

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Audition, ouverte à la presse, de M. Pierre MOSCOVICI, ministre de l'Économie et des finances, et de M. Bernard CAZENEUVE, ministre délégué chargé du Budget, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2013 2
- Présences en réunion 13

Mercredi

13 novembre 2013

Séance de 13 heures 45

Compte rendu n° 45

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

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



La Commission entend M Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances, et de M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du Budget, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2013.

M. le président Gilles Carrez. Je souhaite la bienvenue aux ministres, qui viennent nous présenter le projet de loi de finances rectificative de fin d'année. Je rappelle que ce texte sera examiné en commission le 27 novembre et en séance plénière les 3, 4 et éventuellement 6 décembre.

M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances. Les projets de loi de finances rectificatives de fin d'année présentent en général un intérêt limité : il s'agit souvent de véhicules législatifs sans fil rouge, qui se contentent de juxtaposer des ajustements techniques ou des mesures ponctuelles de mise en conformité avec le droit communautaire. Nous avons la prétention de penser que ce texte est un peu différent, dans la mesure où nous lui avons assigné un rôle de catalyseur de la croissance et de la compétitivité, dans le prolongement de la politique économique que nous menons depuis dix-huit mois.

L'activité économique a clairement changé de tendance. Depuis le printemps, les résultats dont nous disposons, de même que les enquêtes et les prévisions de toutes les institutions internationales – Commission européenne, FMI, OCDE –, font état d'une tendance de l'ordre de 1 % environ en rythme annuel, ce qui n'exclut pas les à-coups : les chiffres pour le troisième trimestre seront publiés demain – je ne les connais pas encore –, mais l'INSEE a prévu qu'il serait presque égal ; en revanche, les prévisions pour le quatrième trimestre, tant de la Banque de France que de l'INSEE, sont plus encourageantes, avec une progression attendue de 0,4 % du PIB. Toujours est-il que le Haut Conseil des finances publiques estime désormais que nos prévisions – une croissance de 0,1 % ou 0,2 % en 2013, de 0,9 % en 2014 et de 1,7 % en 2015 – sont réalistes. La reprise est fragile, elle doit être consolidée par le renforcement de notre compétitivité et par la réorganisation du financement de notre économie, mais elle ne cesse de s'affirmer.

Poursuivre les réformes afin de soutenir la croissance, rétablir les équilibres financiers, redresser les comptes publics et l'appareil productif : tel est le cap fixé par le Président de la République – et que nous réaffirmons ici.

Le présent projet de loi de finances rectificative confirme la prévision d'un déficit de 4,1 % du PIB en 2013 – soit une amélioration substantielle –, alors que la croissance est restée très inférieure à son potentiel : de ce fait, nous avons réalisé un effort structurel sans précédent de 1,7 point de PIB – Bernard Cazeneuve y reviendra en détail. Dans ce contexte, nous avons voulu faire de ce projet de loi un outil de mobilisation en faveur de l'activité économique. Cette ambition se décline en trois volets : une réorganisation structurelle du financement de l'économie, qui comprend une réforme de l'assurance-vie et une réforme du capital investissement d'entreprise ; une rénovation des outils de soutien financier à l'exportation ; enfin, des mesures de simplification.

La réforme de l'assurance-vie vise à drainer une partie du premier support d'épargne financière des ménages vers des placements plus utiles à l'économie, en particulier vers des investissements en actions dans les PME et les établissements de taille intermédiaire – ETI –.

Les encours des contrats d'assurance-vie s'élèvent aujourd'hui à 1 400 milliards ; ils sont massivement placés dans des titres obligataires, dont le rendement est limité, mais qui

assurent la garantie du capital investi : on privilégie ainsi la sécurité, au détriment de la mobilisation en faveur du tissu productif.

La réforme que nous proposons repose sur deux piliers. D'une part, conformément aux préconisations de Dominique Lefebvre et de Karine Berger, un nouveau produit va être créé : les fonds « euro-croissance », qui permettront à un assuré de bénéficier d'une garantie du capital à condition que celui-ci reste investi pendant au moins huit ans ; ces fonds pourront être souscrits dans le cadre de contrats multisupports : il s'agit d'un instrument de réallocation des actifs de l'assurance-vie vers les investissements les plus utiles pour l'économie. D'autre part, le régime fiscal de la transmission des contrats d'assurance-vie sera réformé, afin d'inciter les patrimoines les plus importants à contribuer davantage au financement de certains pans de l'économie, notamment les PME et les ETI, le logement social et intermédiaire, et l'économie sociale et solidaire.

