

N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

TOME I

RAPPORT GÉNÉRAL

PAR M. CHRISTIAN ECKERT

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC À 3 % DU PIB EN 2013 MALGRÉ UN CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE DÉGRADÉ	7
A.– LA RÉVISION À LA BAISSÉ DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE, GAGE DE SINCÉRITÉ ET DE RESPONSABILITÉ.....	7
B.– LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET FISCALE PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT	9
II.– LE REDRESSEMENT SOLIDAIRE ET RESPONSABLE DES FINANCES PUBLIQUES EN 2013 POUR ATTEINDRE L’OBJECTIF DE 3 %	15
A.– LES DÉPENSES DE L’ÉTAT : DES EFFORTS EXEMPLAIRES ET PARTAGÉS POUR RÉDUIRE LE DÉFICIT ET FINANCER LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT	15
1.– La réduction des dépenses de l’État en volume.....	16
<i>a) Le gel en valeur des dépenses de l’État hors dette et pensions : de 8 à 10 milliards d’euros d’économies nettes.....</i>	<i>16</i>
<i>b) La réduction des dépenses de l’État en volume : 5,4 milliards d’euros d’économies par rapport à l’évolution des prix.....</i>	<i>21</i>
2.– Les priorités du Gouvernement en 2013 : la jeunesse, l’emploi, la sécurité et la justice	22
<i>a) La jeunesse.....</i>	<i>22</i>
<i>b) L’emploi</i>	<i>23</i>
<i>c) La sécurité et la justice</i>	<i>24</i>
B.– DES HAUSSES D’IMPÔTS NÉCESSAIRES DANS UN ESPRIT DE JUSTICE FISCALE ET DE PRÉSERVATION DE LA CROISSANCE.....	24
1.– Les classes moyennes et les plus modestes épargnées par les hausses d’impôt prévues par le présent projet de loi	25
2.– Des hausses de prélèvements sur les entreprises calibrées pour préserver la compétitivité de l’économie et les petites et moyennes entreprises.....	28
AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DE L’ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DE M. JÉRÔME CAHUZAC, MINISTRE DÉLÉGUÉ DU BUDGET, SUR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2012–2017 ET SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013.	31
ANNEXE N° 1 : LE SOLDE EFFECTIF EN 2013	65
ANNEXE N° 2 : LE SOLDE STRUCTUREL ET L’EFFORT STRUCTUREL EN 2013	69

ANNEXE N° 3 : LE VOLET FISCAL DU PRÉSENT PROJET DE LOI ET DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	72
ANNEXE N° 4 : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL SOUS LE PÉRIMÈTRE DE LA NORME ZÉRO VALEUR	74
ANNEXE N° 5 : LES EFFECTIFS ET LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS EN 2013.....	77
ANNEXE N° 6 : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN FAVEUR DES CONTRATS AIDÉS	81
ANNEXE N° 7 : LES ÉCONOMIES PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	82
ANNEXE N° 8 : POURQUOI LA DETTE PUBLIQUE ATTEINT-ELLE UN PIC EN 2013 ?.....	85

INTRODUCTION

La priorité de ce début de législature est de redresser les comptes publics et de promouvoir la justice fiscale. En répondant clairement à ces deux exigences, ce premier projet de loi de finances initiale est un texte fondateur pour la nouvelle majorité.

Le désendettement est une nécessité pour assurer l'indépendance de l'État et dégager des marges de manœuvre financières en faveur du service public. Le présent projet de loi prévoit donc l'ensemble des mesures requises pour assurer la réduction des déficits publics, effectif et structurel, selon le calendrier prévu par nos engagements européens.

L'importance relative des hausses d'impôts, justifiée par l'urgence et la nécessité de préserver la croissance, ne doit pas occulter les réels efforts d'économie sur la dépense de l'État et de ses opérateurs, qui sont amplifiés par rapport aux réalisations constatées sous la précédente législature. Ces efforts permettront de réduire les dépenses de l'État de 5,4 milliards d'euros par rapport à l'évolution des prix tout en permettant de financer les priorités du Gouvernement en faveur de la jeunesse, de l'emploi, de la justice et la sécurité, par redéploiements de crédits moins prioritaires.

Après une décennie caractérisée par l'allègement de l'imposition des ménages les plus aisés, le désendettement ne saurait être accepté s'il ne mettait spécifiquement à contribution d'abord les plus privilégiés. Après la loi de finances rectificative de juillet dernier et ses mesures relatives aux impositions sur le patrimoine, le présent projet de loi de finances pour 2013 réforme profondément l'impôt sur le revenu, en premier lieu en rétablissant sa progressivité.

Les ménages moyens et modestes sont en revanche préservés : ainsi un couple avec deux enfants percevant moins de 6 439 euros par mois ne paiera pas plus d'impôts du fait des mesures prévues par le présent projet de loi car ce sont les 10 % des ménages les plus aisés qui en supporteront le poids.

La justice fiscale requiert également que les entreprises soient mises à contribution dans une même proportion que les ménages. Toutefois, la préservation de notre prospérité implique que la compétitivité des entreprises ne soit pas mise en danger. Les mesures prévues pèseront donc prioritairement sur les grandes entreprises et les secteurs non exposés à la concurrence internationale et contribueront, par le renforcement du crédit d'impôt recherche, à soutenir la capacité d'innovation des producteurs.

Le présent projet de loi de finances est donc la preuve que maîtrise des dépenses, justice fiscale et compétitivité des entreprises peuvent être conciliées. Étape majeure dans le redressement budgétaire, il éclaire déjà les prochaines réformes de soutien à la production et à l'innovation en gestation, et permettra de réduire le volume de la dette publique dès 2014.

I.- LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC À 3 % DU PIB EN 2013 MALGRÉ UN CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE DÉGRADÉ

A.- LA RÉVISION À LA BAISSÉ DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE, GAGE DE SINCÉRITÉ ET DE RESPONSABILITÉ

Les prévisions macroéconomiques du présent projet de loi de finances (PLF) pour l'année 2013 ont été révisées à la baisse par rapport à celles associées au projet de loi de finances rectificatives de juillet dernier. Depuis cette date, les perspectives de croissance mondiale se sont un peu réduites, notamment en zone euro, limitant les possibilités de rebond de notre économie sous l'effet de la demande extérieure. De plus, les prix du pétrole ont continué à progresser durant l'été alors qu'ils semblaient en phase de stabilisation en juin 2012.

Pour autant, l'économie française a fait preuve d'une plus forte résistance qu'escompté. La stabilité du PIB au deuxième trimestre est une information favorable, alors que la plupart des économistes tablaient sur un repli du PIB. S'il est vrai que la croissance est restée atone depuis trois trimestres, la France est l'un des rares pays de la zone euro à n'avoir pas connu de recul de son PIB. En revanche, l'affaiblissement des perspectives internationales pourrait limiter, plus longuement qu'escompté, la reprise de notre économie.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a maintenu sa prévision de croissance de l'économie française pour 2012 à +0,3 %, et l'a revu à la baisse sensible, en moyenne annuelle, pour 2013 (+0,8 % contre +1,2 %).

Le Rapporteur général ne peut que regretter la dégradation du contexte macroéconomique en 2012 mais soutient la démarche prudente du Gouvernement quant à ses prévisions de croissance.

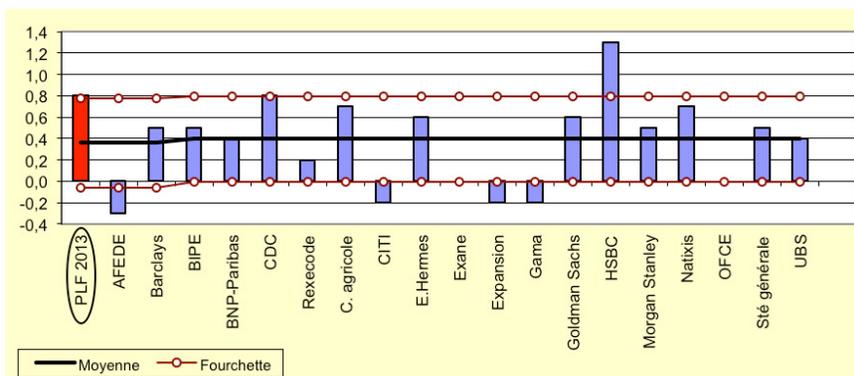
Selon le scénario macroéconomique retenu par la direction générale du Trésor, l'économie française résisterait en 2012, avec une croissance de +0,3 % dans un contexte de ralentissement économique international. Cette prévision a été confrontée à celle des principaux instituts de conjoncture dans le cadre de la réunion du groupe technique de la Commission économique de la Nation le 2 octobre 2012. Or, si la prévision de croissance moyenne du groupe technique (+0,1 %) est légèrement inférieure à celle retenue par le Gouvernement, le Rapporteur général observe que deux instituts – Morgan Stanley et HSBC – retiennent la même prévision de croissance que le Gouvernement pour 2012.

Pour 2013, la direction générale du trésor estime que la reprise de l'activité internationale étant plus progressive que prévu, la demande mondiale adressée à la France en 2013 progresserait un peu moins fortement qu'anticipé lors du DOFP (+4,9 % contre +5,6 %). La prévision d'exportations est toutefois inchangée (+4,8 %) grâce à la dépréciation passée de l'euro.

L'investissement des entreprises redémarrerait également plus lentement que prévu auparavant, sa prévision de croissance s'établissant à un niveau modéré en moyenne annuelle (+ 1,5 % au lieu de + 2,5 % dans le DOFP). La prévision de consommation des ménages est également revue à la baisse (+ 0,3 % au lieu de + 0,7 %) pour tenir compte du moindre dynamisme attendu des revenus d'activité, essentiellement du fait de la progression du chômage.

Au total, la contribution de la demande intérieure hors stocks à la croissance serait donc un peu plus faible qu'envisagé précédemment (+ 0,6 point de PIB contre + 0,9 point de PIB). Les variations de stocks ne contribueraient plus à la croissance dans cette nouvelle prévision tandis que la contribution du commerce extérieur n'est pas modifiée.

La prévision de croissance pour 2013, révisée de + 1,2 % à + 0,8 %, tient donc compte d'un contexte singulièrement difficile, marqué par le caractère très progressif du redémarrage de la croissance mondiale. Cette hypothèse de croissance apparaît réaliste au regard des prévisions de croissance de divers instituts de conjoncture économique. Comme le montre le graphique suivant ⁽¹⁾, le scénario du Gouvernement est certes supérieur à la moyenne des prévisions du groupe technique (+ 0,4 %), mais il n'est pas le plus optimiste – HSBC tablant sur un retour de la croissance de + 1,3 %. Il est par ailleurs partagé par trois autres instituts qui considèrent que la croissance devrait atteindre 0,7 % à 0,8 % en 2013.



Le Rapporteur général souligne la dispersion des prévisions de croissance du groupe technique, qui traduit l'ampleur des incertitudes sur l'environnement macroéconomique (entre - 0,3 % et + 1,3 %). Des écarts d'une ampleur similaire apparaissent s'agissant des prévisions internationales, plus particulièrement en ce qui concerne la croissance de la zone euro en 2013 (entre - 1,0 % et + 0,6 %).

(1) Le graphique doit être lu de la manière suivante : la ligne noire constitue la valeur moyenne du groupe technique et les deux lignes avec des points représentent les bornes haute et basse de la fourchette moyenne. Celle-ci est égale à deux écarts types de la distribution des données. La borne basse est donc égale à la valeur moyenne moins un écart-type, la borne haute est égale à la valeur moyenne plus un écart-type. Par définition de l'écart-type, il existe des données excédant les borne hautes et basse.

D'une façon générale, la principale divergence d'appréciation entre les prévisions du Gouvernement et celles du groupe technique porte sur la capacité de la zone euro à sortir de la crise : le groupe technique table sur un environnement européen plus dégradé que celui envisagé par le Gouvernement.

Le Rapporteur général rappelle néanmoins la grande difficulté d'anticiper le niveau de croissance de l'année à venir : dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, le précédent Gouvernement avait révisé sa prévision de croissance de + 2,25 % à + 1,75 %, prévision plus optimiste que l'ensemble de celles du groupe technique dont la moyenne se situait à + 1,22 %. Le 27 octobre 2011, il avait finalement revu cette prévision à 1 % contre 0,9 % pour le consensus des conjoncturistes ⁽¹⁾. Or, un an après, la croissance française se révèle n'être que de 0,3 % en 2012...

En tout état de cause, la dégradation du contexte macroéconomique depuis l'élection du nouveau Président de la République rend plus complexe la réalisation de nos engagements européens. Il appartient désormais au Gouvernement de mettre en œuvre une politique budgétaire et fiscale qui permette de réduire le déficit public à 3 % sans pour autant déprimer l'activité des entreprises et la consommation des ménages.

B.- LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET FISCALE PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent projet de loi constitue le principal vecteur de la réduction, en 2013, du déficit public effectif à 3 % du PIB et du déficit structurel à 1,6 % du PIB ⁽²⁾. Complété par le projet de loi de financement de la sécurité sociale et par les mesures adoptées antérieurement, il permettrait une réduction de 2 % du PIB, soit une quarantaine de milliards d'euros, du déficit structurel.

Le Rapporteur général estime que la nécessité d'une réduction du déficit public et d'un ralentissement de la dette publique, puis d'un désendettement progressif de l'État ne fait pas de doute.

La dette publique crée une dépendance de l'État vis-à-vis de ses créanciers. La charge d'intérêts qu'elle induit pèse de plus en plus sur les marges de manœuvre financières du service public, au point que l'un des premiers postes de dépenses de l'État est aujourd'hui celui correspondant à la rémunération de ses créanciers. Enfin, en l'absence d'assainissement budgétaire, il n'est pas à exclure que le coût de l'argent augmente sensiblement pour l'État et donc pour l'ensemble de l'économie dont la croissance serait alors fortement entravée.

Les voies alternatives proposées pour assurer le désendettement - financement direct de l'État par la banque centrale, voire défaut pur et simple - sont irréalistes dans le contexte européen actuel. En remettant en cause les

(1) Consensus Forecasts, octobre 2011.

(2) Le détail des éléments permettant de telles évolutions est fourni en annexes n°1 et n°2.

fondations sur lesquelles la monnaie unique s'est construite, elles pourraient conduire à un ralentissement de la construction européenne et de la solidarité entre États qu'elle a permis d'instaurer. Économiquement, elles feraient entrer la France et l'Europe dans une période incertaine qui pourrait remettre en cause la prospérité du continent.

L'ampleur des mesures prévues pour assurer la réduction du déficit public en 2013 est peut-être sans précédent.

Avec une réduction du déficit structurel de 2 % du PIB, soit une quarantaine de milliards d'euros, l'amélioration prévue des finances publiques implique de mener à bien un effort d'une ampleur comparable à celui réalisé dans les années précédant la création de la monnaie unique.

Une telle ampleur s'explique par l'engagement de la France à respecter en 2013 le critère de déficit public de 3 % du PIB prévu par le pacte de stabilité et de croissance.

Le précédent Gouvernement avait pris cet engagement au moment de l'ouverture de la procédure pour déficit excessif en 2009, alors qu'il évaluait la croissance économique à 2,5 % en 2012 et 2013. Aujourd'hui, la croissance économique est estimée à 0,3 % en 2012 et à 0,8 % en 2013, ce qui implique de réaliser un effort supérieur de 2 % du PIB à celui qui était prévu en 2009.

En dépit des hypothèses de croissance particulièrement optimistes retenues en 2009, le Gouvernement et la majorité actuels souhaitent respecter l'engagement pris alors. Un tel choix est dicté par la volonté de préserver la crédibilité de la France après une période de dix ans au cours de laquelle le critère de déficit fixé par le traité aura été respecté durant seulement trois années.

Les moyens mis en œuvre pour assurer la réduction du déficit structurel ont été définis au regard de trois objectifs : assurer une dégrèvement rapide du déficit public en 2013, limiter l'impact de l'assainissement budgétaire sur la croissance, assurer une juste répartition des efforts demandés.

Pour tenir l'objectif de déficit effectif de 3 % du PIB en 2013, des ressources doivent être mobilisées immédiatement. Compte tenu de la rigidité de la dépense publique à court terme, seule une augmentation des prélèvements obligatoires permet d'atteindre un tel résultat à cet horizon.

Le Gouvernement reconnaît la contrainte découlant de la nécessité de dégager rapidement des ressources : c'est pourquoi la réduction du déficit structurel sera portée, en 2013, à hauteur de 0,3 % du PIB par l'effort sur les dépenses et de 1,6 % par des recettes supplémentaires.

Il se distingue du Gouvernement précédent qui annonçait la concentration de l'effort d'assainissement sur les dépenses et le réalisait, en pratique, par des hausses d'impôts. Pour mémoire, anticipant une forte réduction du taux de dépense publique, le programme de stabilité pour les années 2010 à 2013 prévoyait un taux de prélèvements obligatoires de 42,4 % en 2012 mais ce taux atteindrait finalement 44,9 %. L'écart avec la prévision s'explique notamment par les hausses d'impôts adoptées sous la précédente législature – de l'ordre de 38 milliards d'euros sur les années 2011 à 2013 ⁽¹⁾.

La différence avec le précédent Gouvernement se trouve également dans un effort d'économies sur la dépense plus important, et bien réel. L'effort structurel en dépenses atteindrait 0,3 % du PIB en 2013 quand, en 2011, selon la Cour des comptes, « l'effort structurel sur les (seules) dépenses primaires a été nul » ⁽²⁾.

Les hausses d'impôts en 2013 ne doivent, en effet, pas occulter les efforts prévus en matière de maîtrise de la dépense.

Si le Gouvernement estime absolument nécessaire de maintenir le gel en valeur des dépenses de l'État pour contribuer au redressement des finances publiques, l'effort réalisé sur les dépenses du budget général résulte désormais de la prise en considération de la capacité contributive de chacun des ministères et des propositions formulées par les différents ministres, afin de ne pas recommencer les erreurs passées résultant de la mise en œuvre unilatérale de la révision générale des politiques publiques⁽³⁾. La politique budgétaire du Gouvernement traduit également les nouvelles priorités que constituent la jeunesse, l'éducation, l'emploi, la sécurité et la justice. À cet égard, l'engagement du Président de la République de stabiliser les effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période 2012-2017 afin de renforcer les moyens dans ces secteurs prioritaires apparaît comme une rupture majeure par rapport à la politique d'attrition des services publics menée sous la précédente législature.

Sur le plan social, le Gouvernement entend mettre en œuvre tous les moyens pour rétablir l'équilibre de la Sécurité sociale dans le cadre d'un dialogue associant les partenaires sociaux et l'ensemble des parties prenantes, sur la base des orientations tracées lors de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012. Au cœur de notre pacte républicain, la Sécurité sociale incarne en effet la solidarité qui unit nos concitoyens. Elle contribue à la justice sociale et

(1) D'après le rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au présent projet de loi.

(2) Rapport sur la situation et les perspectives de finances publiques, juillet 2011, page 22. Le calcul est réalisé sur la base d'une hypothèse de croissance potentielle de 1,2 % en 2011.

(3) Voir sur ce sujet, le rapport réalisé par François Cornut-Gentille et votre Rapporteur général au sein du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale en décembre 2011 (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4019.asp>) ainsi que le rapport réalisé par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales en septembre 2012 (http://www.igf.finances.gov.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/2012/2012-M-058-01%20Bilan%20RGPP.pdf).

constitue un gage de sécurité pour tous. Elle serait fragilisée si elle devait continuer à vivre à crédit : rappelons à cet égard que le déficit de la sécurité sociale – régime général et fonds de solidarité vieillesse – apparu en 2002 n’a cessé de se creuser ces dix dernières années pour atteindre 160 milliards d’euros en cumul.

Le Gouvernement s’engage donc sur la voie de la responsabilité en 2013 : les économies en dépenses s’élèveront à 2,4 milliards d’euros tous régimes confondus, dont 2,1 milliards d’euros sur le régime général, grâce à une plus grande efficacité du système de soins. Alors que la croissance tendancielle des dépenses d’assurance maladie est d’environ 4,1 % ces dix dernières années, l’objectif national d’assurance maladie (ONDAM) est ainsi fixé à 2,7 % en 2013. Il est néanmoins relevé de 0,2 point par rapport à l’ONDAM 2012, afin d’offrir aux assurés sociaux un véritable système de soins de qualité : la priorité est aujourd’hui d’investir dans l’hôpital public, de développer les soins ambulatoires dans les zones fragiles et de renforcer les moyens dédiés à la prise en charge des personnes âgées et handicapées ⁽¹⁾.

Le calibrage des mesures d’assainissement budgétaire est réalisé de manière à en limiter l’impact sur la croissance économique.

L’importance relative des hausses de prélèvements obligatoires par rapport à l’effort de réduction du déficit public répond à un tel objectif. À court terme, il semble en effet que les augmentations de recettes publiques protègent davantage la croissance économique que des économies sur la dépense.

Les choix faits en matière de hausses d’impôts et d’économies sur la dépense sont guidés par la nécessité de protéger les moteurs de la croissance à court terme – principalement, la consommation des ménages – et ne pas porter atteinte à la croissance à long terme.

