ministères et opérateurs envisagé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, seront mentionnés dans mon rapport, quand nous aurons reçu tous les éléments permettant d'en avoir une bonne compréhension.

L'ONDAM sera ramené de 2,7 % en 2013 à 2,4 % en 2014, en raison d'un effort particulier demandé aux cliniques privées en contrepartie du bénéfice du CICE, pour aligner les conditions de la concurrence avec les hôpitaux publics. Il en résultera une économie de plus de 0,5 milliard par rapport à 2013 et de près de 3 milliards par rapport à la croissance tendancielle des dépenses d'assurance maladie.

Les dépenses de pensions s'infléchiront grâce aux économies – d'environ 1 milliard par an – résultant de la réforme des régimes complémentaires, à laquelle pourraient s'ajouter les économies – d'un milliard – résultant de la réforme des retraites en cours de négociation avec les partenaires sociaux.

Les économies réalisées sur la branche famille se monteront environ à 1,2 milliard en 2014, grâce à la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant, à la réduction du plafond du quotient familial de 2 000 à 1 500 euros par demi-part, à la suppression du complément du libre choix d'activité et de la réduction d'impôt pour frais de scolarité au collège et au lycée.

En ce qui concerne les recettes, nous prévoyons un effort structurel de 0,3 % du PIB.

Le Gouvernement mettra l'accent sur la réduction des niches fiscales et la lutte contre la fraude. Le projet de loi en cours de navette y contribuera puissamment, de même que le dispositif de régularisation présenté la semaine dernière par le ministre chargé du budget.

Pour ma part, je souhaiterais qu'une réflexion s'engage sur deux moyens complémentaires.

Le premier concerne la mise à contribution des contrats d'assurance-vie, en particulier des plus importants. Ces contrats bénéficient en effet d'une ligne de fuite de notre système d'imposition, qui crée une distorsion dans l'allocation optimale de l'épargne.

Le second est relatif à la fiscalité écologique. La réflexion engagée sur les justifications de l'écart de taxation entre gazole et essence devrait pouvoir se traduire dès le projet de loi de finances pour 2014.

M. Jean Launay. L'État s'apprête à demander un effort de 500 millions à ses opérateurs, notamment aux agences de l'eau, mentionnées dans les lettres de cadrage. Or, les redevances que celles-ci perçoivent proviennent non de l'impôt mais de taxes votées localement, la gestion de l'eau s'effectuant selon un système déconcentré et décentralisé. Les directeurs et les sous-directeurs des agences, ainsi que le président de leur conseil d'administration, sont nommés par l'État. Un commissaire du Gouvernement assiste à chaque réunion du conseil d'administration des bassins. Que l'État se méfie à ce point de l'État ne relève pas d'une bonne méthode. Il faut restaurer une dynamique de confiance envers les opérateurs.

L'an dernier, 92 % du budget des agences ont été consacrés à des investissements et des dépenses d'intervention, soit un total de 13,3 milliards. Nous nous sommes battus pour cela lors de la discussion de la loi de finances. Dans des domaines placés sous la contrainte de directives européennes – directive nitrates, directive-cadre sur l'eau – ou que nous jugeons prioritaires – lutte contre les pollutions diffuses, traitement des eaux résiduaires urbaines –, il n'y a pas lieu de déstabiliser les dépenses d'intervention. En la matière, mieux vaut investir que payer à terme des astreintes.

M. Éric Alauzet. Comment s'établit le lien entre la fiscalité écologique et la montée en puissance du CICE ? Plus précisément, celle-ci conditionne-t-elle la mise en place de la taxe carbone, à plus ou moins brève échéance ?

Jusqu'où peut aller la réduction de la dépense publique, dont on sait qu'elle sera de plus en plus difficile ?

En ce qui concerne les recettes, je suis un peu frustré par la réponse de M. Migaud sur l'efficacité de la collecte liée à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. L'effort accompli dans ce domaine doit être pris en compte dans la prospective budgétaire.

M. Régis Juanico. Autant il est bon d'être volontariste, notamment quand il s'agit de plafonner les recettes des opérateurs de l'État, autant il faut faire preuve de discernement quand il s'agit de leurs dépenses. Jean Launay a rappelé que celles des agences de l'eau sont en fait des investissements. Je citerai un autre exemple : sur un budget de 270 millions d'euros, qui provient essentiellement d'un prélèvement sur la Française des jeux, le Centre national pour le développement du sport en consacre plus de 100 à financer les équipements sportifs sur les territoires. Ces dépenses utiles favorisent l'emploi et le développement du sport pour tous.

Comme Éric Alauzet, j'ai été frustré par la réponse de M. Migaud sur les recettes supplémentaires qui découleront de la régularisation fiscale. Selon M. Cazeneuve, alors qu'il y a peu, une soixantaine de contribuables se déclaraient spontanément chaque mois, leur nombre s'établirait aujourd'hui à une centaine par semaine. Quelles recettes pourra-t-on dégager ainsi ?