À cette réforme de l'assurance-vie s'ajoute une réforme du capital investissement d'entreprise, dont j'ai présenté la semaine dernière les grandes lignes. Là encore, l'objectif est de développer le financement de l'innovation en France, dans la foulée du « Plan pour l'innovation » de Fleur Pellerin et Geneviève Fioraso. Le projet de loi de finances rectificative comprend des mesures fiscales visant à encourager l'investissement dans les PME innovantes, concrétisation de l'un des engagements des Assises de l'entrepreneuriat.

Le projet de loi comprend également plusieurs mesures destinées à parfaire la rénovation des outils de soutien financier à l'exportation engagée par Nicole Bricq. L'objectif est de nous aligner sur les pratiques de nos partenaires afin de renforcer la compétitivité de nos entreprises. Ces outils, qui vous ont déjà été présentés, seront consolidés par trois dispositions : l'extension de la garantie de refinancement, de manière à réduire le coût des crédits à l'exportation en facilitant l'accès à la liquidité auprès d'investisseurs privés ; l'amélioration du dispositif de couverture des chantiers navals dans la période de construction des bateaux ; enfin, l'établissement d'une base juridique permettant à l'État de se substituer aux assurances-crédit privées en cas de défaillance du marché dans certains pays.

Enfin, troisième et dernier axe, le projet de loi de finances rectificative poursuit le choc de simplification voulu par le Président de la République à travers une série de dispositions spécifiques. Il est ainsi prévu d'alléger les obligations déclaratives relatives à l'impôt sur le revenu en généralisant la dispense de production des justificatifs, d'étendre l'obligation de télépaiement de la taxe sur les salaires et d'assurer la gratuité des prélèvements opérés à l'initiative de l'administration fiscale pour le paiement des impôts.

Voilà les grandes lignes du texte que nous vous présentons aujourd'hui. Notre objectif est de respecter notre agenda de croissance, en conservant le même rythme et les mêmes ambitions, en consolidant la relative embellie de notre économie et en veillant au sérieux budgétaire. Bref, il nous faut tenir le cap !

M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du Budget. Je mettrai l'accent sur trois points : la réduction du déficit opérée en 2013 ; le strict respect de l'autorisation de dépenses parlementaire et, plus généralement, la maîtrise de la dépense publique ; l'introduction de mesures fiscales au service de la croissance, dont aucune n'a un objectif de rendement.

Le projet de loi de finances rectificative confirme les prévisions du projet de loi de finances pour 2014 : une croissance de 0,1 % du PIB et un déficit public de 4,1 % du PIB, ce

qui indique que nous sommes bien depuis 2012 dans une séquence de réduction continue de ce dernier : il était de 5,3 % en 2011, de 4,8 % en 2012, et les prévisions sont de 4,1 % pour 2013 et de 3,6 % pour 2014. La réduction de 0,7 point de PIB du déficit nominal par rapport à 2012 est le résultat d'un effort structurel extrêmement important – 1,7 point de PIB –, mais limité par le manque de dynamisme de l'activité économique, qui affecte le déficit à hauteur de 1 point de PIB.

La prévision de solde budgétaire pour 2013 est également identique à celle présentée dans le projet de loi de finances pour 2014 : un déficit de 71,9 milliards d'euros, soit une amélioration de plus de 15 milliards par rapport à la loi de règlement de 2012, compte tenu de l'important ajustement opéré en 2013. Les prévisions de recettes sont globalement stables par rapport à la prévision révisée de septembre, les mouvements de faible ampleur intervenus entre-temps étant sans effet sur le niveau global des recettes. Ces résultats permettent une stricte maîtrise des dépenses publiques, conformément à ce que nous avons indiqué à votre commission lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2014 ; alors que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie avait déjà été revu à la baisse, à hauteur de 500 millions, au moment du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il le sera de nouveau, pour 150 millions d'euros supplémentaires. La norme de dépense de l'État est donc strictement respectée.

J'en viens aux ouvertures et aux annulations de crédits, prévues non seulement par le projet de loi de finances rectificative, mais également par le décret d'avance qui sera envoyé pour avis à votre commission au début de la semaine prochaine – conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances. Ces ouvertures de crédit n'affectent en rien l'équilibre budgétaire, car elles sont entièrement gagées, au titre de la norme « zéro valeur », par des annulations équivalentes, dont 90 % portent sur des crédits mis en réserve, et qui sont permises notamment par le « surgel » de 2 milliards de crédits décidé au début de l'année 2013.