Ainsi qu’il est détaillé plus bas, **les hausses d’impôts sont concentrées sur les ménages les plus aisés**, qui consomment une part de leurs revenus moins importante que les ménages moyens et modestes, et **sur les grandes entreprises**, qui disposent des ressources financières suffisantes pour faire face à de nouveaux prélèvements.

Les mesures relatives aux entreprises sont définies de manière à ne pas porter atteinte à la compétitivité puisqu’elles visent en priorité les plus grandes d’entre elles et les secteurs protégés de la concurrence internationale – secteur financier et services à la personne. La compétitivité-prix est préservée par l’absence de toute hausse du coût du travail. La compétitivité hors prix fait l’objet d’une première mesure de soutien avec le renforcement du crédit d’impôt recherche au profit des PME, qui sera probablement suivie d’un ensemble de réformes au printemps prochain.

(1) Le détail des économies sur le budget de la sécurité sociale est fourni par l’annexe n°7.

Les volets « recettes » du présent projet de loi et du projet de loi de financement de la sécurité sociale prouvent donc qu'il est possible de concilier la justice fiscale avec l'efficacité économique.

En matière de dépenses, les économies ciblent en priorité les dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'État et de ses opérateurs (– 10 milliards d'euros) qui doivent être exemplaires ainsi que, dans une moindre mesure, les dépenses d'assurance maladie (– 2,4 milliards d'euros)⁽¹⁾. Les transferts sociaux sont en revanche intégralement maintenus pour préserver la croissance économique et garantir une juste répartition des efforts.

Le présent projet de loi de finances a, enfin et surtout, comme objectif majeur d'assurer une juste répartition des efforts dans l'assainissement budgétaire. L'objectif est que l'effort soit également réparti entre les citoyens « en raison de leurs facultés ».

À cet égard, les différences entre le projet du Gouvernement actuel et les réalisations du Gouvernement précédent sont manifestes.

Les hausses d'impôts indirects, qui pèsent proportionnellement davantage sur les ménages modestes dont la propension à consommer est plus élevée pour répondre à des besoins incontournables (alimentation, logement notamment) portent uniquement sur les ventes de tabac et de bière, pour 0,7 milliard d'euros, et sont justifiées par des objectifs de politique sanitaire. La majorité précédente avait, au contraire, augmenté les taxes sur les contrats d'assurance santé, pour plus de 2 milliards d'euros, ainsi que les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée, pour 1,8 milliard d'euros.

En matière d'impôts directs, les mesures prévues par le présent projet de loi ciblent spécifiquement les ménages les plus aisés pour un total de 6,6 milliards d'euros. Sous la précédente législature, l'unique mesure ciblant spécifiquement les ménages aisés a été l'instauration tardive de la taxe assise sur le revenu fiscal de référence, dont le montant était estimé à 0,5 milliard d'euros. Il est d'ailleurs probable que ce prélèvement ait été en tout ou partie compensé par le déséquilibre financier de la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune décidée au printemps 2011. Les ménages aisés n'auraient donc pas été spécifiquement mis à contribution par la précédente majorité⁽²⁾.

La politique budgétaire et fiscale du Gouvernement répond donc à un triple souci de solidarité, de responsabilité et d'efficacité : responsabilité, car la maîtrise de la dette permet de préparer l'avenir ; solidarité, car les efforts sont équitablement répartis et préservent les plus modestes et les missions prioritaires de l'État ; efficacité, car la stratégie de réduction du déficit préserve la demande et notre offre productive.

(1) Le détail des économies sur le budget de l'Etat est précisé dans la deuxième partie de cet exposé général, au II B 1) infra.

(2) Pour plus de précisions sur l'impact de la politique fiscale de la précédente majorité sur les ménages les plus aisés, se référer au rapport n° 74 du rapporteur général préalable au débat d'orientation des finances publiques (5 juillet 2012).

II.– LE REDRESSEMENT SOLIDAIRE ET RESPONSABLE DES FINANCES PUBLIQUES EN 2013 POUR ATTEINDRE L’OBJECTIF DE 3 %

A.– LES DÉPENSES DE L’ÉTAT : DES EFFORTS EXEMPLAIRES ET PARTAGÉS POUR RÉDUIRE LE DÉFICIT ET FINANCER LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT

Conformément à la trajectoire fixée par le projet de loi de programmation des finances publiques en cours d’examen parlementaire, la réduction du déficit public en 2013 serait également permise par un **effort de maîtrise des dépenses de l’État qui diminuerait de 1,43 % en volume 2013, après avoir diminué de 0,5 % en 2012.**

Cette maîtrise des dépenses sera principalement permise par le respect de la norme budgétaire « zéro valeur », qui correspond à une stabilisation en euros courants des dépenses du budget général de l’État – hors charge de la dette et des pensions –, des prélèvements sur recettes et du produit des taxes affectées à des organismes concourant à une mission de service public, plafonné selon les dispositions de l’article 46 de la LFI pour 2012 ⁽¹⁾.

Compte tenu de l’évolution tendancielle de ces dépenses et du financement des priorités du Gouvernement, le respect de cette norme impose de réaliser 10 milliards d’euros d’économies.

ÉVOLUTION EN VOLUME ET EN VALEUR DES DÉPENSES DE L’ÉTAT ENTRE LA LFI 2012 ET LE PLF 2013

	LFI 2012	LFI 2012 * (format 2013)	PLF 2013	Écart
1. Budget général				
Charge de la dette	48,77	48,77	46,90	- 1,88
Pensions payées par l’État et ses opérateurs	37,65	42,28	45,24	2,96
Personnel hors pensions	80,56	80,00	80,17	0,17
Provisions		0,15	0,16	0,01
Autres dépenses BG	123,75	119,61	118,73	- 0,87
Total BG	290,91	290,81	291,20	0,39
<i>Évolution en volume</i>	- 0,10 %			- 1,59 %
2. PSR (prélèvements sur recettes)				
Collectivités locales	51,85	55,57	55,68	0,10
Union européenne	18,88	18,88	19,60	0,72
Total PSR	70,73	74,45	75,28	0,82
<i>Évolution en volume</i>	- 1,60 %			- 0,63 %
3. Produit plafonné des affectations de recettes				
	Non inclus			0,00
	3,01	4,5	4,37	- 0,13
Total norme élargie	361,64	369,79	370,88	
<i>Évolution en volume</i>	- 0,50 %			- 1,43 %
Total zéro valeur	275,22	278,74	278,74	

Source : direction du budget.

* Le passage de la LFI 2012 à la LFI 2012 au format 2013 s’explique par les mesures de périmètre et les mesures de transfert opérées par le PLF 2013, et dont le détail figure dans l’exposé des motifs du projet de loi.

(1) Pour plus de précisions sur le périmètre des normes de dépenses de l’État dites « zéro valeur » et « zéro volume », se référer au rapport du Rapporteur général relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, commentaire de l’article 5.

Enfin, les dépenses de l'État non soumises à la double norme de dépenses en volume et en valeur – principalement retracées sur les comptes spéciaux – diminueraient en comptabilité nationale, du fait notamment de la participation de la France au désendettement de la Grèce via un compte spécial dédié, dont l'intégralité de la dépense serait comptabilisée en 2012 en comptabilité nationale ⁽¹⁾.

1.– La réduction des dépenses de l'État en volume

a) Le gel en valeur des dépenses de l'État hors dette et pensions : de 8 à 10 milliards d'euros d'économies nettes

La stabilisation en valeur des dépenses de l'État, hors charge de la dette et des pensions, conduit, en termes réels, à une baisse du « pouvoir d'achat de l'État ». Aussi les dépenses de l'État contribuent-elles de manière déterminante à l'effort structurel nécessaire à la réduction du déficit public.

La stabilisation en valeur des dépenses de l'État sur le champ « hors dette et pensions » nécessite, pour être atteinte, un effort particulièrement important d'économies. En effet, sans économie, **la dépense de l'État sur ce périmètre progresserait tendanciellement de près de 7 à 9 milliards d'euros** ⁽²⁾ en raison des phénomènes suivants :

– la direction du budget a indiqué à votre Rapporteur général qu'elle évaluait la croissance tendancielle des dépenses d'intervention à + 2,6 % par an, soit, sur une assiette de près de 67 milliards d'euros de dépenses, une progression annuelle moyenne d'environ 2 milliards d'euros⁽³⁾; cette croissance tendancielle des dépenses résulte, pour les interventions de guichet, de l'impact de l'inflation, en particulier sur le coût des prestations à caractère social (aides personnalisées au logement, allocation adulte handicapé, allocation de solidarité, revenu de solidarité active) ou sur les dispositifs de réduction du coût du travail (compensations des exonérations sectorielles de cotisations sociales, contrats aidés)... S'ajoute à cela l'augmentation de certaines de ces dépenses de transfert du fait de l'accroissement du nombre de bénéficiaires en période de crise ;

(1) Pour plus de précisions, voir le commentaire de votre Rapporteur général sous l'article 48 du présent projet de loi de finances, tome 2.

(2) Pour plus de précisions sur la méthodologie du calcul des efforts en dépenses que doit réaliser l'État en pour respecter la trajectoire de réduction du déficit public, se référer au rapport du Rapporteur général relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, commentaire de l'article 5.

(3) Cette évaluation paraît tout à fait plausible si on la compare à celle retenue sous la précédente législature : comme le montre le rapport n° 2840 de Gilles Carrez sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, la prévision de croissance tendancielle des dépenses d'intervention de guichet était fixée à + 2,3 milliard d'euros pour 2013 : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2840.asp>

– la progression tendancielle des besoins de paiement sur les programmes d’investissement est évaluée à + 0,5 milliard d’euros, à laquelle le Gouvernement estime qu’il faut ajouter certains « coups partis » sur les dépenses d’investissement à hauteur de 0,2 milliard d’euros ;

– la dérive naturelle des dépenses de masse salariale, liée en particulier au glissement vieillesse-technicité et aux mesures individuelles et catégorielles est d’environ + 1,6 % par an, ce qui représente une dépense supplémentaire annuelle de l’ordre de + 1,5 milliard d’euros ; Or, dans l’hypothèse d’une revalorisation du point d’indice à la suite des négociations avec les partenaires sociaux, cette dérive pourrait s’accroître : rappelons à cet égard qu’une augmentation de 1 % du point d’indice représente une dépense supplémentaire annuelle de à 0,7 milliard d’euros pour l’État ⁽¹⁾ ;

– la dérive naturelle des dépenses de fonctionnement, qui a atteint + 2 % par an en moyenne entre 2007 et 2012, soit une progression tendancielle annuelle de + 0,2 milliard d’euros sur l’assiette des dépenses de fonctionnement de la catégorie 3-1 ;

– la croissance des subventions pour charge de service public versées aux opérateurs de l’État (catégorie 3-2), évaluée par l’Inspection générale des finances à + 2,4 % par an entre 2000 et 2008, soit une dépense annuelle croissante de + 0,6 milliard d’euros ;

– la croissance de la contribution de la France au budget européen évaluée à + 3,8 % en 2013 soit + 0,8 milliard d’euros ;

– la progression des dépenses militaire en raison de la montée en charge de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 qui s’élèverait à + 2 milliards d’euros en 2013. Le Rapporteur général ne dispose, néanmoins, sur cet aspect particulier, d’aucune information et considère que, s’il s’agit d’une simple prévision de dépense non réalisée, il n’y aurait pas lieu de la comptabiliser.

Par ailleurs, **le financement des nouvelles priorités du Gouvernement** en faveur de la jeunesse, de l’emploi, et de la justice et de la sécurité impose de **redéployer un milliard d’euros de crédits** sur les dépenses du budget général ⁽²⁾. **Par conséquent, pour assurer la stabilisation en valeur des dépenses de l’État hors dette et pensions, le Rapporteur général estime qu’il est indispensable de dégager entre 8 et 10 milliards d’euros d’économies nettes en 2013.**

(1) Pour plus de détails sur l’évolution de la masse salariale de l’État, se référer à l’annexe 5.

(2) Pour plus de détails sur les priorités du Gouvernement, se référer au II B 2) infra.

Pour ce faire, le Gouvernement propose de répartir l'effort selon cinq axes :

– **réduction des dépenses de fonctionnement et de la masse salariale des ministères pour un montant évalué à 2,8 milliards d'euros** : comme le détaille l'annexe n° 5, les créations d'emplois dans les missions prioritaires (enseignement, sécurité et justice) sont gagées par des suppressions de postes dans les autres missions ; la progression de la masse salariale de l'État sera limitée à + 0,25 % en valeur (soit une économie de 1,3 milliard d'euros par rapport à la tendance) ; les dépenses de fonctionnement sont réduites de 5 % en moyenne en 2013 contre une tendance à la hausse de plus de 1 % par an sur la période 2007-2011 (-0,5 milliard d'euros). Il faut d'ailleurs relever que certains ministères se sont engagés à réduire davantage leurs dépenses de fonctionnement compte tenu de réformes structurelles engagées dès 2013 : ainsi, les ministères de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires étrangères et de l'Éducation nationale visent une réduction de 7 % de leurs dépenses de fonctionnement comptabilisées sur la catégorie 3-1 ⁽¹⁾ ;

– **réduction des dépenses d'interventions pour un montant évalué à 2 milliards d'euros** : rappelons qu'un certain nombre de dispositifs d'intervention ont été réformés en loi de finances pour 2011 de manière à dégager une économie de près de 1,8 milliard d'euros en 2013. S'ajoutent à cela de nouvelles mesures pour assurer un meilleur ciblage de certaines dépenses dites « discrétionnaires » – celles pour lesquelles le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères – à l'instar des exonérations sur les emplois occasionnels dans le secteur agricole qui sont recentrées sur les bas salaires ;

– **révision à la baisse de la trajectoire de dépenses de la mission Défense pour un montant évalué à 2,2 milliards d'euros** afin de la rendre plus cohérente avec la réalité de l'avancement des projets et des réorganisations sur lesquels elle repose ;

– **révision à la baisse des dépenses d'investissement pour un montant de 1,2 milliard d'euros** : des projets non prioritaires ou dont le financement n'a jamais été clairement établi sont décalés ou arrêtés, en particulier dans le secteur de la culture. De plus, la programmation de la construction de prisons et le recours massif aux partenariats publics-privés dans ce secteur sont également remis en cause. Enfin, une rationalisation et une priorisation des investissements d'infrastructures de transport sont mises en œuvre ;

– **économie de 1,8 milliard d'euros résultant de la participation des organismes concourant à une mission de service public à l'effort de redressement** : l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités

(1) La répartition des dépenses budgétaires par titre et catégories est présentée dans les informations annexe du projet de loi de finances pour 2013 (p.241). Le titre 3 « Dépenses de fonctionnement » comprend deux catégories : 3-1 « Dépenses de fonctionnement » et 3-2 « Subventions pour charges de services public ».

territoriales est stabilisée en valeur en 2013, ce qui suppose de financer en son sein l'évolution naturelle à la hausse des dotations (développement de l'intercommunalité notamment) tout en assurant une progression double des dotations de péréquation horizontale. De plus, les opérateurs de l'État voient leurs subventions pour charges de service public gelées en valeur et sont contraints de réduire leurs effectifs de 2 % en 2013 (hors Pôle emploi, universités et organismes de recherche).

Par ailleurs, certains opérateurs seront amenés à réduire leurs dépenses compte tenu d'un encadrement plus strict de leurs ressources affectées en application de l'article 26 du présent projet de loi de finances. Le CNC fera, pour sa part, l'objet d'un prélèvement de 150 millions d'euros sur son fonds de roulement (article 28 du présent projet).

Enfin, le Gouvernement propose d'élargir l'encadrement des taxes affectées à d'autres organismes exerçant une mission de service public tels que les chambres consulaires notamment, qui subissent à cet égard un écrêtement de 25 millions d'euros de leurs ressources affectées ⁽¹⁾.

Il y a lieu de se féliciter de l'effort demandé aux opérateurs de l'État et autres organismes bénéficiaires de ressources affectées qui, pour une grande partie, ont bénéficié d'une situation tout à fait privilégiée depuis leur création, et plus encore depuis 2007 par rapport aux services de l'État ⁽²⁾.

Le Rapporteur général estime, entre autre, que les efforts nécessaires à la stabilisation en valeur des dépenses de l'État, tels que proposés par le Gouvernement, sont répartis de manière équilibrée et contribuent à financer les priorités du Gouvernement.

L'analyse de l'évolution des crédits du budget général montre en effet que l'accent est mis sur les missions portant les priorités du Gouvernement tandis que la répartition des efforts est équitable et reflète la capacité contributive de chaque ministère, en fonction des réformes structurelles envisagées : 16 missions voient donc leurs crédits augmenter en valeur par rapport à la loi de finances initiale pour 2012 à périmètre constant tandis que 16 autres missions subiront une baisse. Au surplus, contrairement à la politique menée par le précédent Gouvernement, toutes les missions sont engagées dans un processus de rationalisation de leurs dépenses, et en particulier de leurs dépenses de fonctionnement ⁽³⁾.

(1) Pour plus de précisions sur l'encadrement des taxes affectées aux opérateurs et autres organismes concourant à une mission de service public, voir le commentaire de votre Rapporteur sous l'article 26 du présent projet de loi.

(2) Pour plus de précisions sur le train de vie des opérateurs et autres organismes regroupés sous le terme « agences de l'État », voir le commentaire de votre Rapporteur général sous l'article 6 du rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

(3) Pour plus de précisions sur l'évolution des crédits des missions du budget général, se référer à l'annexe 4.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR MISSION ENTRE LA LFI 2012 ET LE PLF 2013
(CP, EN MILLIONS D'EUROS, HORS CONTRIBUTIONS DIRECTES DE L'ÉTAT AU CAS PENSIONS)**

Mission	LFI 2012	Mesures de périmètre 2013	Mesures de transfert 2013 ⁽¹⁾	LFI 2012 format 2013	PLF 2013	Évolution 2013/2012
Action extérieure de l'État	2 789		3	2 792	2 826	1,2 %
Administration générale et territoriale de l'État	2 224		- 5	2 219	1 963	- 11,5 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 472	0	- 6	3 466	3 102	- 10,5 %
Aide publique au développement	3 299		- 1	3 299	3 101	- 6,0 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 118		- 1	3 117	3 039	- 2,5 %
Conseil et contrôle de l'État	478		1	479	492	2,8 %
Culture	2 544	- 1		2 542	2 428	- 4,5 %
Défense	30 352	3	- 6	30 348	30 148	- 0,7 %
Direction de l'action du Gouvernement	1 075		21	1 097	1 098	0,1 %
Écologie, développement et aménagement durables	7 989	15	- 9	7 995	7 641	- 4,4 %
Économie	1 756		- 163	1 592	1 558	- 2,1 %
Égalité des territoires, logement et ville	8 237		- 33	8 203	7 770	- 5,3 %
Engagements financiers de l'État (<i>hors charge de la dette, dotation au Mécanisme européen de stabilité et à la Banque européenne d'investissement</i>)	1 148			1 148	1 113	- 3,0 %
Enseignement scolaire	45 404		- 1	45 403	45 697	0,6 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9 037	50	- 11	9 076	8 905	- 1,9 %
Immigration, asile et intégration	594			593	671	13,1 %
Justice	6 012	14	- 2	6 023	6 202	3,0 %
Médias, livre et industries culturelles	1 268		143	1 411	1 219	- 13,6 %
Outre-mer	1 919		- 23	1 896	1 992	5,1 %
Politique des territoires	335		6	341	320	- 6,0 %
Pouvoirs publics	997			997	991	- 0,6 %
Provisions	154			154	162	5,2 %
Recherche et enseignement supérieur	24 961		161	25 122	25 642	2,1 %
Régimes sociaux et de retraite	6 369			6 369	6 543	2,7 %
Relations avec les collectivités territoriales	2 557		1	2 558	2 610	2,1 %
Santé	1 376		29	1 406	1 289	- 8,3 %
Sécurité	11 527		57	11 583	11 607	0,2 %
Sécurité civile	393		0	393	395	0,5 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 498		33	12 530	13 175	5,1 %
Sport, jeunesse et vie associative	485		0	486	463	- 4,7 %
Travail et emploi	9 932		23	9 955	10 124	1,7 %
Total	204 298	81	214	204 593	204 288	- 0,1 %
Contributions directes de l'État au CAS Pensions	37 643	15	- 210	37 447	40 016	6,9 %
Charge de la dette	48 773			48 773	46 895	- 3,9 %
Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité					6 523	
Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement					1 617	

(1) L'équilibre des mesures de transfert en 2013 est assuré au sein de la norme « zéro valeur » via les prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi de finances.

b) La réduction des dépenses de l'État en volume : 5,4 milliards d'euros d'économies par rapport à l'évolution des prix

La stabilisation en valeur des dépenses de l'État, hors charge de la dette et des pensions, permet d'anticiper une évolution des dépenses totales de l'État - hors comptes spéciaux – inférieure au rythme de progression des prix, traduisant ainsi une **économie réelle de 5,4 milliards d'euros en 2013** après 1,8 milliard d'euros en 2012.