M. Dominique Lefebvre. Comme mes collègues, je pense qu'il faut prendre en compte la spécificité de chaque opérateur, et nous souvenir que, sous le quinquennat précédent, la maîtrise des dépenses publiques s'est traduite, en termes d'emplois comme de crédits, par un transfert vers les opérateurs. Cependant, à l'heure où l'on demande à tout le pays de faire des efforts, il serait impensable de ne pas mettre ceux-ci à contribution, quels que soient les arguments qu'on peut invoquer en leur faveur. Les taxes fiscales ou parafiscales qui leur sont affectées relèvent des prélèvements obligatoires, qui augmentent. Les arbitrages politiques doivent par conséquent être explicites. Nous devons poser la question des opérateurs, plutôt que de laisser filer la dépense sans la contrôler et constater en fin d'année que nous n'avons pas maîtrisé le budget.

M. le président Gilles Carrez. Je souhaiterais que l'on regarde également ce que font les administrations locales, sujet qu'il est toujours difficile d'aborder. Le rapport du Gouvernement fait apparaître qu'en 2012, le besoin de financement des collectivités s'est dégradé de 0,1 point par rapport à 2011, du fait non seulement des investissements mais aussi des dépenses de fonctionnement. Les frais de personnel ont progressé de 3,1 % et les consommations intermédiaires de 3,5 %. La Cour des comptes indique clairement que, si la baisse des dotations programmée pour peser sur le rythme de la dépense locale se traduisait par l'autorisation de nouvelles marges fiscales aux collectivités locales, la mesure dévierait de son objectif.

La Cour estime également que la stabilisation des normes pourrait produire une économie de 500 millions d'euros sur la dépense locale, qui progresse de manière extrêmement préoccupante. La Commission doit connaître la position du rapporteur général sur ce point, avant d'accorder en 2014 de nouvelles marges fiscales aux collectivités locales ou de mettre en œuvre une réforme des rythmes scolaires, pour un montant de 800 millions d'euros que nous ne pouvons pas financer.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Le Conseil des prélèvements obligatoires présentera le 2 juillet prochain un rapport sur les taxes affectées, où nous pourrions puiser des réflexions. Selon les informations dont je dispose, les dépenses de fonctionnement des opérateurs – hors Pôle emploi et universités – devraient diminuer de 4 %, ce qui impliquera une réduction de 1 242 équivalents temps plein. Les recettes de certains opérateurs seront plafonnées, au-delà des mesures déjà prévues.

Deux hypothèses sont à l'étude pour les agences de l'eau, éventuellement combinées. La première consisterait à prélever sur leurs fonds de roulement, la seconde à plafonner leurs recettes. On sait qu'il existe déjà un prélèvement modeste sur le fond de roulement, qui porte sur l'ensemble du dixième programme, mais, compte tenu du calibrage prévu, il a peu de chance de rapporter de l'argent à l'État. Pour être vice-président du comité de bassin de l'agence de l'eau Rhin-Meuse et avoir signé avec Jean Launay un certain nombre de courriers, je sais que les agences de l'eau ne représentent qu'un faible enjeu financier. Nous regarderons en détail la situation de tous les opérateurs.

Le montant des recettes supplémentaires attendues atteint 1,2 milliard d'euros, du fait de la baisse moyenne des dotations et de la réduction des recettes affectées. Ce sont du moins les chiffres qui circulent, mais les travaux sont loin d'être achevés.

En ce qui concerne la lutte contre la fraude ou l'évasion fiscales, nous sommes très volontaristes, mais il est par définition difficile de quantifier des sommes dissimulées. Deux milliards d'euros supplémentaires pourraient être collectés en 2013. Nous aurions très bien travaillé si nous parvenions à percevoir 3 à 5 milliards supplémentaires, qui proviendront probablement davantage de la limitation de l'optimisation fiscale des entreprises que des fraudes des particuliers. Compte tenu des problèmes que posent les prix de transfert et les données internationales, il faudra probablement du temps pour aboutir, de même que pour élaborer une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés au niveau européen.

Sur la mise en place d'une fiscalité environnementale et son lien avec le financement du CICE, je renvoie Éric Alauzet à mon rapport n° 543. La montée en charge du CICE s'effectuera en quatre ans. Son coût sera de 10 milliards en 2014, de 16 milliards en 2015, de 18 milliards en 2016 et de 20 milliards en 2017. En revanche, il est nul pour 2013. Une résolution a été adoptée récemment sur la fiscalité environnementale, sur laquelle trop peu de membres de la commission des Finances se sont impliqués, avec un retentissement qui est demeuré modeste. Compte tenu des enjeux et du caractère sociétal de cette question, nous ne devons pas laisser le monopole de cette fiscalité à d'autres commissions.

Puis la Commission autorise la publication du rapport d'information du rapporteur général préalable au débat d'orientation des finances publiques.

*

* *