Le respect de la norme de dépense de l'État était particulièrement ardu cette année en raison du surcoût du prélèvement sur les recettes réalisé au profit de l'Union européenne. Je rappelle que le vote de plusieurs budgets rectificatifs européens pour 2012 nous avait conduits à inscrire dans le projet de loi de finances initiale pour 2013, au dernier moment, une augmentation de 837 millions d'euros de la contribution française au budget de l'Union européenne. En novembre 2010, certains chefs d'État avaient en effet décidé de réduire les crédits de paiement nécessaires au financement des politiques de l'Union, ce qui a mis en difficulté plusieurs programmes, dont Erasmus. Résultat : il a fallu procéder à des rattrapages, en 2012, mais aussi en 2013. Les budgets rectificatifs n° 2 et n° 8 engendreront donc une dépense supplémentaire de 11,2 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres – la contribution de la France s'élevant à 1,8 milliard. Au total, notre participation au budget de l'Union européenne aura été augmentée de 1,1 milliard par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2013, ce qui implique, si l'on veut respecter la norme de dépense de l'État, une diminution significative des dépenses des ministères.

Le schéma de fin de gestion procède également à des ouvertures au sein des dépenses des ministères à hauteur de 2,1 milliards. Le décret d'avance que le Gouvernement soumettra pour avis à votre commission couvrira des besoins urgents, relatifs notamment aux opérations militaires extérieures de la défense – OPEX –, à hauteur de 600 millions, à l'évolution de la masse salariale, à hauteur de 400 millions, dont 200 millions pour la défense – hors OPEX – et 100 millions pour l'Éducation nationale, et à la politique de l'emploi, avec l'ouverture de

230 millions de crédits ; une ligne a également été ouverte en faveur de l'hébergement d'urgence, à hauteur de 100 millions d'euros.

Sont également inscrites dans le projet de loi de finances rectificative d'autres dépenses à réaliser avant la fin de l'année : des redéploiements de crédit du premier programme d'investissements d'avenir, à hauteur de 300 millions d'euros ; des aides personnelles au logement, à hauteur de 265 millions d'euros ; le versement de l'aide médicale d'État, à hauteur de 156 millions d'euros. Ces ouvertures sont d'un niveau comparable à celles des années précédentes, ce qui témoigne de la rigueur de la maîtrise de la dépense.

Pour faire face à ces dépassements, nous avons pris des mesures de précaution : dès le début de l'année, la mise en réserve complémentaire de crédits – « surgel » – à hauteur de 2 milliards d'euros avait porté la réserve de précaution de 6 à 8 milliards d'euros ; en outre, comme l'année dernière à compter du mois de mai, mais à la différence des années passées, aucun dégel de crédits, hors ceux strictement nécessaires et urgents, n'a été autorisé. Ainsi, au 31 octobre, la réserve s'élevait encore à 7,4 milliards, la baisse de 500 millions par rapport à la réserve initiale étant principalement due – à hauteur de 300 millions d'euros – à des levées intervenues au titre des régimes spéciaux de retraite.

Les 3,2 milliards d'euros d'ouvertures de crédits sont strictement compensés par des annulations sur les crédits des ministères, afin de respecter la norme de dépense de l'État. Ces annulations de crédits ont répondu à deux principes : un principe d'auto-assurance, au sein des missions dont certains programmes présentaient des dépassements, et un principe de solidarité : toutes les missions ont été mises à contribution afin de couvrir les besoins.

Sur ces 3,2 milliards d'annulation, 100 millions portent sur la masse salariale – elles découlent de sous-consommations constatées – et 90 % ont été imputées sur la réserve de précaution ; nous estimons à 1,2 milliard le montant des annulations réalisées sur le « surgel ».

M. le président Gilles Carrez. En ce qui concerne les recettes, on note une moins-value de 11 milliards d'euros par rapport au montant prévu dans la loi de finances initiale. La situation est particulièrement préoccupante pour l'impôt sur le revenu, dont vous révisiez une nouvelle fois la recette à la baisse, à hauteur de 500 millions d'euros, ce qui porte la moins-value à 3,1 milliards. N'assisterait-on pas à une modification du comportement des contribuables, qui pourraient différer certains investissements, renoncer à des recettes supplémentaires, délocaliser leur activité, utiliser des méthodes d'optimisation fiscale, voire recourir au travail au noir ou à la fraude fiscale ? Ne devrions-nous pas nous doter d'instruments nous permettant de mesurer avec précision la manière dont les contribuables réagissent à l'impôt ?