PRÉVISION DE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN VOLUME EN 2013

(en milliards d'euros)

Projet LPFP 2012-2017	2012	2013
Plafond « zéro volume » (1)	369,8	376,3
Prévisions des dépenses de la norme en volume (2)	369,8	370,9
Prévision d'évolution en valeur (en %)	+ 1,25 %	0,30 %
Prévision d'évolution en volume (en %)	- 0,5 %	- 1,45 %
Économie annuelle par rapport à l'inflation (1-2)	- 1,8	- 5,4

Cette évolution substantielle à la baisse des dépenses totales de l'État en volume ne doit pas pour autant masquer deux phénomènes contradictoires :

- d'une part, les **excellentes conditions de financement de la dette émise par la France permettent d'anticiper une réduction de la charge de la dette** par rapport à la prévision retenue en loi de finances pour 2012 de 1,9 milliard d'euros – ce qui correspond peu ou prou à la moindre charge de la dette qui devrait être constatée en exécution pour 2012.

Il n'en demeure pas moins que l'évolution de la dette publique française – qui devrait atteindre un pic en 2013 – reste très préoccupante et justifie que l'on se donne tous les moyens pour réduire le déficit tout en préservant les moteurs de la croissance française ⁽¹⁾ ;

- d'autre part, **la charge des pensions évolue défavorablement et progresse de 2,6 milliards d'euros pour l'État** (et de 0,3 milliard d'euros pour les opérateurs de l'État) par rapport à la prévision retenue en loi de finances initiale pour 2012 à périmètre constant 2012.

(1) Pour mémoire, en application de la loi du 9 novembre 2012 portant réforme des retraites, les taux de cotisation de l'État employeur passent de 68,92 % à 74,60 % pour les personnels civils et de 121,55 % à 126,07 % pour les personnels militaires.

Deux raisons expliquent ce phénomène :

– la **dynamique des pensions**, liée à la revalorisation des pensions sur l'inflation ainsi qu'à l'augmentation des taux de cotisations patronales de l'État employeur ⁽¹⁾, entraîne une progression de la charge de 1,6 milliard d'euros pour l'État en 2013 (et de 0,2 milliard d'euros pour les opérateurs) ;

– la nécessité de résorber le déficit prévisionnel de l'année 2012 et de **rétablir le fonds de roulement du CAS « Pensions »** impose une dépense nouvelle d'environ 1 milliard d'euros, comme le préconisait la Cour des comptes dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2011 ⁽²⁾.

2.– Les priorités du Gouvernement en 2013 : la jeunesse, l'emploi, la sécurité et la justice

a) *La jeunesse*

La jeunesse constitue la première des priorités du Gouvernement. À ce titre, plusieurs mesures nouvelles sont financées pour :

– **l'emploi des jeunes à travers la mise en œuvre des emplois d'avenir**. L'objectif est d'apporter des solutions plus durables que les contrats aidés antérieurs en les ciblant sur les jeunes les plus en difficultés. Dès 2013, 100 000 emplois d'avenir seront déployés, en France métropolitaine et en outre-mer, dans les zones dans lesquelles le chômage des jeunes est le plus élevé, principalement à partir des crédits de la mission *Travail et emploi* sont renforcés (+ 1,7 %).

En outre, 6 000 « emplois d'avenir » de professeurs (pour les jeunes qui prépareront les concours) seront financés à partir des crédits de la mission *Enseignement scolaire* en 2013 et l'augmentation du nombre d'auxiliaires de vie scolaire permettra une meilleure prise en charge des enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire ;

– **l'autonomie des jeunes à travers le service civique** qui constitue un outil privilégié d'engagement et de prise d'autonomie. Il permet à des jeunes entre 16 et 25 ans d'effectuer une mission d'intérêt général dans une association ou une collectivité publique. 30 000 d'entre eux auront la possibilité d'intégrer le dispositif dès 2013, soit 10 000 de plus qu'en 2012 (+ 50 %) pour un effort budgétaire de 26 millions d'euros ;

(1) Pour plus de détails sur l'évolution de la charge de la dette de l'État et sur l'encours de la dette publique en 2013, se référer à l'annexe 8.

(2) <http://www.ccomptes.fr/index.php/Publications/Publications/Resultats-et-gestion-budgetaire-exercice-2011>, pages 95 et 141 et suivantes.

– **l’enseignement scolaire** : afin de répondre au défi que constitue la réussite de tous les élèves, 55 000 des 60 000 nouveaux emplois créés durant la mandature bénéficieront à l’enseignement scolaire. Dans ce cadre, outre le remplacement intégral de tous les enseignants partant à la retraite, plus de 11 000 emplois (soit 9 011 ETP dont 230 pour l’enseignement technique agricole) seront créés en 2013. Ils viennent compléter les 6 728 postes créés dans le cadre de la loi de finances rectificative du 16 août 2012 ⁽¹⁾ ;

– **l’enseignement supérieur** : La mission *Recherche et enseignement supérieur* voit ses crédits progresser (+ 2,1 %) : des moyens supplémentaires sont dédiés aux universités pour la création de 1 000 postes dès la rentrée 2013, ainsi qu’à l’immobilier universitaire afin de permettre l’achèvement des travaux de rénovation engagés et la poursuite de la sécurisation des bâtiments. Les moyens alloués aux bourses sur critères sociaux ainsi qu’au logement étudiant sont par ailleurs renforcés. S’agissant de la recherche, les organismes de recherche bénéficient d’une augmentation de leurs moyens récurrents et la contribution française aux organisations internationales de recherche est majorée.

b) L’emploi

Sur le volet emploi, la méthode retenue par le Gouvernement repose d’abord sur le dialogue social et la concertation.

Dans le cadre de la conférence sociale qui s’est tenue le 10 juillet 2012, le Gouvernement a décidé la mise en œuvre, avec les partenaires sociaux, de mesures en faveur de l’emploi et d’une meilleure efficacité du marché du travail. Cela se traduit par une augmentation des crédits de la mission *Travail et Emploi* pour financer :

– le maintien du même nombre **de contrats aidés en 2013 qu’en 2012, en plus des 100 000 emplois d’avenir**. Il y a lieu d’observer cependant que, tous contrats confondus, le niveau de la dépense reste inférieur à celui constaté en 2008 ou 2010 ⁽²⁾ ;

– **l’amélioration de l’offre de service fournie par Pôle emploi** et des mesures d’accompagnement renforcé des demandeurs d’emploi. Ainsi, 2 000 recrutements supplémentaires en contrat à durée indéterminée ont été engagés dès la fin 2012 et seront finalisés en 2013 ⁽³⁾. S’y ajouteront 2 000 emplois qui seront redéployés d’ici 2014 au sein de l’opérateur vers les services d’accompagnement renforcé. Ce sont donc près de 4 000 agents supplémentaires qui seront l’an prochain au contact direct des demandeurs d’emploi ;

(1) Pour plus de détails, se référer à l’annexe n° 4.

(2) Pour apprécier l’évolution des crédits budgétaires destinés au financement des emplois aidés, se référer à l’annexe n° 6.

(3) Pour plus de détails sur l’évolution des effectifs des opérateurs de l’État, se référer à l’annexe n° 5.

– la **sécurisation des parcours professionnels** afin de faciliter les transitions professionnelles tout en donnant davantage de souplesse aux entreprises et en luttant contre la segmentation du marché du travail.

De plus, le Gouvernement envisage d’instaurer le **contrat de génération** dans le courant de l’année 2013, pour accroître durablement, via des diminutions du coût du travail, le taux d’emploi des jeunes et des seniors. Le Rapporteur général observe cependant que le financement de cette mesure n’est pas prévu par le présent projet de loi de finances.

Enfin, le Gouvernement propose de procéder à un nouvel examen des règles de **revalorisations du SMIC** d’ici la fin 2012 afin de garantir le pouvoir d’achat des salariés dont les rémunérations sont les plus faibles.

Plus généralement, la France engage un programme de réformes destinées à augmenter le potentiel de croissance de l’économie et à restaurer sa compétitivité afin de sortir de la spirale infernale de l’augmentation du chômage.

c) La sécurité et la justice

Les moyens de ces deux missions progressent en valeur entre 2012 et 2013 (hors contribution de l’État au CAS pensions) respectivement de +3,0 % et de +0,26 %. Comme le détaille l’annexe V, 1 000 emplois sont créés sur ces deux missions en 2013 dont 520 pour la justice et 480 pour la sécurité.

S’agissant de **la justice**, les moyens supplémentaires permettront la mise en œuvre d’une politique publique de la justice rénovée, renforçant la justice civile, réaffirmant la spécificité de la justice des mineurs, développant les aménagements de peine et l’insertion pour prévenir la récidive, développant l’aide aux victimes et l’accès au droit et modernisant les services au bénéfice de ses acteurs et bénéficiaires.

S’agissant de **la sécurité**, les moyens supplémentaires, notamment les recrutements, renforceront les effectifs des forces de sécurité dans les zones de délinquance les plus sensibles, en particulier dans les « zones de sécurité prioritaires » définies par le Gouvernement.

B.– DES HAUSSES D’IMPÔTS NÉCESSAIRES DANS UN ESPRIT DE JUSTICE FISCALE ET DE PRÉSERVATION DE LA CROISSANCE

Ce premier projet de loi de finances du quinquennat et de la nouvelle majorité poursuit et amplifie la réorientation de la politique fiscale entamée, en début de législature, par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012⁽¹⁾. La promotion de la justice fiscale et la préservation de la croissance en constituent les deux axes principaux.

(1) Le détail du volet fiscal du présent projet de loi est fourni par l’annexe n° 3.

1.– Les classes moyennes et les plus modestes épargnées par les hausses d'impôt prévues par le présent projet de loi

Les **hausses d'imposition supportées par les ménages**, prévues par le présent projet de loi, s'élèvent à **4,9 milliards d'euros** et ont pour objectif d'épargner les classes moyennes et les plus modestes.

Elles porteraient en quasi-totalité sur l'impôt sur le revenu – la seule exception étant la hausse de la taxe sur les logements vacants dont le produit est estimé à 0,15 milliard d'euros.

Le graphique ci-après a été produit à partir de simulations réalisées par la direction générale du Trésor.

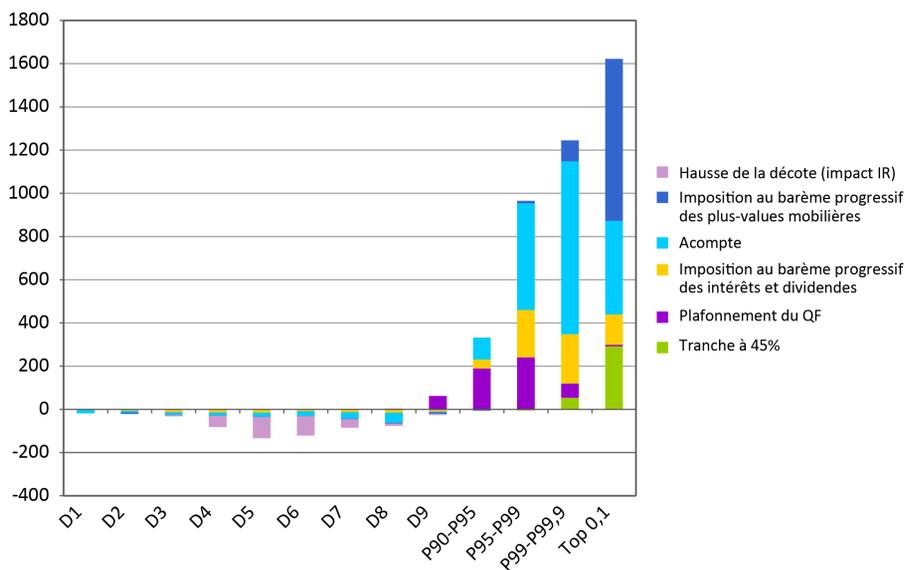
Il illustre le fait que les réformes de l'impôt sur le revenu prévues par le présent projet loi permettraient une économie d'impôt pour 80 % des foyers fiscaux et qu'elles seraient quasiment neutres pour ceux relevant du neuvième décile – augmentation de la charge fiscale de seulement 40 millions d'euros.

Au final, ce sont les foyers fiscaux les plus aisés – ceux relevant du dernier décile – qui supporteraient la quasi-totalité des mesures de réforme de l'impôt sur le revenu, prévues par le présent projet de loi de finances.

Rappelons que le gel du barème de l'impôt sur le revenu, décidé par la précédente majorité, n'est pas prévu par le présent projet de loi de finances et n'est donc pas intégré dans ces simulations.

DISTRIBUTION PAR DÉCILE DE REVENU DÉCLARÉ PAR UNITÉ DE CONSOMMATION DE L'IMPACT DES RÉFORMES ENVISAGÉES SUR L'IMPÔT SUR LE REVENU EN 2013

(en millions d'euros)



Source : ministère de l'Économie et des finances.

Déduction faite de la hausse proposée de 2 euros de la contribution audiovisuelle publique, **un couple avec deux enfants ne paiera donc pas davantage d'impôt du fait du présent projet de loi, tant que ses revenus mensuels restent inférieurs 6 439 euros** – qui est la limite du neuvième décile.

Un couple dont chacun des membres gagne le SMIC et qui élève deux enfants paiera moins d'impôts en 2013 du fait des seules mesures prévues par le présent projet de loi. En particulier, la revalorisation de la décote prévue à l'article 2 lui permettra de ne pas supporter l'impact du gel du barème de l'impôt sur le revenu décidé par la précédente majorité. S'il perçoit des revenus du capital, il ne sera pas touché par leur imposition au barème puisqu'il relèvera d'une tranche d'imposition dont le taux est moins élevé que le taux forfaitaire libérateur qui est supprimé.

L'ensemble des dispositifs proposés est calibré de façon à préserver les classes moyennes et populaires :

– la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune concerne les ménages dont le patrimoine net de dette est supérieur à 1,3 million d'euros ;

– la création d'une tranche supplémentaire à l'impôt sur le revenu épargnera les couples avec deux enfants dès lors que leur revenu mensuel est inférieur à 25 000 euros ;

– la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus touchera les millionnaires en euros ;

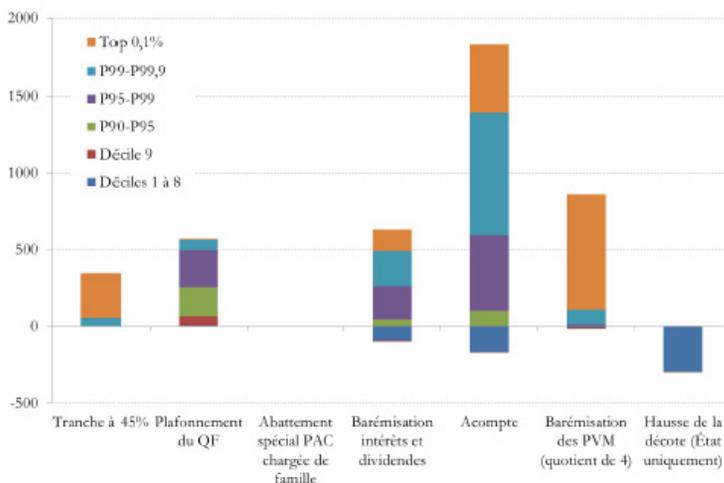
– la taxation au barème des revenus du capital mettra à contribution un couple avec deux enfants s'il gagne plus de 7 000 euros par mois et peut profiter aux ménages relevant des premières tranches, qui auraient choisi le prélèvement forfaitaire sans s'apercevoir qu'il leur était défavorable ;

– un couple avec deux enfants ne perdra une partie de l'avantage fiscal qu'il retire du quotient familial que s'il gagne plus de 6 400 euros par mois.

Le graphique suivant, conçu à partir des simulations réalisées par la direction générale du Trésor, confirme une telle analyse en montrant que chacune des mesures portant sur l'impôt sur le revenu est soit neutre, soit profitable pour les ménages moyens et modestes relevant des huit premiers déciles.

IMPACT REDISTRIBUTIF PAR DÉCILE DE REVENU DÉCLARÉ PAR UNITÉ DE CONSOMMATION DE CHAQUE RÉFORME SUR L'IMPÔT SUR LE REVENU EN 2013
(en millions d'euros)

Graphique 2 : Impact redistributif par décile de revenu déclaré par unité de consommation de chaque réforme sur l'impôt sur le revenu en 2013 (en M€)



Source : ministère de l'Économie et des finances.

Dans le champ social, le calibrage des dispositifs est guidé par la même préoccupation. À titre d'exemple, la contribution de solidarité destinée à financer les dépenses en matière de dépendance serait due par les seuls retraités imposables à l'impôt sur le revenu. De même, la réforme des cotisations des travailleurs indépendants avantage ceux percevant des revenus annuels inférieurs à 14 500 euros au détriment de ceux percevant des revenus annuels supérieurs à ce seuil.

L'orientation ainsi donnée à la politique fiscale contraste avec les hausses d'impôts générales et indifférenciées qui ont caractérisé la fin de la législature précédente : hausses de fiscalité indirecte – taxe sur les contrats d'assurance maladie, taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée, TVA « dite sociale » –, « rabot » sur les niches fiscales, réforme de l'imposition des plus-values immobilières, gel du barème de l'impôt sur le revenu...

S'agissant du gel du barème de l'impôt sur le revenu, il importe de rappeler que cette mesure a été décidée par la précédente majorité ⁽¹⁾ et qu'il était prévu, dès son instauration, qu'elle s'applique aux revenus perçus en 2012 – donc à l'impôt versé en 2013.

(1) Article 16 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Le Gouvernement a estimé que cette mesure devait être conservée en raison du fait que, par définition, elle concerne les seuls contribuables imposables à l'impôt sur le revenu et épargne ceux qui ne le sont pas – soit environ la moitié des foyers fiscaux.

Le gel du barème présente néanmoins un double défaut. Il touche de manière indifférenciée l'ensemble des ménages imposables à l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, il peut conduire à ce que des ménages jusque-là non imposables et dont les revenus augmentent seulement au rythme de l'inflation soient amenés à supporter l'impôt.

Ces effets anti-redistributifs n'avaient pas soulevé de débat au sein de l'ancienne majorité.

Le présent projet de loi y remédie en grande partie en prévoyant une revalorisation de la décote. Cette mesure profiterait à 7,4 millions de bénéficiaires imposables aux deux premières tranches de l'impôt sur le revenu en limitant, voire en annulant, la hausse d'impôt qu'ils auraient dû supporter du fait des décisions de la précédente majorité.

Le ciblage des mesures fiscales sur les ménages les plus aisés a également pour effet d'en limiter l'impact sur la croissance. Ces ménages sont, en effet, ceux dont la propension marginale à consommer est la plus faible. En d'autres termes, il est probable que les revenus de ces ménages qui alimenteront les nouvelles ressources publiques auraient été en grande partie épargnés, et non consommés. Une part substantielle de ces revenus n'aurait donc probablement pas contribué à soutenir la croissance économique en 2013.

2.– Des hausses de prélèvements sur les entreprises calibrées pour préserver la compétitivité de l'économie et les petites et moyennes entreprises

Les nouveaux prélèvements pérennes sur les entreprises, prévus par le présent projet de loi, s'établiraient à 4 milliards d'euros, auxquels s'ajouteraient des mesures de trésorerie évaluées à 4,7 milliards d'euros en 2013.

Leur ciblage sur les grandes entreprises et la majorité des mesures de trésorerie tendent à la préservation de la compétitivité du tissu productif.

Ces prélèvements ont pour objet de réduire l'écart d'imposition effective constaté entre grandes entreprises et PME. Plusieurs études ⁽¹⁾ ont montré que le taux d'imposition effective des grandes entreprises est moins élevé que celui des PME du fait de la déductibilité illimitée des intérêts d'emprunt et du recours aux mécanismes de reports de déficits. Le présent projet de loi prévoit deux mesures ciblées sur ces deux mécanismes, qui devraient générer 80 % du

(1) Pour plus de précisions sur cet écart d'imposition, se référer au rapport du rapporteur général préalable au débat d'orientation budgétaire.

rendement en régime de croisière des nouveaux prélèvements pesant sur les entreprises. La réforme de la taxation des plus-values sur cessions à long terme de titres de participation – dite « niche Copé » – compléterait ces deux mesures et devrait également porter principalement sur les grands groupes qui détiennent de nombreux titres de participation.

Outre le rétablissement d'une certaine égalité de traitement entre grandes entreprises et PME, la préservation de la croissance est favorisée par ces mesures puisqu'il est probable que les grands groupes disposent de facilités financières plus importantes pour absorber ces prélèvements. Ceux-ci ne devraient donc pas peser sur la capacité d'investissement des entreprises françaises ni sur leur compétitivité à long terme.

Le volet fiscal applicable aux entreprises se distingue également par la part majoritaire – 4,7 milliards d'euros – des mesures de trésorerie dont l'impact serait limité à l'année 2013.

Liées aux mesures précitées et donc probablement concentrées sur les grandes entreprises, elles ne devraient pas causer des problèmes de financement à ces entreprises qui disposent généralement de lignes de trésorerie ouvertes dans les principales banques françaises et étrangères et disposent d'un accès direct aux marchés financiers pour se refinancer à des conditions favorables.