Pour ce qui est des dépenses, vous faites une comparaison avec les montants inscrits en loi de finances initiale, alors qu'il faudrait raisonner d'exécution à exécution. Si l'on utilisait cette méthode, on noterait, selon mes calculs, un dépassement de l'ordre de 2,6 milliards des dépenses sur le périmètre du budget général et des prélèvements sur recettes. Pourtant, par rapport à la loi de finances initiale, on relève une diminution des besoins de 1,9 milliard sur les frais financiers et de 900 millions sur les pensions ; la norme « zéro valeur » voulant que la dépense publique, hors frais financiers et pensions, ne progresse pas en valeur, on devrait donc enregistrer une diminution de plus de 2,5 milliards de la dépense sur ce périmètre. Comment expliquer cet écart de quelque 5 milliards par rapport à l'évolution spontanée de la norme ?

Encore plus préoccupant : toutes les dépenses dites « de guichet » augmentent, en particulier dans le domaine social ; elles se trouvent répercutées sur les missions *Emploi, Solidarité, Logement et Immigration* – il faudrait d’ailleurs, pour l’examen en séance plénière, nous transmettre une analyse consolidée de l’ensemble de ces augmentations de crédits. Pour la seule mission *Immigration*, par exemple, trois programmes sont concernés : l’aide médicale de l’État, l’hébergement d’urgence, l’allocation temporaire d’attente ; le dépassement est de plus de 300 millions d’euros. Le problème, c’est qu’il faut compenser ces ouvertures par des annulations de crédits. On note ainsi deux séries d’annulations très importantes : 650 millions pour l’équipement des forces armées et 440 millions pour les infrastructures de transport. Jusqu’à quand tiendra-t-on avec ce système qui consiste à compenser les dérives des dépenses de guichet par des annulations de crédits d’investissement ?

M. Christian Eckert, rapporteur général. Il convient de noter que l’avis du Haut Conseil des finances publiques confirme le réalisme et la crédibilité des prévisions du Gouvernement, et souligne même la prudence d’un certain nombre d’entre elles. Je ne peux que m’en réjouir !

Je salue également la pertinence de la réforme de l’assurance-vie proposée, qui tend à transformer un support purement monétaire en un placement dynamique au profit de l’économie productive. J’ajouterais que cette réforme s’accompagne d’un rendement quasi-nul pour l’État.

Mais j’en viens à mes questions.

Où en est-on avec le logiciel Louvois s’agissant de la rémunération des personnels de la Défense ? Il s’agit d’un héritage que nous avons trouvé en arrivant aux affaires, et qui perdure. Financièrement, ce système informatique coûte cher et, en plus, il nous empêche de faire des prévisions réalistes : c’est insupportable !

Quels sont les effets de la dégradation de la note de la France de AA+ à AA ? Peut-on déjà tirer des conclusions s’agissant de l’évolution des taux ?

Le Gouvernement vient d’annoncer de nouvelles mesures. Il propose notamment de réactiver le Fonds de développement économique et social – FDES –, à hauteur de 300 millions d’euros. Quelles incidences cela aura-t-il sur le solde prévisionnel de la loi de finances initiale pour 2014 ?

M. Dominique Lefebvre. Ce projet de loi de finances rectificative devrait mettre un terme aux faux débats et être source d’optimisme. Ses dispositions montrent en effet que nous avons eu raison de résister aux demandes insistantes du président de la Commission de présenter un projet de loi de finances rectificative dans le courant de l’année. Il faudrait remonter à loin pour trouver un tel texte qui n’augmente ni la dépense publique, ni les prélèvements obligatoires, ni la dette !

Contrairement à ce que l’opposition veut nous faire croire, la situation s’améliore : le déficit public a été réduit de 15 milliards d’euros – résultat d’un effort structurel, extrêmement important, de 1,7 point de PIB – et la trajectoire de redressement des finances publiques est tenue.

Je suis, comme le rapporteur général, favorable au projet de réforme de l’assurance-vie. Deux mesures sont proposées : l’une vise à mieux articuler le risque et la fiscalité ; il ne

s'agit pas exactement de ce que nous avons préconisé dans notre rapport, mais cela répond au même objectif : en pratique, l'imposition sera durcie pour la transmission des contrats les plus importants qui ne comprendraient pas au moins 33 % d'actifs favorables à l'économie. Quant à la création des fonds « euro-croissance », que notre rapport recommandait, il s'agissait aussi pour nous de contourner les règles prudentielles actuelles, que nous jugeons excessives, car elles gênent la mobilisation au profit de l'économie de l'épargne financière concentrée sur l'assurance-vie. Qu'en est-il dans le dispositif proposé par le projet de loi de finances rectificative ?

M. Hervé Mariton. Quelle réduction de dépenses vient en contrepartie de la diminution de 21,6 milliards des recettes indiquée à la page 115 du projet de loi ?

S'agissant de l'évolution du budget européen, les craintes que nous avons émises lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014 se confirmeraient-elles ? Auriez-vous d'ores et déjà sous-évalué le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ?

Quid de l'évolution du coût de la dette après la dégradation de la note de la France par Standard & Poor's ?

Les annulations de crédit proposées dans le présent projet de loi mettront-elles en cause l'exécution de la loi de programmation militaire ?

Vous n'avez pas évoqué l'opération relative au Crédit lyonnais : quelle pudeur ! Le Gouvernement explique que la reprise par l'État de la dette restante de l'Établissement public de financement et de restructuration – EPFR – permettra de faire des économies ; est-ce parce que le coût de la dette est moins élevé que celui de l'EPFR ?

Nous ne disposons pour le moment d'aucune étude d'impact de la réforme de l'assurance-vie. Quels effets économiques attendez-vous de la mise en place des deux nouveaux produits ?

La réforme de la taxe d'apprentissage se traduira-t-elle, en pratique, par une réduction de la liberté des entreprises à en choisir la destination ?

M. Charles de Courson. Mon intervention portera sur le seul article 33 du projet de loi.

Plutôt que de doter en capital l'EPFR à hauteur de 4,5 milliards dans la loi de finances pour 2014 – solution qui avait été utilisée par tous vos prédécesseurs, quelle que soit leur sensibilité, de 1995 à 2006 –, vous proposez de reprendre dès 2013 la dette restante de l'EPFR, liée à deux emprunts remboursables au 31 décembre 2014. Cette solution est critiquable sur trois plans.

D'abord, elle essaie de transformer une opération budgétaire en une opération de trésorerie, ce qui vous évite de dégrader de 4,5 milliards le déficit de l'État. Or la Cour des comptes et l'Union européenne risquent fort de requalifier cette opération, puisqu'il ne reste aucun actif en face de la dette de l'EPFR ! Et vous aurez du mal à plaider auprès de l'Union européenne que vous maintenez l'objectif de réduction du déficit du budget de l'État, puisque, si ces 4,5 milliards avaient été imputés sous la forme d'une dotation en capital, le déficit pour 2014 s'élèverait à 74,5 milliards en 2014, soit une augmentation de 2,5 milliards par rapport à la prévision d'exécution pour 2013 !

En outre, vous prétendez, dans l'exposé des motifs, que ce remboursement anticipé permettra de respecter la norme de dépense de l'État, mais c'est inexact : vous cherchez à contourner la difficulté, en faisant croire que cette dépense est une opération de trésorerie.

Enfin, cette opération coûtera plus cher, puisque vous comptez refinancer à 3,3 % deux prêts dont le taux tournait autour de 1 % ! L'étude d'impact évalue le coût de l'opération à 146 millions d'euros de charge annuelle d'intérêts pour l'État, ce qui représente une augmentation de 100 millions des dépenses en 2014. Comment l'expliquez-vous ?

M. Éric Alauzet. Dans le tumulte économique actuel, il est remarquable de terminer une année budgétaire avec un écart de 3 milliards d'euros : il n'y a pas de quoi en faire des gorges chaudes !

La réforme de l'assurance-vie va dans le bon sens ; toutefois, on a du mal à évaluer, à ce stade, les incidences qu'auront ces mesures sur l'activité économique. Cela demanderait à être approfondi.

Quant aux dépenses sociales, je m'étonne que l'on se heurte toujours aux mêmes problèmes d'une année sur l'autre. Pourriez-vous clarifier ce point ? Serait-ce que l'on estime nécessaire de réduire ces dépenses, mais que l'on n'y arrive point ?

Enfin, pourquoi cette réduction de 440 millions des crédits de l'écologie et des transports ?

M. le ministre de l'Économie et des finances. Il faut en effet lire l'avis du Haut Conseil des finances publiques, qui est bref, mais percutant. Alors que dans son avis sur le projet de loi de finances initiale, il jugeait nos prévisions de croissance économique de « plausibles », il les qualifie désormais de « réalistes » ; cela prouve au final qu'elles sont sérieuses, et même prudentes, puisqu'elles sont pour l'année 2013 inférieures aux autres : nous maintenons pour la croissance une prévision de 0,1 %, mais elle devrait plutôt être de 0,2 %, ce qui devrait nous permettre d'attaquer l'année 2014 avec un acquis de croissance supérieur, et donc faciliter la réalisation de notre objectif de 0,9 %, que d'aucuns pensent pouvoir être dépassé de 0,1, voire 0,3 point.

M. le président Gilles Carrez. Le Haut Conseil réitère toutefois sa demande que la loi de programmation des finances publiques soit révisée au printemps.