Il n'est pas anodin d'observer que le montant des mesures de trésorerie qui pèseront sur les entreprises en 2013 soit proche de celui des dépenses anticipées au titre de la condamnation de l'État dans plusieurs contentieux fiscaux hérités du précédent Gouvernement – estimées à 4,9 milliards d'euros en comptabilité nationale. Ces mesures de trésorerie compenseront l'impact de cette dépense ponctuelle et temporaire et ainsi contribuent à sécuriser le retour à un déficit public de 3 % du PIB en 2013.

Pour mémoire, deux dispositifs fiscaux – relatifs aux OPCVM et au précompte mobilier – ont conduit à une condamnation de l'État devant la Cour de justice de l'Union européenne⁽¹⁾ et un troisième – relatif à la taxe sur les communications électroniques – pourrait aboutir au même résultat⁽²⁾. Ces trois dispositifs ont été adoptés par la précédente majorité et, dès leur instauration, leur conformité au droit communautaire était douteuse. L'absence de réaction des précédents Gouvernements conduit aujourd'hui non seulement au remboursement des sommes indûment perçues mais également au versement d'intérêts moratoires pour un montant proche de 2 milliards d'euros.

(1) Pour plus de précisions sur ces deux contentieux, se référer au rapport n° 79 du rapport général sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012.

(2) Pour plus de précisions sur ce contentieux, se référer à l'annexe n° 2.

Les autres prélèvements prévus par le présent projet de loi et par le projet de loi de financement de la sécurité sociale ont pour but de préserver la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale – donc la croissance à long terme de l'économie.

Les hausses de prélèvements ciblent, en effet, les secteurs protégés de la concurrence internationale : secteur financier avec la taxation de la réserve de capitalisation des assurances et la réforme de la taxe sur les salaires, professions libérales avec les hausses de cotisations prévues par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), services à la personne avec la suppression du régime du forfait pour les emplois à domicile.

Plus spécifiquement, le volet « recettes » du PLFSS est caractérisé par le fait que plus des trois quarts du montant des prélèvements prévus portent sur des revenus de non salariés ou de salariés non exposés à la concurrence internationale. Il a donc pour objet de permettre le rétablissement des comptes sociaux tout en préservant la compétitivité prix des entreprises exposées à la concurrence internationale.

À ces mesures, s'ajoute le fait que la seule mesure coûteuse à destination des entreprises – le renforcement du crédit d'impôt recherche – a pour objet de soutenir la compétitivité hors prix du tissu productif.

Caractérisés par une vision globale de la compétitivité –prix mais également hors prix –, les deux premiers textes financiers du Gouvernement, textes *princeps* du quinquennat, posent donc un premier jalon dans la mise en œuvre de la politique de compétitivité de la nouvelle majorité.

En conclusion, le présent projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale montrent qu'il est possible de concilier les exigences de la justice fiscale avec celles de la préservation de la compétitivité de l'économie.

*

* *

**AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET
DES FINANCES ET DE M. JÉRÔME CAHUZAC, MINISTRE DÉLÉGUÉ
CHARGÉ DU BUDGET, SUR LE PROJET DE LOI DE
PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES
ANNÉES 2012–2017 ET SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 2013**

M. le Président Gilles Carrez. Nous accueillons ce matin M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances, et M. Jérôme Cahuzac, ministre chargé du Budget, pour les entendre sur deux textes : d'une part, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et, d'autre part, le projet de loi de finances pour 2013.

J'appelle votre attention, mes chers collègues, sur le calendrier extrêmement serré qui nous attend dans les prochains jours : avant la discussion de ces deux textes, sont en effet inscrits à l'ordre du jour le texte sur l'autorisation de ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire – TSCG – ainsi qu'un projet de loi organique déclinant en droit interne les dispositions du traité. Les deux textes qui nous sont présentés aujourd'hui devraient donc certainement en tenir compte par anticipation. Je rejoins d'ailleurs, messieurs les ministres, l'excellente question qui vous a été posée avant-hier par notre rapporteur général lors de votre audition par la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

S'agissant du projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement fait le choix de présenter une programmation sur toute la durée de la législature alors que, comme nous l'avons vu avant-hier, la loi organique relative aux lois de finances prévoit une durée minimale de trois ans. MM. les ministres nous diront les avantages et les difficultés de ce choix.

Quant au projet de loi de finances – le PLF – pour 2013, il doit, selon les annonces gouvernementales, contribuer à ce que le déficit public ne dépasse pas 3 % du PIB, soit environ 60 milliards d'euros, sans porter atteinte à notre potentiel de croissance, que l'on estime de 0,8 % en 2013. C'est dire l'importance des mesures choisies et celle du dosage entre les hausses de recettes et les économies en dépenses.

M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances. Nous venons en effet vous présenter deux projets de loi : le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 et le projet de loi de finances pour 2013, par lequel je commencerai.

Le budget que nous présentons est un budget de vérité. Vérité des engagements qui ont été pris devant les Français : François Hollande l'avait dit, nous le faisons. Vérité des chiffres : il n'y a pas de prévisions de croissance chimériques ni de dépenses cachées. Vérité des mots : la crise est historique et s'est encore aggravée cet été. Il nous faut donc faire un effort sans précédent. Nous présentons un budget de combat : contre la crise ; contre la dette ; contre l'injustice et contre les inégalités.

Le Président de la République a fixé le cap, le calendrier et la méthode de notre politique économique. Le cap est clair : l'emploi, la réduction des inégalités et le redressement de nos comptes. L'emploi, qui naîtra sur le terreau d'une croissance retrouvée, est la priorité absolue du Gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Le redressement des comptes publics est entrepris dans un souci constant de justice sociale et dans le but de préserver l'indépendance du pays face aux marchés, de rétablir nos marges de manœuvre et de dégager l'horizon financier pour notre jeunesse. Conformément aux souhaits du Président, l'essentiel de l'effort d'ajustement – c'est notre calendrier – sera réalisé en début de mandat, dès 2013. Si cet effort est important, c'est parce qu'il est à la mesure des déficits que nous avons trouvés à notre arrivée. Et si cet effort est difficile, c'est parce qu'il doit être conduit à un moment où le pays connaît une période de stagnation économique dans un contexte international

– notamment européen – particulièrement morose. Il nous faut prendre la mesure de cette responsabilité à la fois historique et collective.

Ce cap – la croissance et l'emploi, la justice et le redressement des comptes – guide les choix que nous avons arrêtés dans l'ensemble des lois financières qui vous sont présentées cet automne.

D'abord, en fixant de manière pérenne des règles responsables et lisibles de gestion des finances publiques, le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, en cours de discussion au Parlement, vise à assurer un meilleur pilotage de nos finances publiques pour garantir le retour à l'équilibre. Il m'a semblé que nos discussions s'engageaient sous les meilleurs auspices à cet égard.

Ensuite, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les cinq ans à venir, qui anticipe la réforme organique, fixe, sur l'ensemble de la législature, la trajectoire de redressement de nos comptes dans la justice par un partage équilibré de l'effort entre maîtrise de la dépense des administrations publiques et effort en recettes, dans le cadre d'une réforme fiscale qui préserve notre potentiel de croissance.

Enfin, notre projet de loi de finances pour 2013, notre premier budget, décline et finance nos priorités. Le budget que nous soumettons au Parlement pour 2013 est donc un budget de combat, de redressement, de justice et de modernisation de l'économie.

Avant d'en décrire les principales composantes, je ferai un point de cadrage général. Ce budget ne se déploie évidemment pas « dans le vide », il a été conçu en réponse au diagnostic macroéconomique que nous avons dressé – mais qui me paraît considéré comme un diagnostic objectif par toutes les personnes ici présentes – et sert les objectifs économiques et politiques que le Gouvernement et la majorité se sont fixés. Il est donc partie intégrante de notre stratégie globale pour le rétablissement économique du pays.

Bien sûr, il convient d'avoir à l'esprit la situation internationale car elle conditionne notre propre situation.

L'économie mondiale peine à sortir de la crise financière qui l'a frappée il y a quatre ans. Cette crise trouve son origine dans les dérèglements du système financier, les déséquilibres et les excès d'endettement qui les ont accompagnés. Partie des États-Unis en 2008, elle s'est prolongée en Europe à partir de 2009. La crise s'est ravivée à l'été 2011 en raison d'une série de chocs qui ont entraîné un brusque ralentissement mondial, avec notamment la hausse des prix du pétrole en raison de tensions géopolitiques au Moyen-Orient, et surtout, l'intensification de la crise de la zone euro à l'été 2011.

L'Europe est aujourd'hui l'épicentre de la crise mondiale – dans toutes les rencontres internationales auxquelles j'ai participé, qu'il s'agisse par exemple du G20 ou de rencontres bilatérales, avec mes interlocuteurs américains ou chinois, nous ne parlons que de cela. Alors que, lorsque l'on considère L'Europe dans son ensemble, on constate que ses fondamentaux sont sains. La crise a prospéré ces dernières années, faute de mécanismes de résolution rapides et efficaces, et d'une perspective politique claire pour l'avenir de l'Europe. Les pays sous tension, comme l'Espagne et l'Italie, sont de nouveau en récession, ce qui affecte bien sûr l'ensemble du continent.

Même si la France est dans le peloton de tête de la zone euro, il s'agit d'un peloton qui avance lentement et nous n'avons toujours pas retrouvé notre PIB d'avant la crise. Nous produisons encore moins qu'en 2007. Et l'INSEE a confirmé ce matin que la France venait d'enregistrer trois trimestres consécutifs de croissance nulle, avec un acquis de croissance de 0,2 %.

La France et les Français ont payé un lourd tribut à la crise, mais la crise n'explique pas tout. Elle a joué comme un révélateur des fragilités structurelles de l'économie française et de ses déséquilibres persistants. Le chômage frappe désormais plus de 10 % de la population active, des niveaux jamais atteints depuis plus de dix ans. Les parts de marché à l'exportation s'érodent sans cesse depuis dix ans, et les inégalités se sont creusées aux deux extrêmes de l'échelle des revenus.

La crise n'explique pas non plus notre déficit de crédibilité budgétaire ni la dérive financière dont nous héritons : 1 700 milliards d'euros de dette l'an dernier, soit 86 % du PIB. Nous en sommes à présent à 91 % du PIB – seuil absolument critique, tant il est convenu par tous les économistes qu'au-delà de 90 %, la croissance est durablement menacée. Cela correspond à 50 milliards d'euros par an de dette à servir. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Il serait irresponsable de ne pas en tenir compte dans nos engagements budgétaires. Il nous faut donc redresser nos comptes pour dégager des marges de manœuvre.

Nos finances publiques ont également contribué à creuser les inégalités, sources de tensions sociales – je m'exprime ici en homme de gauche – et à créer de l'inefficacité économique – je m'exprime ici en tant que ministre de l'Économie. L'impôt a perdu de sa progressivité, la multiplication des niches fiscales bénéficiant aux hauts revenus a accru les inégalités. En retour, ces inégalités et la hausse du chômage ont nourri la défiance et pèsent sur notre croissance potentielle. Stagnation et inégalités sont les deux faces d'une même pièce : elles se renforcent mutuellement. Le retour de la justice ne nous permettra pas seulement de faire émerger une société plus apaisée, il nourrira aussi notre dynamisme économique.

Pour renouer avec une croissance plus forte, plus équilibrée et plus solidaire, le Gouvernement déploie sa stratégie dans l'ensemble du champ économique – y compris, mais pas uniquement, au travers du budget.

Au niveau international, nos initiatives en faveur de la stabilisation financière et de la réorientation de la construction européenne – point qui sera débattu à l'Assemblée nationale mardi prochain – participent pleinement de cet agenda de croissance.

Au niveau national, des mesures d'urgence ont été prises afin de soutenir le pouvoir d'achat : nous les avons adoptées dès l'été et elles obéissent au même objectif. Socialement justes, elles se justifiaient aussi économiquement : soutenir le pouvoir d'achat a un effet positif sur la consommation des ménages, et par conséquent sur la croissance, au moment où l'économie européenne ralentit et où plusieurs de nos partenaires sont entrés simultanément en récession.

Enfin, le Gouvernement a lancé pour ce semestre plusieurs initiatives qui contribueront activement au retour de la croissance, en conformité avec les objectifs annoncés par le Président de la République que sont le redressement de la conjoncture d'ici à 2014 et l'emploi.

D'abord, la finance sera mise au service de l'économie réelle, afin d'améliorer le financement de l'économie, avec la création d'une banque publique d'investissement, la réforme bancaire avant la fin de cette année, celle de l'épargne réglementée et celle de la fiscalité de l'épargne financière, à laquelle Jérôme Cahuzac et moi-même travaillons.

Ensuite, les emplois d'avenir, les contrats de génération et la sécurisation de l'emploi réduiront les inégalités sur le marché du travail.

De plus, une meilleure régulation des marchés des biens et des services – en particulier du logement, les transports et les infrastructures en général – dopera notre compétitivité, tout comme la modernisation de l'action publique.

Enfin, une réflexion a été engagée sur le financement de la protection sociale. Il y a deux jours, le Premier ministre a installé le Haut conseil au financement de la protection sociale dont l'agenda est extrêmement chargé et le calendrier fort court.

Le PLF et le projet de loi de programmation s'inscrivent pleinement dans notre agenda de transformation économique et sociale. Avant de laisser Jérôme Cahuzac vous exposer le détail des mesures proposées, je voudrais partager avec vous nos hypothèses de croissance pour la période de programmation ainsi que quelques grandes orientations.

Nous avons en effet pris acte, dès notre arrivée aux responsabilités, d'une situation plus dégradée que cela n'avait été annoncé pour l'année 2012. Notre prévision pour 2012 a déjà été abaissée à 0,3 % lors du débat d'orientation des finances publiques. L'INSEE a confirmé le chiffre de la croissance au deuxième trimestre, en ligne avec nos anticipations.

S'agissant de l'année 2013, la dissipation des incertitudes dans la zone euro ainsi que l'agenda de croissance et les initiatives que je viens d'évoquer dessinent une perspective plus positive, même si elle l'est encore insuffisamment. C'est pourquoi nous tablons sur un retour progressif de la croissance, avec une hypothèse de 0,8 % en 2013. Une telle prévision est sincère mais aussi volontariste, car nous faisons confiance aux capacités de rebond de l'économie française et à notre capacité collective à remettre l'Europe dans le bon sens.

Pour la période 2014-2017, dans le cadre du projet de loi de programmation, nous anticipons une croissance de 2 % en moyenne, hypothèse conventionnelle, réaliste et prudente car elle suppose que notre activité ne rejoint toujours pas son plein potentiel en fin de période.

J'en viens maintenant aux grandes orientations qui sont proposées dans le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

J'insiste au préalable sur le fait que ce projet de loi de programmation préfigure la loi organique qui est en cours d'examen au Parlement. Cela nous paraissait honnête, logique et respectueux envers celui-ci.

Tout d'abord – et c'est un progrès qui me semble décisif –, le projet de loi de programmation propose un pilotage pluriannuel des finances publiques, c'est-à-dire que nos objectifs seront désormais exprimés en termes de solde structurel, ou, exprimé différemment, en termes de solde corrigé des aléas de la conjoncture.

Ensuite, en application de la loi organique, le projet de loi de programmation prévoit un mécanisme de correction : lorsqu'un écart important sera constaté – supérieur à 0,5 point de PIB sur un an ou deux ans –, le Gouvernement sera tenu d'expliquer les raisons de cet écart et de proposer des mesures de correction dans le prochain projet de loi de finances. Si nous nous étions dotés d'un mécanisme de cette nature plus tôt, nous n'aurions peut-être pas laissé dériver la dette publique jusqu'aux sommets qu'elle atteint aujourd'hui.

Enfin, afin de renforcer la crédibilité du retour à l'équilibre des finances publiques, le Haut conseil des finances publiques – lorsqu'il sera installé – sera amené à se prononcer sur nos hypothèses macroéconomiques. Comme je l'ai dit lors de mon audition par la commission spéciale, nous sommes attachés à son indépendance totale. En effet, cet impératif d'indépendance doit tous nous guider.

Dans ce cadre, qui allie la souplesse – puisque le pilotage structurel nous permettra à l'avenir de laisser jouer les stabilisateurs automatiques – et la robustesse – avec un mécanisme de correction qui offre des gages de crédibilité –, notre stratégie sera mise en œuvre en deux temps.

Le premier temps est celui du redressement, avec le retour dès 2013 du déficit public nominal à 3 % du PIB, puis, dès 2014, l'inversion de la dynamique de la dette. Ces deux aspects sont évidemment liés. J'évoquais notre combat contre l'endettement : celui-ci est en effet l'ennemi de l'économie, des services publics et de notre souveraineté. Des mesures de redressement significatives ont été votées en juillet dernier afin de sécuriser l'objectif de déficit de 4 % en 2012, compte tenu de l'environnement macroéconomique peu dynamique. Un effort très important est encore nécessaire en 2013 pour ramener le déficit à 3 %, conformément aux engagements du Président de la République.

Le second temps sera celui du retour à l'équilibre structurel des comptes publics. Le déficit structurel sera ramené sous les 0,5 % du PIB dès 2015 – ce seuil de 0,5 % étant celui prévu par le traité européen que nous soumettons à ratification –, puis à l'équilibre structurel en 2016 et en 2017. Cela signifie qu'une fois passé le cap difficile de 2013 et 2014, nous redonnerons des marges de manœuvre à l'action publique.

Notre stratégie, surtout, sera équilibrée, entre recettes et dépenses et entre les différentes administrations publiques.

À court terme, nous préservons la demande, pour ne pas affaiblir une croissance déjà vacillante. C'est la raison pour laquelle nous proposons un effort immédiat, reposant pour les deux tiers sur les recettes, et pour un tiers sur les dépenses.

Au total, sur l'ensemble de la trajectoire ou de la période, l'effort s'appuie sur un partage équilibré entre dépenses et recettes. À l'horizon 2017, les marges dégagées par une évolution maîtrisée de la dépense dans la durée permettront d'amorcer une baisse des prélèvements obligatoires. J'ajoute qu'il est économiquement efficace d'engager l'ajustement budgétaire avec un effort immédiat en recettes, concentré en début de période et un effort progressif mais constant en dépenses.

Chaque administration prendra part à la maîtrise de la dépense : en effet, les dépenses de l'État seront stabilisées en valeur hors dette et pensions ; les opérateurs seront associés *via* la baisse du produit de leurs taxes affectées et la maîtrise des dotations de l'État ; sur le champ de la sécurité sociale, les dépenses d'assurance maladie seront contenues, avec un ONDAM limité à 2,6 % en moyenne sur l'ensemble de la période ; enfin, ainsi que Jérôme Cahuzac l'a affirmé hier devant le Comité des finances locales, les collectivités territoriales participeront également à cet effort avec une stabilisation puis une baisse des concours versés par l'État, cette baisse s'accompagnant d'un renforcement de la péréquation.

Je vous ai exposé notre stratégie d'ensemble, le cadre dans lequel elle s'inscrit et les outils dont nous nous sommes dotés en très peu de temps. J'introduis donc à présent le projet de loi de finances lui-même, que vous présentera Jérôme Cahuzac.

Comme le Président de la République l'a annoncé, il manque 30 milliards d'euros d'efforts de redressement, que nous vous proposons de répartir en trois parts.

Tout d'abord, un tiers de l'effort budgétaire en 2013 reposera sur la dépense publique, pour un montant de 10 milliards d'euros. En 2013, la masse salariale globale et les dépenses en volume de l'État seront stables. La baisse des crédits de fonctionnement concernera tous les ministères, avec une économie moyenne de 5 %. Le PLF proposera une économie de 2 % sur les dotations aux opérateurs de l'État, et les collectivités territoriales seront également associées au redressement par le biais d'une stabilisation de leurs dotations. Ces chiffres opposent ainsi un démenti formel à ceux qui considèrent que ce budget ne présente aucun effort réel en dépenses. L'effort d'économie est puissant, sérieux, rapide et général.

Ensuite, l'effort reposera à hauteur de 10 milliards d'euros sur les ménages. Un budget juste et efficace doit soutenir et préserver le pouvoir d'achat des ménages, en particulier celui des ménages les plus modestes. C'est la raison pour laquelle ce PLF préserve les ménages modestes et les classes moyennes et sollicite d'abord ceux dont les capacités contributives sont les plus importantes. C'est le sens de la réforme de l'impôt sur le revenu – IR –, qui retrouve sa progressivité, et de l'impôt de solidarité sur la fortune – ISF. C'est aussi la justification de la réforme de la fiscalité des revenus du capital, désormais alignée sur celle des revenus du travail : cette revendication historique devient aujourd'hui réalité. Il n'est pas normal que l'on soit moins taxé lorsque l'on s'enrichit en dormant que lorsque l'on peine en travaillant.