M. le ministre de l'Économie et des finances. Certes, et nous y répondrons dans les mêmes termes que lors de l'examen du projet de loi de finances initiale.

La dégradation de la note souveraine de la France n'a eu aucun impact sur le niveau des taux d'intérêt. Le taux d'emprunt à 10 ans est resté stable, à 2,25 %, de même que le « *spread* », l'écart de taux avec l'Allemagne, à 47 points de base – contre, respectivement, 2,9 % et 140 points de base en mai 2012. Il est vrai que l'on a enregistré depuis jeudi dernier, veille de l'annonce de la décision de Standard & Poor's, une variation des taux d'un peu moins de 10 points de base d'écart, mais celle-ci est liée aux réactions à la politique américaine, et elle vaut pour tout le monde, Allemagne incluse – l'écart de taux avec celle-ci est d'ailleurs resté stable. Les investisseurs continuent donc de faire confiance à la France, pour des raisons qu'à mon sens Standard & Poor's n'a pas assez prises en compte. Les critiques que cette agence de notation a formulées à notre endroit sont excessives et inexactes ; en particulier, je crois qu'elle n'a pas pris la mesure de nos réformes. Le célèbre

économiste Paul Krugman a, lui, porté récemment d'autres jugements sur la France ; il mériterait d'être lu !

Je vous confirme que le Gouvernement entend déposer un amendement visant à abonder le FDES et, au-delà, à le moderniser, afin qu'il puisse venir en aide à certaines entreprises en difficulté. Nous aurons l'occasion de détailler ce dispositif, qui s'inscrit dans un plan global présenté ce matin en Conseil des ministres. Dans la mesure où il s'agit de prêts, cette dotation sera sans incidence sur le solde budgétaire et sur le déficit public.

Quant à la réforme de l'assurance-vie, elle n'a en effet aucun objectif de rendement : l'objectif est d'instaurer un mécanisme incitatif susceptible d'orienter une partie substantielle des 1 400 milliards d'euros d'encours vers le financement de l'économie.

Plus précisément, nous travaillons au titre du contrat « euro-croissance » sur l'hypothèse de 10 milliards d'euros de flux déplacés annuellement durant les cinq prochaines années au titre de l'antériorité fiscale, auxquels s'ajouteraient les flux issus des nouveaux contrats, soit un total d'au moins 50 milliards d'euros sur cinq ans. Toutefois, ces contrats « euro-croissance » ont vocation à devenir une nouvelle modalité de commercialisation de l'assurance-vie, entre les contrats en euro et les contrats en unités de compte. Il s'agit d'une réforme structurelle à moyen et long terme, dont le succès dépendra en partie de la force de vente déployée par les assureurs. On peut donc envisager des encours encore plus importants.

Au titre du second contrat – dont nous devons trouver le nom –, nous envisageons un déplacement de l'ordre de 15 milliards d'euros en 2014 et 2015 au titre de l'antériorité fiscale, qui ne sera ouverte que pour deux ans, et, en rythme de croisière, on pourrait tabler sur 20 à 30 milliards d'euros d'encours – mais cela reste difficile à estimer. Ces incitations devraient en tout cas produire des effets économiques non négligeables.

S'agissant de la directive Solvabilité II, monsieur Lefebvre, des négociations sont en cours ; elles évoluent plutôt dans le bon sens, grâce notamment à l'insistance de la France. En particulier, un accord a été trouvé au sein du Conseil sur un compromis jugé satisfaisant par la France, car il apporte la souplesse demandée par les assureurs. La discussion se poursuit avec le Parlement européen dans le cadre du trilogue. L'objectif est d'aboutir à un accord avant la fin de l'année. Des progrès substantiels ont donc été réalisés par rapport à la situation de blocage rencontrée il y a un an.

J'en arrive à l'EPFR. Celui-ci étant une administration publique, classée par l'INSEE parmi les organismes divers d'administration centrale, la reprise de sa dette n'affectera pas le montant de la dette publique au sens de Maastricht. Pourquoi le Gouvernement propose-t-il cette solution ? Cette dette aurait dû en tout état de cause être remboursée à l'occasion du projet de loi de finances rectificative pour 2014, puisque l'EPFR n'a pas les ressources pour le faire. Or, grâce aux conditions de financement extrêmement favorables dont la France a bénéficié en 2013, l'Agence France Trésor dispose aujourd'hui de ressources de financement supplémentaires ; nous proposons donc de les utiliser pour financer la reprise de dettes de l'EPFR dès 2013, ce qui n'augmenterait pas le programme d'émission de moyen et long termes de l'État en 2013. En résumé, cette solution est sans incidence budgétaire au sens maastrichtien, elle tient compte des ressources dont nous disposons et elle nous paraît opportune.

L'EPFR ne disposait plus de dotations en capital depuis 2006, mais il bénéficiait de conditions d'endettement particulièrement favorables dans la configuration de taux d'intérêts

prévalant depuis la crise financière. Dans ces conditions, une dotation en capital, en l'absence d'un montant suffisant de cessions d'actifs sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » – CAS PFE –, aurait supposé que l'État s'endette à des conditions de marché défavorables, ce qui aurait eu un effet négatif sur les finances publiques. La reprise de dette que nous proposons aujourd'hui permettra d'apurer la situation de l'EPFR dans le respect des intérêts de l'État – et du contribuable –, ce qui répond aux demandes de la Cour des comptes et du Parlement. Il s'agit d'une opération de bonne gestion.

M. le ministre délégué chargé du Budget. Monsieur le président, en 2013, les recettes de l'impôt sur le revenu devraient s'élever à 68,8 milliards d'euros, en baisse de 3,1 milliards par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, en raison principalement de la révision du contexte macroéconomique, à hauteur de 2,1 milliards, et de la révision de l'incidence de l'instauration en 2013 du prélèvement forfaitaire obligatoire : compte tenu du rythme des versements des intérêts, très concentrés sur le mois de décembre, le rendement de la mesure, globalement stable, a été revu à la baisse pour 2013, à hauteur de 3,6 milliards, 1 milliard de recettes supplémentaires étant attendues pour le début de 2014.

La diminution des ressources consécutive à la dégradation de la conjoncture économique en 2012 avait été anticipée dans le programme de stabilité, à hauteur de 1,6 milliard et, au même niveau, dans le projet de loi de finances pour 2014 ; il s'agit d'un effet purement mécanique. Entre-temps, nous avons approfondi l'analyse des déclarations de revenus ; certains d'entre eux, comme les bénéficiaires non-commerciaux, s'avèrent plus bas que prévu : c'est ce qui explique la révision à la baisse, à hauteur de 500 millions d'euros, des montants inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014. Quoi qu'il en soit, je m'engage à vous communiquer, dès que nous en disposerons, toutes les informations relatives à l'évolution des recettes de l'impôt sur le revenu.

Traditionnellement, l'objectif d'une exécution est de respecter les plafonds de la loi de finances initiale ; or nous confirmons aujourd'hui le niveau de dépenses auquel nous nous étions engagés dans la loi de finances initiale pour 2013 : 279,4 milliards d'euros hors dettes et pensions. Nous nous étions fondés, pour élaborer celle-ci, sur la loi de finances de l'année précédente. En 2012, le choix avait été fait de diminuer la dépense ; en gestion, celle-ci a effectivement baissé de 1,2 milliard, conformément aux objectifs que nous nous étions fixés et que la précédente majorité avait déclaré vouloir atteindre.

Quant aux prestations sociales, il convient d'observer que les dérapages sont moins importants que par le passé – ce qui ne veut pas dire qu'il ne faut pas être vigilant sur l'évolution de cette masse de dépense. Pour ce qui concerne l'allocation pour adulte handicapé, le dépassement est ainsi de 25 millions, contre 314 millions en 2012 ; il est stable, à hauteur de 259 millions, s'agissant de l'aide personnalisée au logement ; quant aux bourses, elles ont été parfaitement budgétées cette année, alors qu'elles avaient fait l'objet d'un dépassement de 146 millions d'euros en 2012. Il est vrai que nous enregistrons un dépassement important s'agissant de l'aide médicale de l'État ; je vous ai déjà répondu sur ce point, il y a quelques jours, en présence de Manuel Valls, et je vous confirme que nous aurons à travailler ensemble sur ce dossier dans les mois qui viennent.

Vous avez raison, monsieur le rapporteur général : Louvois est un héritage de l'ancienne majorité. Ce logiciel informatique pose notamment des problèmes de trop-perçus. Nous sommes en train d'y remédier ; les dépassements budgétaires provoqués par ses dysfonctionnements sont passés de 450 millions d'euros en 2012 à 250 millions en 2013. Le

ministre de la Défense a la ferme intention de corriger la totalité de ces dépassements dans les deux à trois prochaines années.

Monsieur Mariton, le Président de la République a pris l'engagement de respecter la loi de programmation militaire sur la totalité de sa période, année 2014 incluse. Jean-Yves Le Drian présentera tout à l'heure devant la Commission de la défense le travail que nous effectuons en commun pour que la totalité des crédits nécessaires à la réalisation de cet objectif soient mobilisés dès 2014, et dans la mesure du possible en gestion ; au cas où nous n'y parviendrions pas, nous mobiliserions des recettes exceptionnelles supplémentaires.