Enfin, le PLF 2013 prévoit 10 milliards d'euros de prélèvements supplémentaires sur les entreprises, en prenant, là aussi, comme boussole leur capacité contributive. Cet ajustement rééquilibrera l'imposition en faveur des petites et moyennes entreprises – PME – des petites et moyennes industries – PMI – et des entreprises de taille intermédiaire – ETI –, dont le taux d'imposition effectif est aujourd'hui supérieur à celui des grandes entreprises, alors même qu'elles sont le fer de lance de l'économie française. Si le PLF demande un effort de notre tissu productif, il le fait porter avant tout sur les grandes entreprises, c'est-à-dire celles qui sont les moins vulnérables et qui conserveront les moyens d'investir et d'innover. Ce budget préserve donc à la fois la demande des ménages et des entreprises et l'offre. Cela fut compliqué mais nous avons tenu à le faire dans ce contexte.

Le PLF 2013 est un budget de redressement et de justice mais aussi de modernisation de l'économie et de préservation des conditions de la croissance. C'est un budget de combat – combat contre la dette, contre les inégalités et contre la crise, mais combat pour la souveraineté, pour la justice et pour l'efficacité économique. Ce budget ne

résume, bien sûr, pas toute notre politique économique, et sera bientôt complété par un « paquet » compétitivité. Mais il constitue une étape essentielle pour préserver notre crédibilité, pour rétablir la justice sociale et pour préserver les conditions de la croissance, à ce stade de la crise économique que traversent le continent, la zone euro et notre pays.

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du Budget. Je vous remercie de nous accueillir au sein de votre commission pour présenter le projet de loi de finances initiale pour 2013 et le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

En ce qui concerne l'évolution de la dépense publique en volume au cours de notre mandature, nous envisageons, toutes administrations publiques confondues, une progression de 0,7 % entre 2012 et 2017. Ce taux de 0,7 % est à comparer à l'évolution de la dépense publique de 1,7 % au cours de la précédente mandature de 2007 à 2011, et de 2,3 % au cours de la mandature de 2002 à 2006. Vous constatez par conséquent que l'effort est très sensible et que nous avons bien conscience du fait que l'évolution de la dépense publique doit impérativement être maîtrisée, faute de quoi notre pays continuera à s'abîmer dans l'endettement et affaiblira sa parole. Cette réduction sera permise par des efforts partagés et solidaires entre toutes les administrations publiques, différenciés en fonction des capacités de chacun au nom de deux principes à respecter : la justice – chacun doit contribuer en fonction de ses moyens – et l'efficacité économique – il ne faut pas, par des hausses d'impôt générales et aveugles, que les prélèvements effectués compromettent la croissance économique à laquelle nous tenons tous.

L'effort est partagé et solidaire.

Il concerne donc d'abord l'État, qui connaîtra une stabilisation en valeur hors charge de la dette et des pensions, c'est-à-dire une règle de « zéro valeur » que d'autres avaient instaurée avant nous et que nous reprenons à notre compte. Ceux-ci estimaient cette règle courageuse à l'époque où ils la mettaient en œuvre, j'attends donc qu'ils disent que ceux qui l'appliquent aujourd'hui sont au moins aussi courageux et lucides qu'eux. L'évolution des dépenses totales est donc très inférieure à la règle du « zéro volume », et la stabilité des effectifs de l'État et de ses opérateurs pendant la durée du quinquennat constitue évidemment l'une des conditions du respect de l'évolution de cette règle de dépense. Un effort devra donc être consenti de la part des différents opérateurs. Comme on le sait depuis la récente publication d'un rapport de l'Inspection générale des finances, leurs dépenses ont en réalité progressé de manière tout à fait non maîtrisée – de plus de 6 % – tandis que celles de l'État étaient réduites. Cette fuite n'a vraisemblablement pas permis d'obtenir la maîtrise des dépenses publiques souhaitée, faute d'avoir veillé précisément à ce que cette dépense publique ne soit examinée et contrôlée.

Les collectivités territoriales seront également sollicitées. Elles le seront d'une certaine manière déjà en 2013 par l'application de la règle du « zéro valeur » à leur enveloppe normée. Mais, ainsi que je l'ai indiqué hier devant le Comité des finances locales, un effort leur sera demandé à hauteur de 750 millions d'euros par an en 2014 et en 2015. Nous considérons cet effort comme raisonnable car, compte tenu de l'augmentation probable du Fonds de compensation de la TVA – qui demeure en dehors de l'enveloppe normée –, cet effort est en fait de 2 % sur trois ans. Il nous semble donc que les collectivités locales peuvent consentir un tel effort. Je rappelle que leur budget global s'élève à 220 milliards d'euros. L'effort de 1,5 milliard d'euros est donc tout à fait atteignable.

Pour assurer une nécessaire équité entre elles, la péréquation sera renforcée : la péréquation verticale est doublée en 2013, passant à près de 240 millions d'euros. La péréquation horizontale est également renforcée. Cela vaut pour la péréquation au sein du bloc communal et intercommunal qui passe de 150 à 360 millions d'euros mais aussi pour la péréquation entre les départements et les régions, même si le montant de cette péréquation est assez sensiblement inférieur à celui du bloc communal.

Le programme des nouvelles autorités de ce pays prévoit une nouvelle étape de la décentralisation. Celle-ci se fera probablement sur des bases différentes de celles qui prévalurent lors de l'acte II de la décentralisation. Une fois déclinées, ces bases nous permettront de conclure ce que souhaitent tous les élus locaux : un pacte de confiance et de solidarité.

Un troisième effort concerne les opérateurs, déjà mentionnés. Il sera effectué grâce à la maîtrise des dotations de l'État, à la stabilité des effectifs, au plafonnement des taxes affectées, à une baisse progressive de certaines d'entre elles et à une évaluation, avant le 30 juin 2013, de la pertinence de l'affectation de certaines taxes à chaque opérateur – tant il est vrai que l'histoire et l'usage aidant, certains opérateurs estiment que le produit de ces taxes, qui est de l'argent public, leur revient de droit, voire leur appartient et que cet usage doit être laissé à leur libre appréciation sans qu'à aucun moment, l'État n'ait à donner son avis. Il convient de revenir sur cette pratique préjudiciable en matière de maîtrise de la dépense publique.

Enfin, quant à la sécurité sociale, l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie – ONDAM – sera fixé à 2,6 % en moyenne entre 2013 et 2017. Il sera de 2,7 % l'an prochain, de 2,6 % en 2014 et de 2,5 % en 2015.

Nous entamerons une nouvelle réflexion sur les retraites en 2013, selon l'engagement du Président de la République.

Quant au budget triennal de l'État entre 2013 et 2015, la loi de programmation des finances publiques fixe les plafonds de crédit des missions du budget général de l'État pour trois ans. Cela permet aux ministres de disposer d'une visibilité suffisante pour mener une action de long terme et au Parlement d'avoir une appréciation de long terme sur cette action – puisque c'est son rôle que de contrôler le pouvoir exécutif. L'application de la règle du « zéro valeur » correspond à une baisse de 1,75 % en volume en moyenne des dépenses, hors dette et pensions. La progression de l'ensemble des dépenses est donc moins rapide que l'inflation puisqu'une progression à son rythme aurait conduit à 12 milliards d'euros de dépenses supplémentaires en 2015, ce qui serait insupportable pour notre pays.

Le budget pour 2013 décline les priorités gouvernementales. Couplée à la maîtrise de la dépense, cette déclinaison aboutit à une économie nette de 10 milliards d'euros. En effet, les dépenses nouvelles que nous engageons ont été financées par des efforts de redéploiement et d'économie. Il n'y a donc pas de dépenses supplémentaires mais bien une économie nette. Ce budget stabilise en valeur les dépenses hors dette et pensions, et la baisse de la charge de la dette contribue non pas au financement des mesures nouvelles mais à la réduction du déficit, tout comme y contribue l'effort fiscal qui sera demandé. Cet effort est partagé et solidaire dans la mesure où les collectivités locales vont y contribuer, où les opérateurs seront sollicités et où chaque ministère y participera selon ses capacités. Certaines missions sont préservées : il s'agit de la sécurité, de la justice, de l'emploi et de la jeunesse, mais les ministères qui les mettent en œuvre sont par ailleurs sollicités pour réaliser des économies sur les missions non protégées de leur budget.

Quant aux priorités gouvernementales, il s'agit d'abord de l'enseignement, avec le remplacement de l'intégralité des départs à la retraite des enseignants. Cela constitue une différence majeure avec la politique menée par la majorité précédente en la matière. C'est un choix politique fait par ceux qu'ont élus les Français et qui donnera certainement lieu à des débats entre la majorité et l'opposition. Cela correspond à 15 789 emplois créés dans l'enseignement dont 9 011 dans le cadre du PLF 2013, après les 6 728 créés en loi de finances rectificative le 16 août 2012. Les emplois créés dans le cadre du PLF 2013 permettront notamment une meilleure formation initiale et continue des enseignants à leur métier. Là encore, il s'agit d'un changement radical de politique avec ce qui a été accompli au cours des cinq dernières années. À cela s'ajoutent 6 000 emplois d'avenir de professeurs, 1 000 emplois créés dans les universités en 2013, ainsi que 10 000 emplois créés au titre du service civique – outil privilégié d'engagement et de prise d'autonomie pour les jeunes – et 100 000 emplois d'avenir ciblés sur les jeunes de 16 à 25 ans. Ces emplois d'avenir feront l'objet de solutions plus durables que dans le cadre des autres contrats aidés – certains des contrats d'avenir pouvant durer jusqu'à trois ans.

S'agissant de la priorité accordée à l'emploi, nous prévoyons 2 000 recrutements en contrat à durée indéterminée à Pôle Emploi. En effet, le nombre de chômeurs étant d'environ 3 millions, il importe de renforcer les moyens de cette agence. La mise en œuvre des contrats de génération aura lieu en 2013 à l'issue d'une concertation. Et comme je l'ai déjà indiqué, 100 000 emplois d'avenir seront par ailleurs créés. Le volume des contrats aidés sera maintenu, en dehors du nombre d'emplois d'avenir créés. Cela correspond à 340 000 contrats non marchands et à 50 000 contrats marchands qui seront prescrits en 2013.

J'en viens à la justice et la sécurité. Ce sont 520 postes qui seront créés à la Justice. Cela est tout à fait nécessaire, tant les services de la Chancellerie se trouvaient dans une situation ne permettant pas un libre accès à la justice pour tous ni une bonne administration de celle-ci. Sera également mis en œuvre un programme pénitentiaire repensé avec l'abandon de la création de certaines prisons. Il s'agit encore une fois d'une politique radicalement différente qui donnera lieu à d'intéressants débats. Enfin, 480 postes seront créés dans la police et la gendarmerie afin de mettre un terme au délitement des effectifs de ces administrations. Chacun conviendra en effet qu'il est difficile de disposer d'une bonne sécurité publique sans disposer d'agents de la force publique sur le terrain.

Par conséquent, dans le champ des dépenses dites « zéro valeur », soit hors charge de la dette et pensions, les dépenses de l'État représentent un total de 278,7 milliards d'euros. Les dépenses totales de l'État représentent 370,9 milliards d'euros et progressent moins vite que l'inflation, soit de – 1,4 % en volume.

Le budget de l'État comprend également des prélèvements sur recettes, soit au profit de l'Union européenne, pour un peu moins de 20 milliards d'euros, soit pour les collectivités locales, à hauteur de 55,7 milliards d'euros, soit pour des taxes affectées, de l'ordre de 4,4 milliards d'euros.

Si l'on déduit du budget total de l'État la charge de la dette, les pensions et ces trois prélèvements sur recettes, le cœur du budget de l'État représente alors 199,1 milliards d'euros. La charge de la dette diminue de 1,9 milliard d'euros par rapport à celle inscrite en loi de finances initiale pour 2012 mais les pensions augmentent de 2,6 milliards d'euros. Affirmer que cette évolution spontanée permettrait le financement des mesures nouvelles me paraît donc inexact dans les faits. La baisse de la charge de la dette ne permet pas le financement de nouvelles dépenses mais la réduction du déficit. Les dépenses nouvelles sont financées par les économies réalisées au sein de toutes les administrations. Un effort important est en effet consenti sur les crédits des ministères : les 199,1 milliards d'euros

permettant de financer le cœur de l'action de l'État correspondent ainsi à une diminution d'un peu moins de 1 milliard d'euros par rapport à la LFI 2012. Cet effort important consenti sur les dépenses des ministères, en volume et en moyenne, est de - 2 %.

L'économie réalisée sur le budget de fonctionnement s'élève à 2,8 milliards d'euros, étant donné la stabilité globale de la masse salariale – objectif qui sera maintenu à l'avenir. Les effectifs seront donc stabilisés pendant la durée du quinquennat. La baisse des crédits de fonctionnement concerne tous les ministères et représente une économie moyenne de 5 %.

Un effort de 2 milliards d'euros est consenti sur le budget des interventions de l'État, grâce à un meilleur ciblage de certains dispositifs, comme celui de soutien aux salariés agricoles.

Les investissements diminuent également de 1,2 milliard d'euros. Ce fut d'ailleurs le poste le plus difficile à arbitrer, chacun souhaitant pouvoir privilégier ses investissements. Cependant, une fois encore, tous les ministères ont consenti à cet effort. Au premier rang de ceux-ci figurent les ministères de la Justice, de la Culture – qui a mis fin à un certain nombre de projets non financés –, des Transports, certains parlementaires sachant ce qu'il en était en réalité de la budgétisation de certains programmes. Il s'agit donc d'en réaliser une évaluation sereine et surtout d'assurer le financement de ces investissements.

D'autres entités participent également à l'effort de redressement, notamment les opérateurs et la Défense. La Défense maintient son budget par rapport à la LFI 2012. Elle disposera d'un budget de transition et non de rupture, lui permettant de préserver les programmes d'investissement militaire et surtout d'accueillir nos troupes dans de bonnes conditions, lorsqu'elles seront rapatriées d'Afghanistan, c'est-à-dire très prochainement.

La stratégie fiscale s'inscrit dans la volonté d'assainir les dépenses publiques. Une fois les 10 milliards d'euros d'économie réalisés, le compte n'y est pas pour permettre à la France de tenir ses engagements. Or, aller au-delà en économie de dépenses serait revenu à démembrer l'État, ce que personne ne souhaite vraiment. Il nous faut donc demander un effort fiscal supplémentaire : dans ce projet de loi de finances initiale, il s'élève à une quinzaine de milliards d'euros. Au cours des seize derniers mois, entre les plans Fillon I et II, c'est un effort de 20 milliards d'euros de fiscalité qui avait été demandé par la majorité précédente. Les prélèvements obligatoires progresseront beaucoup moins rapidement puis diminueront à compter de 2016, conformément à la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques. Un effort incontestable est prévu en 2013, beaucoup plus faible – pour s'annuler d'ailleurs – en 2014, pour ensuite décroître à partir de 2015, puis en 2016 et 2017. Cet effort est de nature structurelle.

Cette stratégie fiscale est fondée sur deux critères, que nous avons souhaité voir respectés de manière systématique : assurer la justice, c'est-à-dire demander un effort à ceux qui le peuvent, et ne pas compromettre la croissance, c'est-à-dire veiller à ce que les ménages ne voient pas leur consommation se réduire et à ce que les entreprises ne voient pas leurs investissements être compromis. Le PLF ne prévoit donc pas de hausse d'impôt générale et indifférenciée, contrairement à ce que faisait la majorité précédente qui avait décidé d'augmenter la TVA. Nous prévoyons en revanche un effort de solidarité de la part des ménages les plus aisés. Quant aux prélèvements à la charge des entreprises, ils sont ciblés sur les moins imposées d'entre elles – au sein de cette commission, le taux effectif d'imposition des grandes entreprises du CAC 40 est connu car c'est ici qu'il fut dévoilé.

La réorientation des prélèvements obligatoires au service de la croissance sera engagée dès 2013 en faveur des PME qui bénéficieront d'une stabilité fiscale totale et d'un soutien à l'innovation. Elle sera également marquée par un renforcement de la fiscalité écologique et comportementale.

La réforme fiscale sera engagée dès le PLF 2013 afin de corriger les injustices des politiques fiscales menées précédemment.

Suite à la réforme de l'impôt sur le revenu votée en 2006 et applicable dès 2007, qui a déplafonné l'avantage lié à l'abattement de 20 %, l'effort fiscal a été déporté vers les classes moyennes ; nous souhaitons donc corriger cette situation : la baisse du taux moyen pour les deux derniers déciles des ménages imposables – baisse croissante avec le revenu – a été de 8 % pour les 5 % de ménages dont les revenus sont les plus élevés.

Les revenus des capitaux mobiliers, qui constituent une part essentielle des revenus des ménages les plus aisés, échappaient jusqu'ici à la progressivité. Par exemple, le salaire d'un cadre moyen est imposé à 30 % à partir de 2 500 euros mensuels mais la plus-value des plus fortunés ne l'est à ce jour qu'à 19 %. Or, les revenus des mille foyers disposant des plus hauts revenus sont composés à 78 % de plus-values mobilières taxées à ce taux proportionnel.

Ces deux éléments illustrent bien ce qu'est l'injustice d'un prélèvement fiscal qu'il convient impérativement de réviser.

À rebours des efforts exigés du plus grand nombre, une baisse massive de l'imposition des patrimoines les plus importants fut opérée avec l'allègement de l'ISF, ce qui a entraîné une baisse des recettes de plus de deux milliards d'euros.

Enfin, l'écart d'imposition entre grandes et petites entreprises est supérieur de près de dix points.

La réforme fiscale doit donc corriger ce que nous considérons comme des injustices, c'est-à-dire des anomalies.

Les efforts que nous demandons sont partagés, puisque sur le total des nouvelles recettes prévues dans les PLF et PLFSS pour 2013, 9,1 milliards d'euros reposent sur les ménages et 10,8 milliards sur les entreprises.

Le PLF prévoit 15,7 milliards de recettes nouvelles, dont 6,2 milliards d'euros sur les ménages les plus aisés et 9,6 milliards sur les grandes entreprises. Je vous renvoie au graphique qui en indique précisément la provenance.

Pour les ménages, la barémisation des revenus du capital, soit l'imposition au barème de l'IR de ces revenus, rapporte un peu plus de 3 milliards d'euros et la réforme de l'IR, 465 millions.

Pour les entreprises, nous proposons deux mesures essentielles.

Tout d'abord, la limitation de la déductibilité des charges financières – qui trop souvent sert à « importer » du déficit aux frais de la puissance publique – pour près de 4 milliards d'euros.

Ensuite, une quote-part de frais et charges sur les plus-values brutes, soit la correction de ce que la « niche Copé » avait de plus scandaleux. Le rendement sera en l'occurrence de près de 2 milliards d'euros l'année prochaine.

Il faut également rétablir la justice au cœur du système fiscal en réinstaurant la progressivité de l'imposition sur les personnes. Ainsi prendrons-nous en compte toute la capacité contributive des ménages, la réforme fiscale permettant de demander plus à ceux qui ont davantage et assurant une répartition socialement juste et économiquement efficace de l'effort de redressement.

Il convient aussi de rééquilibrer l'imposition entre les entreprises afin de préserver l'investissement et l'emploi. Les efforts concerneront d'abord les plus grandes d'entre elles, actuellement les moins imposées, grâce à des règles fiscales dont ce projet commence la réforme.

De plus, nous procéderons à un « choc d'offre » en faveur du logement, puisque la fiscalité sera mobilisée pour développer l'offre en libérant du foncier et des locaux ainsi qu'en favorisant des constructions neuves.

Enfin, nous amorcerons la transition vers une fiscalité écologique.

Nous vous proposerons donc de taxer les revenus des capitaux mobiliers comme ceux du travail avec une imposition au barème progressif des plus-values mobilières. L'exonération intégrale pour les dirigeants des PME partant en retraite et les dispositifs incitatifs à la détention longue sont quant à eux maintenus, mais la taxation d'un peu plus de 70 000 foyers sera accrue, 89 % du supplément étant concentrés sur les 0,1 % des ménages les plus aisés. Prétendre que, de la sorte, les classes moyennes seraient sollicitées me paraît relever de l'erreur factuelle.

Le prélèvement forfaitaire libérateur sur les intérêts et dividendes sera également supprimé afin de privilégier un barème progressif. Cette mesure sera favorable aux classes moyennes qui, aujourd'hui, paient globalement un taux d'IR inférieur au prélèvement forfaitaire libérateur auxquels sont soumis les revenus du capital. Ce sont 4,5 millions de contribuables qui bénéficieront de cette mesure quand 4,1 millions, eux, y perdront. Son rendement total sera de 3 milliards d'euros. Il ne me paraît pas choquant, en effet, de demander à ce qu'un euro de revenu du capital soit taxé comme un euro de revenu du travail.

Je l'ai dit : les prélèvements seront accrus pour les plus aisés et réduits pour les plus modestes.

L'IR, ainsi, sera plus progressif avec une tranche marginale de 45 % au-delà de 150 000 euros par part, dispositif auquel seront soumis 50 000 contribuables. Le plafonnement du quotient familial à 2 000 euros concerne un peu moins d'un million de foyers fiscaux. Le plafonnement global des avantages fiscaux est quant à lui ramené à 10 000 euros en valeur absolue, sans part proportionnelle. Je rappelle que la règle prévalant aujourd'hui est de 18 000 euros + 4 % du revenu fiscal de référence.

Au total, l'impôt est allégé pour les ménages les plus modestes grâce à la majoration de la décade, laquelle réduit l'impôt ou le stabilise pour un peu plus de sept millions de foyers fiscaux. Je rappelle que c'est la majorité précédente qui décida le gel du barème de l'IR pour 2012 et 2013. Cette mesure, en 2012, a rapporté près de 1,7 milliard d'euros, somme en très grande partie concédée par les classes moyennes. Si le principe du gel est donc maintenu, nous avons veillé à ce qu'il ne fasse pas rentrer davantage de foyers

à l'IR ou que ceux qui étaient imposés à la première tranche ne passent pas à la deuxième. Nous proposerons donc un mécanisme de décote qui évitera aux premiers d'entrer dans le barème et aux seconds de franchir une tranche supplémentaire. Globalement, l'impôt baissera pour près de quatre millions de foyers fiscaux et sera neutralisé pour 3,4 millions d'entre eux.

Nous proposons de limiter les avantages dont bénéficient les plus grandes entreprises avec la limitation de la part des charges financières nettes que ces dernières peuvent déduire de leur impôt. Seules 85 % de ces charges resteront désormais imputables sur l'assiette en 2012 et en 2013, puis 75 % à compter de 2014. Le rendement s'élèvera en l'occurrence à près de 4 milliards d'euros.

Enfin, la suppression de la fameuse « niche Copé », qui constituait une véritable subvention fiscale pour des opérations sur titres de participation, aura un rendement de 2 milliards d'euros en 2013.

Nous proposons également des mesures de redressement ciblées sur les grandes entreprises avec le cinquième acompte, dispositif classique de trésorerie dont le rendement sera de 1 milliard d'euros. La possibilité d'imputer des reports déficitaires sur le résultat imposable sera désormais limitée. Aujourd'hui, cette imputation s'élève à 1 million d'euros – il s'agit d'une franchise afin que les PME ne soient pas sollicitées –, + 60 % du bénéfice imposable ; elle sera désormais de 1 million d'euros + 50 % de la somme de référence. Un impôt minimal sur les sociétés pourrait donc voir le jour dès lors que ces déficits en report, non mobilisés, ne le seraient plus dans les conditions que je viens de décrire.

J'ajoute qu'une contribution spécifique sera demandée aux entreprises d'assurance dont le rendement sera de 800 millions d'euros.

La fiscalité restera favorable à l'investissement des PME. Les PME innovantes bénéficieront ainsi de l'ouverture d'un crédit impôt recherche aux dépenses d'innovation pour 300 millions d'euros, et la réduction de l'écart d'imposition entre les petites et les grandes entreprises sera diminuée d'un peu plus de trois points.

Les mesures proposées préservent donc l'investissement et la création d'emplois tout en assurant la stabilité fiscale des PME et des TPE, l'instabilité en la matière ayant été au premier chef pénalisante pour ces dernières lors de la précédente législature.

Nous souhaitons provoquer un « choc d'offre » pour le logement. La fiscalité des plus-values immobilières sera ainsi mise au service de la politique de développement de l'offre. Un abattement supplémentaire de 20 % sur les cessions d'immeubles sera consenti en 2013 si, bien entendu, le Parlement en décide ainsi. Ces abattements seront supprimés pour durée de détention sur les terrains à bâtir : les propriétaires n'auront plus ainsi d'intérêt à les garder en espérant un abattement sur une plus-value éventuelle, leur vente immédiate n'étant plus entravée. Nous savons combien le manque de foncier est en grande partie responsable du manque de logements construits.

Des mesures incitatives à la libération du foncier sous-utilisé seront prises avec une taxe sur les logements vacants, une majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles et une taxe sur les friches commerciales.

Ce sont là autant d'engagements qui avaient été pris pendant la campagne électorale ou qui l'ont été depuis par le Président de la République.

Nous soutiendrons la construction et l'offre locative intermédiaire avec un dispositif mieux ciblé d'incitation fiscale à l'investissement dont nous espérons 40 000 logements annuels. Le mécanisme revient à une réduction d'impôt de 18 % pour un engagement pendant neuf ans sous condition de ressources des locataires et sous conditions de loyer inférieur au marché et ajustable localement à la baisse, avec une limitation du pourcentage de logements bénéficiant de l'avantage fiscal au sein de chaque programme immobilier. Nous souhaitons donc animer et, surtout, fluidifier, le marché de l'immobilier de l'offre locative en favorisant l'offre de logements aux loyers inférieurs aux prix habituellement pratiqués.

Nous amorçons sereinement la transition vers une fiscalité écologique, conformément aux conclusions de la Conférence environnementale. En particulier, le malus frappant les véhicules les plus polluants sera majoré, ce qui permettra un meilleur équilibre du compte d'affectation bonus-malus, dont nous avons eu souvent l'occasion de parler pendant la précédente mandature.

Deux mesures symboliques, mais dont le rendement est également certain, seront prises.

La réforme de l'ISF passera par une modification du barème sur le modèle de celui établi en 1988. Son taux marginal sera de 1,5 % et non de 1,8 % afin de tenir compte de la baisse du loyer de l'argent, lequel n'est pas le même en 2013 qu'à cette époque-là. Nous modifierons aussi l'entrée du barème en baissant le taux de la première tranche, qui passera de 5,5 % à 5 %, ainsi que de la deuxième, qui passera de 7,5 % à 7 %. Au total, le rendement de ce barème supplémentaire par rapport au système en vigueur en 2012 sera de 1 milliard d'euros.

De plus, une taxe à 75 % sera instaurée pour les seuls revenus d'activité au-dessus de 1 million d'euros, et elle ne sera pas « conjugalisée ».

Outre que nous présentons donc un projet de budget solidaire et responsable pour une France plus juste, un peu plus de 30 mesures contenues dans le programme de François Hollande seront ainsi déclinées.

M. le président Gilles Carrez. Vous avez indiqué les principes généraux permettant de réaliser 10 milliards d'économies : « zéro valeur, zéro volume ». Or, comment est-il possible, à effectif constant, de stabiliser la masse salariale de la fonction publique d'État ? Cela implique-t-il le blocage du point d'indice et des avancements ainsi que la forte diminution voire la suppression des mesures catégorielles ? Pourriez-vous détailler, milliard par milliard, la nature des économies envisagées ?

Il me semble, de surcroît, que vous évaluez certaines recettes d'une façon assez optimiste. L'année dernière, nous avons porté de 5 % à 10 % la quote-part de la taxation des plus-values sur titre de participation. Pour 2012, nous en avons évalué le produit à 250 millions d'euros ; or, suite à la modification du calcul de l'assiette, vous l'évaluez à 2 milliards d'euros.

De la même manière, comment pouvez-vous espérer une recette de 4 milliards d'euros suite au plafonnement de la déductibilité des intérêts à 85 % ? Je rappelle que 4 milliards représentent plus de 10 % du produit total de l'IS.

Le plafonnement des niches fixé à 10 000 euros comporte des dérogations, notamment pour les investissements en outre-mer. Jugez-vous juste ou raisonnable de pénaliser les emplois familiaux en métropole pour favoriser la défiscalisation des yachts en outre-mer ? De la même façon, les SOFICA – sociétés pour le financement du cinéma et de l’audiovisuel –, réservées à quelques privilégiés, ne semblent pas concernées par le plafonnement. Je tiens à votre disposition les résultats édifiants du contrôle sur pièces et sur place que j’ai effectué à l’automne 2008 avec M. Migaud, lorsqu’il présidait notre Commission, sur les différentes niches fiscales : vous constaterez que les plus aisés d’entre les plus aisés s’engouffrent précisément dans les niches que vous privilégiez. Est-ce votre conception de la justice ?

Enfin, le Premier ministre, hier, soir, ne s’est-il pas trompé en affirmant que les impôts n’augmenteraient pas en 2013 pour neuf Français sur dix ? Plus précisément, ne s’est-il pas trompé en indiquant à nouveau que les exonérations fiscales concernant les heures supplémentaires seraient maintenues dans les entreprises de moins de 20 salariés ? Chacun sait, en effet, qu’il n’en sera rien, tout comme chacun sait que la part salariale des exonérations représente 85 % du total du coût des exonérations. En fait, c’est l’ensemble des Français, notamment les classes moyennes, qui seront concernés par les hausses d’impôt.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Je rappelle que notre Commission n’a pas attendu de recevoir je ne sais quelle injonction pour savoir que le retour d’un déficit nominal contenu à hauteur de 3 % ou d’un déficit structurel inférieur à 0,5 % constitue une impérieuse nécessité.

Je remercie le Gouvernement qui, malgré la conjoncture, considère que le retour à un déficit de 3 % à la fin de 2013 est un facteur de justice – lorsque des dérapages se produisent, les premières victimes sont en effet les classes les moins favorisées –, d’indépendance à l’égard des marchés, de compétitivité – un budget national qui parvient à contenir les déficits, c’est en effet pour nos entreprises l’assurance de pouvoir trouver sur les marchés des taux d’intérêt leur permettant de continuer à investir – et, enfin, de crédibilité sur le plan européen.

D’aucuns nous reprochent de ne pas avoir opéré en cent jours la révolution fiscale attendue. Ce budget témoigne pourtant du pas considérable qui sera effectué en termes de réforme et de justice fiscales. J’en veux pour preuve quatre exemples.

La fiscalité des revenus du capital – revenus et plus-values des capitaux des valeurs mobilières – sera assujettie au même barème que l’IR des salariés. De la même manière, le Gouvernement revient à un ISF digne de ce nom. Il en va de même pour l’impôt sur les sociétés, chacun sachant que les taux d’imposition finaux étaient beaucoup plus faibles pour les très grandes entreprises que pour les petites. Enfin, l’État est le premier à faire les efforts qui s’imposent : les 10 milliards d’euros d’économies réalisées, comme le rappelle M. le ministre, sont nettes, c’est-à-dire calculées après prise en compte de l’évolution tendancielle ainsi que de l’ajout des mesures nouvelles qui ont été annoncées. La règle « zéro valeur » continue à être appliquée, mais dans un périmètre plus large qu’auparavant puisque les dotations de compensation de l’État envers les collectivités territoriales y sont incluses.

En 2013, le *ratio* de la dette publique atteindra un pic de 91,3 % du PIB. Pourriez-vous confirmer que, malgré cela, la France respectera le critère de dette prévu dans le traité européen de stabilité – le TSCG – à l’horizon de 2016 et que nous serons ainsi prémunis de toute nouvelle procédure de déficit excessif ?

Comment se répartissent les nouvelles recettes fiscales entre, d'une part, les ménages modestes et moyens et, d'autre part, les plus favorisés ? De la même manière, qu'en est-il pour les entreprises ?

Pourriez-vous confirmer que 5 milliards d'euros sont inscrits en 2013 afin de régler un certain nombre de contentieux fiscaux ? Comment s'explique un tel chiffre ?

Selon vos prévisions, le déficit structurel atteindra finalement 1,6 % du PIB. Depuis quand cela n'avait-il pas été le cas ?

Enfin, l'effort demandé repose sur un tiers d'économies de dépenses et deux tiers de hausses de recettes. Le Gouvernement maintiendra-t-il la même proportion en 2014 ou favorisera-t-il plutôt un équilibre, comme cela a été annoncé ? Dans une telle perspective, comment comptez-vous vous y prendre ?

M. le ministre. En effet, nous assumons, revendiquons et voulons tenir l'objectif d'un déficit de 3 % car il en va de notre crédibilité, de notre souveraineté et de la qualité de la signature française. Nombre de pays ont adopté une politique de laisser-aller budgétaire et se trouvent désormais pieds et poings liés par les marchés : l'État et les entreprises y subissent donc des taux d'intérêt élevés, le chômage augmente massivement, la contestation sociale est générale et ils sont considérablement affaiblis. Avec Jérôme Cahuzac, nous tenons à promouvoir une politique économique solide, crédible, responsable, qui passe par le désendettement, lequel constitue également un facteur de compétitivité.

Nous ne renonçons pas à l'équilibre des finances publiques. En 2017, le solde nominal approchera bien l'équilibre, même à moins 0,3 %, et le solde structurel sera quant à lui équilibré. Nous respectons à la fois les engagements de campagne du Président de la République et nos engagements européens, que j'ai d'ailleurs eu plusieurs fois l'occasion de présenter à la Commission européenne, notamment au Commissaire Olli Rehn. Nous le faisons de façon intelligente, sans casser la croissance et sans réaliser un sur-ajustement structurel qui ne serait pas économiquement pertinent : en effet, être sérieux, faire des économies sur les dépenses, ce n'est pas succomber à une politique d'austérité.

Le partage initial de l'effort, monsieur le rapporteur général, se situe bien à un tiers, deux tiers. À court terme, l'impact récessif des coupes dans les dépenses est plus important que celui engendré par la hausse des prélèvements. En outre, une politique de dépenses intelligente doit être menée avec des réformes structurelles, qui, elles, demandent un peu de temps. L'Inspection générale des finances, voilà quelques jours, a remis au Premier ministre un rapport sur la RGPP indiquant les économies qui ont été réalisées mais, également, combien cette méthode est profondément inadaptée, une autre approche des problèmes étant nécessaire.

J'ajoute que nous tirerons partie d'un redressement de notre croissance potentielle qui passera de 1,1 % à 1,6 % sur la période grâce à l'agenda de croissance que nous avons mis en place.

Enfin, nos engagements pluriannuels et notre trajectoire de finances publiques impliquent de parvenir à une répartition équilibrée entre la baisse des dépenses et la hausse des prélèvements. Nous souhaitons, en particulier, que, contrairement à ce qui a eu cours pendant les cinq dernières années, la part de la dépense publique dans le PIB diminue entre 2012 et 2017 car nous nous situons à des niveaux qu'il ne faut pas dépasser. Après cet effort initial, il conviendra que le taux de prélèvements obligatoires redescende dans un contexte d'inversion de la courbe de la dette dès 2014 tant nous sommes, là encore, à des seuils critiques.

M. le ministre délégué. Vous avez raison, monsieur le président Carrez, de vouloir le détail des 10 milliards d'euros d'économies réalisées. Des documents vous seront bientôt communiqués, mais, d'ores et déjà, je peux confirmer que, s'agissant de la masse salariale, le PLF ne prévoit pas de hausse du point d'indice de la fonction publique. Vous en tirerez les conclusions que vous souhaitez ; pour autant, il n'y aura pas de gel des avancements. En revanche, les enveloppes catégorielles baissent de 40 %, ce qui n'est d'ailleurs pas choquant puisque nous avons mis fin au non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. La stabilisation des effectifs permettra donc de stabiliser les dépenses en valeur, ne serait-ce qu'en raison de l'effet « noria », les fonctionnaires partant à la retraite étant évidemment beaucoup mieux payés que ceux qui commencent leur carrière.

Oui, je maintiens bien le chiffre de 4 milliards d'euros résultant de la non déductibilité de la totalité des charges financières : 15 % de charges financières ne pourront plus être déduites de l'assiette de l'IS et, en 2013, cette mesure s'appliquera aux exercices 2012 et 2013.

M. le président Gilles Carrez. C'est donc rétroactif.

M. le ministre délégué. Le rendement de 4 milliards d'euros est exceptionnel parce qu'il porte sur deux exercices – il sera inférieur en 2014. Quatre milliards d'euros, c'est beaucoup, mais cela prouve bien que la Commission des finances avait raison de dénoncer des mécanismes d'optimisation fiscale qui reviennent à vider de sa substance l'assiette de l'IS. J'ignore quel sera votre commentaire mais je me souviens fort bien de celui que vous faisiez à l'époque.

S'agissant de la « niche Copé », on ne peut comparer le relèvement de la quote-part pour frais et charges avec la mesure que nous proposons. Le dispositif adopté par la majorité précédente reposait sur une « assiette fuyante » constituée des plus-values nettes, c'est-à-dire minorée des moins-values, les grandes entreprises étant à même de « piloter » leur solde. Nous changeons quant à nous de logique, l'assiette étant constituée des plus-values brutes, à nouveau sur deux exercices, ce qui revient à aligner notre régime fiscal sur celui de l'Allemagne ou de l'Italie. Deux milliards d'euros, c'est beaucoup, mais l'état de nos finances nécessite de prendre des mesures un peu difficiles que les entreprises peuvent consentir. En régime de croisière, le rendement de cette mesure sera de 1 milliard d'euros.

Les « niches outre-mer » bénéficient de l'ancien plafond – 18 000 euros + 4 % –, lequel est maintenu. Pour autant, ce dispositif n'est pas suffisamment satisfaisant pour être inamovible. Le Premier ministre a lui-même indiqué qu'une réforme serait engagée mais pas de façon brutale afin de ne pas déséquilibrer une économie ultramarine particulièrement fragile.

La « niche SOFICA » illustre simplement notre volonté de mettre en valeur l'exception culturelle et cinématographique, l'avantage maximal en impôt étant de 6 480 euros. Certes, c'est beaucoup, mais cela ne constitue pas non plus une déduction aussi massive que d'autres dispositions que nous avons pointées ensemble à l'occasion de plusieurs missions.

La sollicitation des classes moyennes que vous craignez n'est que la conséquence du gel du barème de l'IR que la majorité précédente avait décidé pour deux années consécutives. Pour 2013, nous en corrigeons l'effet sur les classes moyennes et modestes en introduisant un mécanisme de décote qui neutralise la mesure ou aboutit à une baisse des impôts pour les 7 millions de foyers les plus fragiles. Si vous souhaitez avoir un débat, nous l'aurons, mais lorsque l'on compare les mesures que vous avez adoptées et celles que nous

proposons, je n'ai pas le sentiment que ce soit nous qui sollicitons les classes moyennes ou modestes. Au contraire, même, puisque c'est cette majorité qui propose au Parlement de moins solliciter les citoyens qui s'apprêtaient à l'être de manière excessive à la suite des dispositions que la majorité précédente avait prises.

Les contentieux fiscaux coûteront 1,5 milliard d'euros en 2012, près de 4 milliards en 2013 et 1,75 milliard en 2014. Je précise que nous savions depuis des années que ceux-ci se termineraient mal pour la France comme en témoignent toutes les notes de Bercy. Tous les ministres de l'Économie et des finances, de 2006 au mois de juin 2012, ont décidé de « jouer la montre » en espérant que les obstacles s'évanouiraient. Cela n'a évidemment pas été le cas, au contraire même, puisqu'à force de reporter les échéances nous sommes obligés de nous acquitter de près de 1 milliard d'euros d'intérêts moratoires. Ce n'est pas là l'exemple le plus abouti d'une gestion satisfaisante des finances publiques.

Enfin, nous proposons en effet de faire porter l'effort à hauteur d'un tiers sur la réduction des dépenses et de deux tiers sur l'impôt mais le gel en valeur que nous avons décidé de maintenir – la loi de programmation en témoigne – montera en puissance. Comme nous sommes très attachés à la stabilité fiscale, nous proposons les réformes dès la première loi de finances initiale. Cette fiscalité-là ne progressera pas si l'état de notre économie s'améliore et, comme nous en avons pris l'engagement, nous parviendrons à un équilibre entre diminution des dépenses et fiscalité pour atteindre l'équilibre des finances publiques en 2017, objectif partagé par l'écrasante majorité des membres de cette commission.

M. le ministre. La règle du « *six pack* » impose une réduction de la dette à un rythme moyen d'un vingtième par an de l'écart entre le taux d'endettement et la valeur de référence de 60 %. Pour les pays dont le déficit public est excessif, une période transitoire de trois ans a été ménagée. Ce critère doit donc être respecté à partir de 2016, ce qui est le cas dans la loi de programmation que nous vous soumettons. J'ajoute que l'Europe nous imposerait une réduction de 1,5 point alors que, devant les objectifs, nous réalisons d'emblée une réduction de deux points.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie de la précision de vos réponses, monsieur le ministre délégué.

Qu'en sera-t-il néanmoins de la fiscalisation des heures supplémentaires des salariés travaillant dans des entreprises employant moins de vingt personnes, dont une grande partie est restée aux 39 heures ? Les exonérations dont ils bénéficiaient seront-elles supprimées en 2013 ? Il faut sortir de l'ambiguïté !

M. le ministre délégué. Je vois mal où se trouve l'ambiguïté sauf si vous tenez à raisonner de manière politicienne.

Oui, nous avons décidé en loi de finance rectificative de supprimer la défiscalisation des heures supplémentaires pour l'ensemble des salariés. Vous le saviez et je vous le répète, vous donnant ainsi bien volontiers satisfaction car, au nom du Gouvernement, j'assume parfaitement cette mesure pour deux raisons : premièrement, cette défiscalisation n'était pas financée autrement que par l'emprunt, et ce n'est pas de bonne politique que de financer le niveau de vie des salariés, fussent-ils les plus modestes, au détriment des générations futures ; deuxièmement, une telle politique a privilégié les heures supplémentaires au détriment de l'embauche, nous laissant ainsi un héritage de 3 millions de chômeurs.

À tout le moins, nous devons changer de politique économique, sauf à nous contenter d'une explosion du chômage, ce qui n'est pas notre intention. J'ajoute, mais c'est une évidence, que les heures supplémentaires ne sont pas supprimées, qu'elles demeurent mieux payées que les heures normales et que, comme telles, elles contribuent à améliorer les conditions de vie des salariés qui peuvent en bénéficier.