Pour ce qui concerne la taxe d'apprentissage, le problème que vous soulevez est celui de la répartition entre le « quota » et le « hors quota ». L'objet de la réforme est de faire en sorte que l'apprentissage bénéficie d'une hausse de ses ressources dédiées, grâce à la fusion de la taxe d'apprentissage et de la contribution au développement de l'apprentissage ; en revanche, le « barème », qui permet de financer des formations hors apprentissage, sera maintenu et prochainement encadré par décret – une concertation a été engagée à cet effet.

Mme Karine Berger. Un mot sur la réforme de l'assurance-vie.

Bien évidemment, ce n'est pas un drame si les recommandations de notre rapport n'ont pas été suivies ! Même si les mesures proposées par le Gouvernement ne vont pas dans le même sens, je suis persuadée qu'elles seront très bonnes.

Je précise, de manière à éviter tout malentendu, que nous n'envisagions nullement de « contourner » les règles prudentielles destinées à lutter contre la spéculation, notamment chez les assureurs : il ne s'agit pas pour nous de condamner Solvabilité II !

Pourrions-nous avoir des précisions sur l'intervention publique en matière d'assurance-crédit sur les exportations de court terme prévue à l'article 31 ? Comme cela est interdit par la Cour de justice de l'Union européenne, j'imagine que ce dispositif vise des marchés précis. De quoi s'agit-il ?

M. François Cornut-Gentille. Deux remarques sur la mission *Défense*, qui me paraît quelque peu malmenée par ce projet de loi de finances rectificative.

Traditionnellement, le surcoût des OPEX est pris en charge à plus de 80 % par un financement interministériel. Dans le cas présent, la proportion me semble bien inférieure. S'agirait-il d'un changement de doctrine ?

Le programme 146 sera ponctionné de 650 millions d'euros, soit un niveau inégalé jusqu'à présent : s'agit-il vraiment d'un « catalyseur de croissance », monsieur le ministre ?

M. le ministre de l'Économie et des finances. Madame Berger, ce n'est peut-être pas un drame de n'être pas totalement suivi, mais ce n'est pas non plus une honte de l'être partiellement ! Je maintiens que votre rapport fut pour nous une source d'inspiration.

Le cadre d'intervention du nouveau dispositif sera limité à la couverture des exportations de court terme à destination des pays à risques non cessibles, c'est-à-dire les pays autres que les pays à haut revenu de l'OCDE et de l'Union européenne, de manière à assurer sa compatibilité avec la législation communautaire. Seront exclus du régime les États membres de l'Union européenne, l'Australie, le Canada, l'Islande, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse et les États-Unis d'Amérique.

M. le ministre délégué chargé du Budget. Monsieur Cornut-Gentille, nous avons suffisamment travaillé ensemble sur la question des OPEX pour que vous sachiez que c'est toujours la réserve interministérielle qui est mobilisée pour combler l'écart – qui va souvent du simple au double ! – entre le montant budgétisé en loi de finances initiale et la dépense constatée au terme de l'exercice budgétaire. Cette année, le dépassement sera de l'ordre de 578 millions d'euros.

Le dépassement des frais de personnel sera, quant à lui, auto-assuré par le ministère. Enfin, le budget de la défense contribuera aux annulations de crédits à proportion de sa part dans le budget de l'État : il n'est donc pas pénalisé.

En dépit de cela, le ministère de la Défense bénéficiera d'une ouverture nette de 92 millions d'euros de crédits et des assurances que Jean-Yves Le Drian et moi avons données que les engagements du Président de la République de porter à 31,4 milliards le budget de la défense pour 2014 et de tenir la trajectoire de la loi de programmation militaire seront respectés, de sorte que le niveau d'équipement prévu soit honoré et qu'il n'y ait aucune conséquence négative pour l'industrie, la croissance et l'emploi.

M. le président Gilles Carrez. Messieurs les ministres, nous vous remercions.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mercredi 13 novembre 2013 à 14 heures

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Dominique Baert, Mme Karine Berger, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Gaby Charroux, M. Alain Claeys, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Carole Delga, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, M. Alain Fauré, M. Marc Francina, Mme Annick Girardin, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Jean-François Lamour, M. Dominique Lefebvre, M. Jean-François Mancel, M. Thierry Mandon, M. Hervé Mariton, M. Pierre-Alain Muet, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Camille de Rocca Serra, M. Nicolas Sansu, M. Pascal Terrasse, M. Michel Vergnier, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, M. Jean Launay, M. Thierry Robert