De plus, le mécanisme de la décote a été conçu en pensant aux salariés les plus modestes afin que la fiscalisation des heures supplémentaires ne les conduise pas à entrer dans le barème de l'IR à la première tranche ou à passer de celle-ci à la deuxième. Ces salariés modestes dont vous avez le souci et dont nous nous préoccupons au moins autant que vous...

M. le président Gilles Carrez. Voilà un point de convergence.

M. le ministre délégué. ...comptent au nombre des millions de foyers fiscaux pour lesquels le gel du barème entraînera une neutralisation ou une baisse d'impôts.

M. Pierre-Alain Muet. Vos propos m'étonnent un peu, monsieur le président Carrez. Lorsque nous débattions avec l'ancienne majorité, nous voulions presque tous supprimer les niches fiscales qui « mitent » nos impôts et leur progressivité. Mais je comprends pourquoi vous vous montrez aussi vif : ce budget accomplit en fait ce que vous avez été incapables de faire pendant dix ans.

Il favorise, en effet, un véritable redressement. L'objectif de 3 % de déficit, grâce à un ensemble de mesures durables et structurelles, nous rapproche du niveau qui permet de juguler l'explosion de la dette – explosion que nous connaissons depuis dix ans. Nous parviendrons ainsi à réduire le déficit structurel de deux points de PIB, ce qui ne s'était jamais vu depuis une trentaine d'années.

Il le fait, de surcroît, en préservant la croissance économique grâce à une réduction des dépenses de 10 milliards d'euros, mais pas de façon aveugle ou mécanique : il met en place une politique sélective privilégiant l'emploi, le logement et l'éducation ; dans la conjoncture actuelle, privilégier des emplois, c'est soutenir la croissance et le pouvoir d'achat, mais également recréer la confiance.

Il le fait aussi en introduisant de la justice fiscale. Je me souviens des rapports de la Cour des comptes sur l'impôt sur le revenu nous expliquant que cet impôt n'était en rien progressif : l'imposition effective des cadres supérieurs qui n'avaient que des revenus salariaux s'élevait ainsi à 30 % contre 25 % pour les 1 000 plus hauts revenus et moins de 20 % pour les dix plus hauts revenus. Pourquoi ? En raison des niches, principalement dédiées à l'épargne, ainsi que des prélèvements proportionnels ou libérateurs grâce auxquels les revenus du capital n'étaient pas imposés au barème. En faisant en sorte qu'il n'en soit plus ainsi, la justice sociale y gagne et notre impôt devient réellement progressif. D'une certaine façon, le travail est vraiment revalorisé puisqu'il ne sera pas plus imposé que les revenus du capital.

De la même manière, si des efforts particuliers sont demandés aux grandes entreprises, ce n'est pas parce que le Gouvernement leur en veut : le taux de 33 %, qui normalement s'applique à toutes les entreprises, ne s'appliquait en fait qu'aux PME. Le taux moyen d'imposition des entreprises de plus de 2 000 salariés est de 13 % ; celui des entreprises du CAC 40 de 8 % et pour les deux plus grandes, de zéro.

La non déductibilité de la totalité des intérêts d'emprunt – comme c'est le cas depuis longtemps en Allemagne – et la limitation de la « niche Copé » rapprochent également l'imposition des grandes et des petites entreprises, ce qui favorisera l'efficacité économique.

Au nom du Groupe SRC, je salue un budget qui conjugue le redressement et la justice fiscale tout en maintenant la croissance.

M. Hervé Mariton. « Nous voulons le tenir », nous a dit M. Moscovici au sujet de l'objectif de 3 % du PIB de déficit. J'ai entendu le rapporteur général parler de 3 % fin 2013, comme l'avait fait le Président de la République à la télévision. Ce « fin 2013 » reflète-t-il les débats qui animent la majorité sur une évolution éventuelle de l'objectif, qui deviendrait glissant, ou s'agit-il, plus encore que d'une volonté, d'un engagement de le tenir en 2013 ? Je vous remercie de me rassurer sur ce point.

« Vérité des mots, vérité des chiffres », avez-vous dit. Vous nous parlez de modernisation. Pierre-Alain Muet vient de nous rappeler l'évolution du déficit structurel. Quelles sont les mesures structurelles qui permettent de prédire l'évolution du déficit que vous nous annoncez ? Autrement dit, quelles sont les mesures structurelles et durables qui garantissent que l'effort annoncé est tenable dans la durée ?

Par ailleurs, nous ne discernons pas de mesures en faveur de la compétitivité dans ce budget. Puisque vous avez assez joliment défini le budget politiquement tout à l'heure, pouvez-vous nous expliquer où est la cohérence entre les mesures anti-compétitives que prend ce budget, par exemple sur les modalités de déduction des intérêts d'emprunt des entreprises, et l'annonce de mesures de compétitivité pour le début de l'année prochaine ?

En ce qui concerne les prévisions de croissance, je n'intenterai pas de procès au Gouvernement sur la prévision de 0,8 %. Il est normal que l'exécutif ait une vision raisonnablement positive de la situation, et il n'est ni de votre responsabilité ni de la nôtre de tenir un propos dépressif sur les perspectives de croissance. En revanche, est-il raisonnable de retenir une prévision de 2 % dès 2014 ? Pouvez-vous seulement avancer un début de justification de ce chiffre ?

Vérité des mots, toujours. Vous avez parlé de ceux qui s'enrichissent en dormant. S'agissant de la fiscalité du capital, et aussi de la fiscalité de ceux qui investissent, je doute qu'opposer ceux qui payent l'impôt en travaillant et ceux qui « s'enrichissent en dormant » fasse beaucoup avancer le débat.

Vous annoncez dans vos fiches qu'il s'agit aussi de refuser l'austérité. Vous savez que je regrette que le mot « rigueur » ne soit pas davantage assumé. Je ne suis pas sûr qu'il faille souligner les mots comme vous le faites.

J'en viens aux recettes. Les choses sont claires, même si vous ne vous êtes guère appesantis. La réalité est que le projet de loi de finances augmente l'impôt sur le revenu de 23 % et l'impôt sur les sociétés de 30 %. Vous nous dites que les Français les plus modestes seront préservés. Permettez-moi de prendre deux exemples. Jusqu'à présent, ceux de nos concitoyens qui construisaient eux-mêmes leur maison individuelle étaient exonérés de redevance sur l'archéologie préventive. Sachez, chers collègues, que les membres de cette catégorie favorisée et richissime ne seront plus exonérés de cette redevance ! De même, nos concitoyens saisonniers dans l'agriculture, que leur temps de travail élevé conduit à gagner plus qu'un SMIC mensuel – non que leur SMIC horaire soit exceptionnel, mais parce que leur temps de travail est très important – constateront que le Gouvernement s'attaque à

l'exonération de charges sur les salariés agricoles occasionnels au-delà d'un certain montant en proportion du SMIC. Dans les deux cas, les aggravations de charges pèsent sur les catégories les plus modestes ou les classes moyennes.

Par ailleurs, vous avez dit que 4 millions de Français seraient sortis des redevables de l'impôt sur le revenu. Chacun sait pourtant, et vous le reconnaissez vous-mêmes, qu'un des défauts de l'impôt sur le revenu est d'être excessivement concentré. Pourquoi succomber à nouveau à la loi d'airain qui veut que chaque fois que l'on réforme cet impôt, on restreigne encore le champ de ceux qui le payent ?

S'agissant de la fiscalité des intérêts d'emprunt et du calcul de l'impôt sur les sociétés, avez-vous fait procéder à une étude d'impact de cette mesure rétroactive dont le rendement sera élevé en 2013 ? Soit dit en passant, il s'agit de recettes non reconductibles. Quel sera son impact sur l'investissement et sur les partenariats public privé – PPP –, qui ne sont certes pas une méthode miracle, mais peuvent présenter un intérêt dans la conjoncture présente ?

Enfin, vous nous parlez d'une baisse des prélèvements obligatoires en fin de période, en 2017. S'agit-il dans votre esprit d'une ambition de modération de l'impôt, ou simplement de l'effet automatique de l'augmentation de la base taxable ?

Je terminerai par les dépenses. Je constate que vous ne tenez pas l'objectif de « zéro valeur ». Vous nous avez présenté une distinction intéressante entre les dépenses des ministères et celles de l'État. Certes, j'ai entendu les chiffres que vous avez donnés sur les dépenses des ministères, mais j'observe que vous ne respectez pas strictement la règle du « zéro valeur » pour les dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions.

S'agissant des emplois, je constate que le solde de l'effet de la loi de finances rectificative et de la loi de finances initiale en 2013 est une augmentation de l'emploi public – + 5491 dans vos tableaux, pour ce qui concerne l'État. Il n'y a donc pas de stabilité de l'emploi public, d'autant qu'on note également une augmentation chez les opérateurs. Vous risquez dès lors d'être confrontés à quelques difficultés de gestion. Vous avez critiqué le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, mais, au ministère de l'Écologie, pour prendre un exemple, ce sont 8 emplois sur 10 qui ne sont pas reconduits dans le budget pour 2013 ! Et comment allez-vous faire pour recruter des enseignants ? Cela reste un problème constant.

M. Charles de Courson. Ma première question porte sur les hypothèses macroéconomiques. Si l'hypothèse de croissance de 0,8 % est un peu excessive – mieux vaudrait retenir 0,5% –, celle de 2 % que vous avez retenue à partir de 2014 n'est absolument pas réaliste. Certes, avant la crise, le taux de croissance structurel français se situait aux alentours de 1,5 %. Mais nous avons pris du retard en matière d'investissement pendant la crise. Pour beaucoup, le taux de croissance potentiel de notre économie se situerait plutôt à 1,2% ou 1,3%. Quels sont donc les éléments techniques qui permettent d'avancer l'hypothèse de 2% ?

Ma deuxième question concerne votre schéma global sur les finances publiques. Vous réduisez le déficit public – qui devrait passer de 4,5 % du PIB en 2012 à 3 % en 2013 – au seul moyen d'une augmentation des prélèvements obligatoires, qui vont connaître une hausse historique, puisqu'ils passeront de 44,9 % du PIB en 2012 à 46,3 % en 2013. En dépit de la présentation budgétaire qu'affectionnent souvent les ministres, les dépenses publiques – État et sécurité sociale – restent globalement stables : elles représentent 56,3 % du PIB en 2013, comme en 2012. Il n'y a donc pas de véritable effort structurel de réduction de la dépense.

Vous n'avez pas parlé, sans doute parce que c'est un sujet délicat pour votre majorité, du plafonnement à 75 % de l'ensemble de l'impôt sur le revenu, de la contribution exceptionnelle, de l'ISF et de la CSG. Quel est le coût de ce plafonnement ? Combien de personnes vont-elles en bénéficier, et qui sont-elles ?

La non-déductibilité des intérêts à hauteur de 15 % l'année prochaine et de 25 % l'année suivante va poser des problèmes considérables, non seulement pour les entreprises en difficulté, mais aussi pour les sociétés concessionnaires et les PPP. Pourriez-vous nous éclairer sur les incidences de cette mesure, qui représente tout de même 2 milliards d'euros en année pleine, et 4 milliards sur les deux années ?

En ce qui concerne les niches, combien rapporte l'abaissement à 10 000 euros du plafonnement global des niches ? Pourquoi excluez-vous notamment de ce plafonnement les sociétés pour le financement du cinéma et de l'audiovisuel, mais pas les investissements dans les PME ou le logement ? Il y a là une incohérence de stratégie.

Ma dernière question porte sur les économies. Vous nous avez fourni un schéma du partage des 10 milliards d'euros d'économies de l'État entre investissement et fonctionnement. Vous nous avez parlé de 1,2 milliard d'euros sur les investissements civils, 2 milliards sur les investissements dans les transports et 2,2 milliards dans la Défense. Pouvez-vous être plus précis ?

Mme Eva Sas. Les écologistes saluent l'effort de redressement des comptes publics que traduit ce budget, même s'ils s'interrogent sur son ampleur et son rythme. Nous nous félicitons également que cet effort se réalise dans un souci de justice fiscale et de réduction des inégalités.

Ma première question porte sur les hypothèses de croissance à partir de 2014, mais aussi cette année. Pourquoi retenir une hypothèse de 0,8 % pour 2013, alors que le consensus des économistes s'établit plutôt à 0,3 % ? À quel niveau évaluez-vous l'impact sur la croissance et l'emploi de vos mesures budgétaires ?

Quelles niches fiscales anti-écologiques – c'est-à-dire qui portent atteinte à l'environnement – mobilisez-vous dans ce budget ? Je rappelle que la Cour des comptes a estimé ces niches fiscales, notamment les exonérations de taxes sur les pesticides, le diesel, le kérosène ou les transports routiers, à 19,3 milliards d'euros, et préconisé leur réexamen dans son rapport de mars 2011. Comment peut-on subventionner massivement les activités polluantes d'une main et, de l'autre, consacrer des budgets significatifs au développement des activités durables ?

Pouvez-vous nous éclairer sur l'évolution des budgets des missions « agriculture » et « écologie », notamment sur la baisse des subventions à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – AFITF ? Nous sommes en effet attentifs à l'évolution des crédits consacrés au développement des alternatives au véhicule individuel, et particulièrement à ceux affectés aux transports collectifs, tant nos concitoyens souffrent de l'obsolescence de certaines lignes ou de la mauvaise desserte de certaines zones.

Qu'entendez-vous enfin par l'expression « amorcer une fiscalité écologique » ? Nous avons bien noté les mesures concernant la TGAP air et le malus automobile, mais nous en attendons d'autres, car la France a un grand retard à combler dans ce domaine.

M. Nicolas Sansu. Ce PLF s'inscrit dans un calendrier parlementaire clair : nous en débattons après l'adoption du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance – TSCG – et du projet de loi organique ; viendra ensuite le PLFSS. La loi de finances initiale s'inscrit en effet – bien que nous le déplorions – dans le cadre du TSCG, qui s'inscrit lui-même dans une réalité européenne aux tristes conséquences. Je pense au chômage, mais aussi au partage des revenus, qui favorise le capital au détriment du travail. Cette tendance n'a cessé de s'accroître : en vingt-cinq ans, 200 milliards d'euros sont passés de la rémunération du travail à celle du capital. Or ce que vous proposez s'inscrit dans ce contexte. C'est un budget non d'austérité, mais de rigueur, avec une hypothèse de déficit intenable – je ne fais ici que me faire l'écho du Président de notre Assemblée, et je vous épargne la liste des économistes qui partagent cette analyse.

Selon une note de l'OFCE, tenir l'objectif proposé dès 2013 risquerait de se solder par des pertes d'emplois dont le nombre est évalué entre 250 000 et 300 000. Le risque serait alors, à l'instar de ce qui s'est passé en Grèce ou en Espagne, de ne pas tenir cet objectif et d'être contraints de continuer à couper dans les dépenses publiques. Je rappelle que le cumul des plans d'austérité en cours en Europe représente 440 milliards d'euros.

Dans ce cadre, la réforme fiscale engagée est néanmoins légitime. Les députés du Front de gauche soutiennent ce rétablissement de la justice. Ils se félicitent que l'impôt soit rendu plus progressif – encore le taux marginal de 45 % est-il relativement faible – avec, sans doute, de nouvelles tranches – car on peut aller au-delà. Il faut continuer à transformer cette architecture fiscale au profit du service public et de la justice.

Je rappelle à M. Mariton que les plus modestes payent la CSG et la TVA. Il est donc faux de dire qu'ils ne payent pas d'impôts : ils en payent souvent bien plus en proportion de leurs revenus.

Nous approuvons bien entendu l'alignement de la fiscalité des revenus du capital sur celle des revenus du travail.

En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, le débat sur la déductibilité des intérêts d'emprunt pourrait être tranché par l'instauration d'une cotisation minimale.

Beaucoup de niches méritent encore d'être toilettées ou rabotées. Nous ferons des propositions sur ce thème dans le cadre de la discussion budgétaire.

J'en viens au volet dépenses. Le plan de rigueur annoncé va toucher de plein fouet nombre de nos concitoyens. Je pense d'abord aux fonctionnaires : cette troisième année consécutive de gel du point d'indice conduira à une perte de pouvoir d'achat de 7 %. C'est un risque pour la croissance. Je m'inquiète également de la santé : les efforts demandés sont contre-productifs et conduiront inévitablement à une dégradation de la santé publique et au développement d'une médecine inégalitaire – ce que la gauche ne saurait accepter. J'attire enfin votre attention sur les collectivités locales. Dans les territoires fragiles, l'investissement public porté par les collectivités est un amortisseur indispensable. Il manque donc à ce budget une réflexion sur un impôt économique territorial.

Mme Annick Girardin. Le groupe RRDP se félicite de voir tenir dès 2013 trente engagements de François Hollande : c'est un élément de justice.

Nous l'avons dit lors du débat d'orientation budgétaire, le plus important n'est pas le respect du critère de 3 % en 2013, mais le retour à l'équilibre en 2017. Il ne s'agit pas de laisser-aller : la gauche a prouvé son sérieux budgétaire et sa volonté politique de restaurer l'équilibre. Les marchés l'ont d'ailleurs reconnu – nos taux d'emprunt en témoignent. Mais c'est sur le retour à l'équilibre en 2017 que nous devons être jugés. Un redressement budgétaire trop fort dès 2013 risque d'obérer la croissance et donc les rentrées fiscales, dans une logique pro-cyclique bien connue. Veillons à ne pas tomber dans le cercle vicieux de l'austérité budgétaire comme la Grèce, l'Irlande, le Portugal ou l'Espagne.

Lors de l'examen du collectif budgétaire de juillet, la prévision de croissance pour 2013 était de 1,3 %. Elle s'établit aujourd'hui à 0,8 %. Certains instituts avancent le chiffre de 0,3 %. Restons optimistes ! Dans ce type de conjoncture, mieux vaut néanmoins mener une politique contra-cyclique et laisser agir les stabilisateurs automatiques. Pour éviter le piège de la récession, la logique est de taxer l'argent dormant plutôt que celui qui circule, c'est-à-dire l'épargne plus que la consommation et les activités productives, donc davantage les plus aisés, dont la propension à consommer est inférieure à celle des plus modestes. Il faut préserver le moteur de notre croissance, qui est la consommation des ménages, notamment ceux des classes moyennes et populaires. Ce PLF poursuit cet objectif.

Les radicaux de gauche défendent depuis toujours la progressivité de l'impôt, qui se trouve aujourd'hui mise à mal, au point qu'on observe même un phénomène de dégressivité pour les très hauts revenus. En créant une nouvelle tranche d'impôt sur le revenu et une taxe sur les revenus supérieurs à un million d'euros et en plafonnant les niches fiscales, ce PLF réintroduit une progressivité à laquelle nous sommes très attachés.

S'agissant de l'ISF, le projet revient au barème en vigueur avant le collectif de juillet 2011. Pourquoi cependant avoir conservé le seuil d'entrée de 1,3 million d'euros ?

Les contributions exceptionnelles sur les banques et les industries pétrolières votées dans le collectif de juillet dernier sont-elles maintenues, intégrées dans des barèmes ?

En tant que députée d'outre-mer, je ne puis terminer mon propos sans évoquer la défiscalisation outre-mer, sujet sur lequel vous vous êtes montré particulièrement virulent, monsieur le Président. Vous savez pourtant combien ces économies sont fragiles. Elles ont été frappées par la crise économique bien avant l'Europe. Tant que notre pays ne pourra financer le développement économique outre-mer autrement que par la défiscalisation, il ne faut pas supprimer brutalement ce dispositif. Il faudra évidemment y venir, mais cela doit être réfléchi.

M. le ministre. Je remercie ceux qui ont exprimé leur soutien à ce projet de budget, dont ils ont compris et approuvé l'équilibre. Je vais bien sûr m'efforcer de répondre aux autres.

Je pense en toute conviction et en toute sincérité, messieurs Mariton et Sansu, qu'il est nécessaire de respecter le critère des 3%. Il est certes difficile – et douloureux – de bâtir un budget avec l'effort de 30 milliards d'euros que nous proposons. Mais y renoncer serait plonger la France dans une spirale récessive, la livrer en pâture aux marchés, et donc abandonner notre souveraineté. Nous nous retrouverions en effet rapidement avec des taux d'intérêt croissants, à la fois pour notre dette souveraine et pour nos entreprises. Or l'expérience de certains de nos voisins, qui ont cru à un moment donné au laisser-faire budgétaire, nous enseigne que cette hypothèse est bien pire que celle du sérieux que nous vous proposons. Du reste, c'est un sérieux de gauche : il y a l'objectif, mais aussi le chemin pour y parvenir. Nous préservons à la fois l'offre, la demande et la justice. J'assume ce choix.

La fin 2013, monsieur Mariton, c'est le 31 décembre 2013. Il n'y a là-dessus ni tergiversation, ni échappatoire : le calendrier sera respecté.

Je vous remercie pour votre *satisfecit* sur notre prévision de croissance pour 2013. Je la crois réaliste. Elle incorpore la part de volonté nécessaire pour donner une impulsion forte.

Permettez-moi maintenant de tenter de vous convaincre sur notre prévision de croissance à partir de 2014. Avec une croissance effective de 2 %, notre niveau d'activité ne rejoindrait toujours pas son potentiel en 2017. Ce taux de croissance est d'ailleurs nettement inférieur à ceux que l'on observe habituellement en sortie de crise. Notre scénario de croissance potentielle est prudent. Nous retenons l'hypothèse conventionnelle, prudente, d'un redressement progressif de la croissance potentielle d'ici à 2017, l'accélération reflétant l'impact des réformes engagées au cours du quinquennat. Nous partons de 1,1 % en 2011 pour arriver à 1,6 % en 2017. Ces hypothèses se fondent évidemment sur un agenda de croissance. Le sentiment général chez les acteurs économiques que je suis amené à rencontrer, tant à l'étranger que dans notre pays, est que l'Europe est en train de sortir de la crise, mais cela ne se traduira par des investissements supplémentaires, des créations d'emplois et une hausse de la croissance qu'avec un certain décalage. Le retour de la stabilité dans la zone euro et les réformes que celle-ci engage sont un facteur de croissance important.

Au plan national, nous entendons soutenir la demande afin d'accélérer la croissance effective et de combler son retard par rapport à la croissance potentielle. Les mesures que nous envisageons à moyen terme portent sur la politique de l'emploi, sur une politique fiscale plus neutre, plus stable, plus favorable aux PME et à l'innovation et qui préserve l'investissement, et le financement de l'économie. Nous ne manquons pas d'épargne en France, mais l'orientation de celle-ci vers l'investissement productif fait défaut. Les réformes structurelles que nous allons mener, notamment dans les secteurs du logement et des transports, doivent favoriser l'investissement et la productivité des entreprises qui contribuent à la hausse de la croissance effective et potentielle. C'est en tout cas le schéma sur lequel est construite cette prévision.

En ce qui concerne la compétitivité, je n'aurai pas la cruauté de rappeler que la TVA sociale, que nous avons supprimée, avait été proposée en 2007. Rien n'a été fait pendant cinq ans. C'est donc une mesure assez factice que vous avez prise en février, puisqu'elle ne devait entrer en vigueur qu'en octobre, après les élections présidentielles. Laissez-nous donc un peu de temps ! En outre, la compétitivité de la France s'est dégradée ces dix dernières années, qu'il s'agisse de la compétitivité prix ou de la compétitivité hors prix. Nous aborderons cette question sans tabou, dans la foulée du rapport Gallois et à la lumière des travaux du Haut conseil sur le financement de la protection sociale. Nous adopterons une approche globale de la compétitivité, dont j'ai esquissé la définition dans l'agenda de croissance. J'ajoute que les mesures du PLF ne sont pas anti-compétitives, puisqu'elles viennent soutenir la croissance, préserver les entreprises les plus vulnérables et celles dont la compétitivité et les capacités d'investissement sont les plus contraintes, à savoir les PME. Comme vous l'a dit Jérôme Cahuzac, celles qui sont davantage sollicitées sur le plan fiscal sont celles dont les capacités d'investissement ne seront pas atteintes par les efforts que nous demandons. Enfin, nous favorisons la recherche, le développement et l'innovation à travers l'extension du crédit impôt recherche.

Vous commettez une erreur, monsieur de Courson, en pensant que la mesure sur la déductibilité des charges financières contrariera le cycle. Elle ne présente pas le même inconvénient que le système allemand, qui instaure un plafonnement par rapport à l'excédent brut d'exploitation – EBE – et est donc pro-cyclique – lorsque les entreprises vont mal et que

leur EBE baisse, leurs charges d'intérêts s'envolent. Ce n'est pas davantage une mesure anti-investissement : il ne me semble pas que l'on puisse dire que les pays qui pratiquent la limitation de la déductibilité – je pense par exemple à l'Allemagne – souffrent d'un déficit d'investissement et de compétitivité. Les groupes internationaux seront sans doute moins incités à localiser leur dette en France pour financer des opérations financières à l'étranger. L'optimisation internationale sera donc rendue plus difficile, mais je ne suis pas certain que cela constitue une vraie difficulté. La franchise de 3 millions d'euros de charges financières nettes devrait en outre mettre la quasi-totalité des PME à l'abri. J'ai eu l'occasion de m'en entretenir avec M. Roubaud, président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises – CGPME –, qui a bien compris le sens de cette politique.

M. le ministre délégué. Je remercie Pierre-Alain Muet pour son ardent et appréciable soutien à ce projet de loi de finances.

Permettez-moi de vous apporter quelques précisions en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, monsieur Mariton. L'augmentation se décompose de la manière suivante : 2,7 milliards d'euros correspondent à l'évolution spontanée – vous pouvez certes l'imputer aux pouvoirs publics, mais il ne me semble pas que ce soit l'usage ; 4,2 milliards correspondent à des mesures antérieures, c'est-à-dire des mesures prises par la majorité à laquelle vous apparteniez – libre à vous de vous les imputer à vous-mêmes si vous le souhaitez, mais pas à nous ; enfin, 6,7 milliards correspondent à des mesures du PLF, sachant que, sur cette somme, 3 milliards d'euros sont perçus à titre d'acompte sur le prélèvement forfaitaire libératoire, qui est supprimé. Voilà qui devrait vous rassurer sur l'impact réel de ce budget sur les classes moyennes.

J'ai été très intéressé par votre argumentation sur ce que vous estimez devoir être un objectif partagé : l'extension de l'assiette de l'impôt sur le revenu. Vous défendez le gel du barème ; c'est logique, puisque vous l'avez voté. Reste qu'il a fait rentrer dans l'impôt sur le revenu 400 000 foyers fiscaux de plus. Nous corrigeons en partie les conséquences que cette mesure pourrait avoir sur les plus modestes de nos concitoyens. Bref, nous pensons à ceux que vous aviez manifestement oubliés en adoptant cette mesure.

Quant à l'objectif « zéro valeur », vous constaterez au fil des budgets qu'il sera respecté. Nous nous y sommes engagés, nous le ferons. Lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative, vous n'envisagiez pas que nous puissions vous présenter un budget 2013 avec zéro % de progression en valeur : nous le faisons. Vous verrez que chaque budget sera présenté en respectant l'objectif « zéro valeur ».

Vous dénoncez la nature rétroactive des corrections que nous apportons aux excès considérables de la « niche Copé », que vous avez longtemps défendue. Nous ne faisons pourtant rien d'autre que ce que vous avez fait vous-mêmes : l'an dernier, vous avez décidé de passer de 5 % à 10 % la réintégration dans l'assiette de l'impôt sur les sociétés des quotes-parts pour frais et charges des entreprises réalisant une plus-value sur les titres de participation. Vous l'avez fait l'année dernière sur l'exercice en cours pour que la recette soit encaissée par l'État l'année suivante. Nous aurions donc pu vous reprocher à propos de cette mesure la rétroactivité que vous dénoncez aujourd'hui. Convenons que pour corriger les excès de la « niche Copé », il est parfois nécessaire de prendre des mesures rétroactives.

Quant au niveau de la mesure, je l'assume parfaitement. Pendant cinq ans, j'ai dénoncé les excès de la « niche Copé », dont je rappelle qu'elle a coûté entre 4 et 6 milliards d'euros chaque année. Il est donc normal que nous tentions d'en corriger les effets sans en supprimer le principe. Cette disposition sera ainsi équilibrée.

M. Hervé Mariton. C'est sur la rétroactivité en matière de déductibilité des charges financières que portait ma question.

M. le ministre délégué. J'assume la rétroactivité sur la déductibilité des charges financières. Permettez-moi simplement de faire observer que la rétroactivité ne vous a pas gênés lorsqu'il s'est agi de porter de 5 % à 10 % la réintégration dans l'assiette de l'impôt sur les sociétés des quotes-parts pour frais et charges des entreprises réalisant une plus-value sur les titres de participation.

Le coût du plafonnement à 75 % de l'impôt sur le revenu, de la contribution exceptionnelle, de l'ISF et de la CSG est de 665 millions d'euros, monsieur de Courson. Cela concernera 6 362 contribuables.

La progression du pouvoir d'achat des fonctionnaires n'est pas due à la seule évolution du point d'indice de la fonction publique, messieurs Mariton et Sansu. Le glissement vieillesse technicité – GVT – et les garanties individuelles du pouvoir d'achat comptent également. Les avantages catégoriels restent dans une enveloppe de 310 millions d'euros. Même si l'évolution du point d'indice n'est pas budgétée dans le projet de loi de finances initiale, il n'y a donc pas de gel du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Je me réjouis du jugement global que vous portez sur la philosophie qui inspire ce projet de loi de finances, madame Sas. Je vous confirme que la transition écologique et l'évolution vers une fiscalité écologique seront progressives. Nous avons déjà eu l'occasion d'en discuter. Il va de soi que si nous avons pu en faire plus, nous vous en aurions parlé. Le débat parlementaire permettra d'éclairer les choix du Gouvernement.

Je n'ai pas répondu à M. Mariton sur la modification du barème d'exonération pour les travailleurs agricoles occasionnels. Aujourd'hui, l'exonération des charges est totale jusqu'à 2,5 SMIC, puis dégressive jusqu'à 3 SMIC. En 2013, nous passerons à un régime d'exonération totale jusqu'à 1,25 SMIC et dégressive jusqu'à 1,5 SMIC. Il me semble que pour les vrais travailleurs occasionnels, les avantages sont maintenus. Pour les autres, ces avantages n'étaient sans doute pas si pertinents.

Merci enfin, madame Girardin, pour votre approbation globale de notre projet.

M. Bruno Le Maire. Ma question porte sur les exonérations de charges sur les salariés agricoles. Nous avons fixé leur niveau de telle manière que la compétitivité des salariés agricoles français puisse être comparable à celle des salariés agricoles allemands. En supprimant cette exonération – d'un montant de 210 millions –, vous vous attaquez à la compétitivité de l'agriculture française, et la somme en question ne sert qu'à financer la baisse de plus de 7,5 % des crédits affectés au ministère de l'agriculture. Ce tour de passe-passe est regrettable : on ne finance pas les économies dans les ministères en tapant sur la compétitivité des producteurs. Cela se paiera cher pour l'agriculture française.

Mme Karine Berger. Le budget que vous présentez, messieurs les ministres, réalise ce que vos prédécesseurs n'ont pas réussi en termes de réduction des déficits publics et de la dette, et de baisse, à terme, de la part des dépenses publiques dans le PIB. Surtout, il parvient – nonobstant le reproche si souvent adressé à la gauche – à restaurer la compétitivité des PME par rapport aux très grandes entreprises.

S'agissant de la réforme fiscale des entreprises, je note que la réduction de l'écart des taux d'imposition effectifs entre PME et grandes entreprises est de 30 %, qu'un effort de 6 milliards d'euros est demandé aux très grands groupes, qu'une protection complète est

offerte aux PME au travers de la mesure concernant la déductibilité des intérêts – qui est possible jusqu'à 3 millions d'intérêts financiers – et enfin que le crédit impôt recherche est augmenté de 200 millions d'euros.

L'IS a évolué de manière très hiératique au cours des dernières années, de même que l'investissement des entreprises. Vous prévoyez néanmoins que celui-ci augmentera de 1,5 % l'année prochaine ; vous êtes donc confiant dans le fait que les grandes entreprises, qui sont sollicitées, ne modifieront pas leurs décisions. Quelles sont les hypothèses retenues ici, sachant qu'on sait depuis Molière, monsieur Mariton, que « ce n'est estimer personne qu'estimer tout le monde » et que votre incapacité à estimer les PME depuis cinq ans sera j'espère corrigée dans les cinq années qui viennent ?

Mme Valérie Pécresse. Je vous donne acte, messieurs les ministres, de votre volonté de vous inscrire dans une trajectoire difficile de réduction des déficits publics. Cependant, la croissance et l'emploi m'inquiètent. Comment anticipez-vous, en matière d'investissement et d'emploi, la réaction des entreprises à la réduction de la défiscalisation des intérêts d'emprunt ?

S'agissant de la taxation à 75 %, frappera-t-elle les revenus d'activité supérieurs à 1 million d'euros par part ou par foyer ?

Avez-vous tenu compte, dans vos prévisions de recettes, de l'impact des comportements de délocalisation et d'évasion fiscale qui pourraient résulter de la limitation de l'allègement fiscal lié à l'exonération totale des plus-values à long terme réalisées par les entreprises qui cèdent leurs titres de participation – dite « niche Copé » – et de cette taxe de 75 % ?

Quels investissements de l'État comptez-vous supprimer, notamment dans le domaine des infrastructures de transport ?

Avez-vous calculé le nombre de ménages qui changeront de tranche d'impôt sur le revenu du fait de l'intégration des revenus du capital dans le barème ?

M. Marc Goua. Je me félicite que ce projet de loi de finances pour 2013 allie la justice et le redressement des finances publiques.

Comment se concilie le doublement de la péréquation verticale avec la baisse du budget de la politique de la ville de 5,5 % ?

Le fonds de péréquation horizontale qui était doté de 150 millions d'euros en 2012 devait atteindre 350 millions en 2013 mais il semble que son montant ne doive s'élever qu'à 250 millions : quel choix avez-vous arrêté ?

Mme Arlette Grosskost. Aux yeux de bon nombre de nos partenaires étrangers, notre pays souffre de trop de dépenses publiques et de trop d'impôts. Or, la diminution des premières apparaît très insuffisante et la hausse des seconds massive. L'augmentation des prélèvements fiscaux réduit les marges des entreprises et donc leurs investissements – d'autant plus que vous accroissez la taxation des financements des investissements les plus lourds. Cela se répercutera dans le prix de revient ou empêchera le rachat d'entreprises étrangères.

Les économies que vous présentez sont mal ciblées – à l'exception du domaine de la défense nationale, ce qui, dans une période troublée, peut être dangereux.

Votre politique de consommation, décidée au détriment d'une politique de l'offre, se heurtera à la diminution des dépenses des ménages aisés qui devront faire face à l'accroissement de leur imposition.

Pensez-vous sincèrement, messieurs les ministres, que la stratégie que vous avez choisie permettra de conserver la faveur des marchés financiers ? Dans le cas contraire, avez-vous un plan B ?

M. Thierry Mandon. Nos collègues de l'opposition sont très gênés par ce projet de loi de finances qui réussit ce qu'ils n'ont même pas tenté.

S'agissant de votre stratégie pluriannuelle pour les finances publiques, votre politique s'inspire-t-elle bien des expériences internationales de réduction du déficit budgétaire en période de stagnation économique qui reposent sur un effort d'ajustement entre deux tiers d'alourdissement d'impôts – qui ne pèsent pas sur la consommation – et un tiers de contraction des dépenses publiques à court terme, pour stimuler le taux de croissance potentiel à moyen terme ? Pouvez-vous nous rappeler les hypothèses qui vous permettent d'affirmer que 89 % des ménages verront leur impôt sur le revenu baisser ou stagner en 2013 ?

M. Philippe Vigier. Je cherche dans ce projet de loi, messieurs les ministres, les mesures susceptibles de stimuler la croissance. Vous avez fait le choix politique de supprimer la TVA anti-délocalisation : par quoi va-t-elle être remplacée ?

Par ailleurs, aucun signal fort n'est adressé en direction des PME et des PMI alors que le chômage connaît une explosion. Or, les dispositions que vous comptez adopter au moment où les marges des entreprises ne cessent de s'effondrer conduiront à moins d'investissement et à un choc de croissance négatif.

L'assiette de la taxation à 75 % exclut les revenus du patrimoine alors que la source des revenus atteignant 1 million d'euros est majoritairement patrimoniale. Où est la cohérence de votre politique et combien de contribuables devront acquitter cette imposition ou, plus exactement, combien de chèques signera le Trésor public puisqu'il s'agit d'un bouclier fiscal ?

S'agissant des niches fiscales, le contribuable très riche peut continuer de profiter d'une très importante défiscalisation en investissant en outre-mer alors que le couple qui fait garder ses enfants ne peut pas bénéficier d'un allègement de son impôt supérieur à 10 000 euros. Cette situation est une injustice fiscale majeure, et l'on se demande combien ce plafonnement va rapporter au budget de l'État sachant que de nombreux dispositifs – dispositif Malraux, sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle, et investissements en outre-mer – ne sont pas concernés par cet effort.

M. Étienne Blanc. Afin d'améliorer l'équilibre des comptes sociaux, monsieur le ministre, vous avez souhaité élargir le nombre de cotisants et l'assiette des prélèvements en supprimant la possibilité pour les travailleurs frontaliers de cotiser librement dans un système privé ou à la CMU. Nous sommes un certain nombre à considérer que cette décision est une énorme erreur. S'agit-il d'un choix définitif et, dans l'affirmative, pouvez-vous nous l'expliquer ?

Mme Sandrine Mazetier. Je voudrais remercier MM. les ministres pour avoir construit un projet de loi de finances qui cible les efforts demandés à nos compatriotes. Ils ont ainsi réussi à convertir nos collègues de l'opposition à la nécessité de porter une grande attention aux catégories populaires et aux classes moyennes.

Pouvez-vous nous confirmer que les salariés n'auront pas à s'acquitter d'une taxation de 400 euros supplémentaires le 1^{er} octobre prochain du fait de la suppression de l'augmentation du taux normal de TVA ?

La correction des effets dévastateurs du gel du barème de l'impôt sur le revenu va permettre à des centaines de milliers de nos concitoyens d'échapper à un alourdissement de leur fardeau fiscal.

Il est également heureux que soit mis fin au prélèvement forfaitaire libératoire qui s'apparentait – mon expression est certes excessive – à un délit d'initiés.

Enfin, le « choc d'offre » en matière de logement est tout à fait salutaire.

M. Patrick Ollier. Comment conciliez-vous, monsieur le ministre, le volontarisme de vos prévisions de croissance – 0,8 % en 2013 et 2 % en 2014 – avec la stagnation de notre environnement économique ? En politique économique, prévaut la notion de confiance. Or, je ne vois pas en quoi ce budget favorise la confiance dont ont besoin ceux qui investissent. La politique fiscale que vous mettez en place est confiscatoire ; elle affirme certes promouvoir la justice, notion à laquelle je souscris, mais son résultat sera de casser le ressort de l'activité. Ce projet de loi de finances cumule toutes les contradictions. Vous ne tenez d'ailleurs pas le même discours : l'un d'entre vous affirme que les dotations aux collectivités locales seront diminuées – ce qui entraînerait l'augmentation des impôts locaux – alors que l'autre évoque la stabilisation des concours financiers.

M. Éric Alauzet. Avec ma collègue du groupe écologiste, Mme Sas, nous tenons à saluer l'ampleur de cet ajustement budgétaire de 30 milliards d'euros. En outre, ce projet de loi de finances repose sur une fiscalité plus juste et progressive ; les dépenses de l'État sont réduites. La baisse de 10 milliards d'euros des dépenses publiques et l'accroissement de 20 milliards des recettes créent un équilibre qui évite l'austérité.

Cependant, la question de la fiscalité écologique et de la préparation de l'économie du futur reste posée. Nous souhaitons donc que, dès l'année 2013, certaines niches fiscales soient modifiées. Ainsi, le barème kilométrique qui favorise largement les grosses cylindrées doit être révisé. De même, une réflexion sur les pesticides doit être immédiatement menée. Le travail d'élaboration d'une fiscalité écologique beaucoup plus vaste doit être conduit ; il sera long car, outre qu'il pourra être conjugué avec celui portant sur la compétitivité et le financement de la protection sociale, il faut tout d'abord se remettre de l'échec de l'écotaxe de 2009.

Enfin, quelles sont les propositions de l'opposition pour réaliser davantage d'économies dans les dépenses publiques ?

M. Yves Jégo. Dans la tâche difficile de réduction des déficits à laquelle vous vous êtes attelés, messieurs les ministres, nous regrettons que l'effort n'ait pas été plus vigoureux dans la baisse des dépenses et moins intense dans l'alourdissement de la fiscalité. Nous atteignons, mes chers collègues, un record du taux de prélèvements obligatoires qui s'établit à 46,3 %. Cela entraînera de lourdes conséquences sur la croissance et l'emploi.

L'augmentation des charges pesant sur les entreprises représente l'équivalent d'une hausse de l'imposition sur les sociétés de 30 %. Nous regrettons également la suppression de l'avantage fiscal sur les heures supplémentaires dont bénéficiaient 40 % des salariés.

En juillet dernier, nous avons adopté des mesures d'ajustement budgétaire de 7 milliards d'euros ; en 2013, l'ensemble de la ponction sur l'économie s'élèvera donc à 37 milliards d'euros dont 27 milliards de prélèvements obligatoires.

S'agissant de la taxe à 75 %, pourquoi ne concerne-t-elle que les revenus du travail et pas ceux du capital ? J'approuve votre orientation d'avoir aligné, dans ce projet de loi de finances, les fiscalités du travail et du capital et ne comprends donc pas cette incohérence.

M. Éric Woerth. Ce projet de loi de finances est un rendez-vous manqué car le choc de compétitivité attendu s'avère un choc fiscal. Quelle est la logique économique qui sous-tend votre choix des trois tiers – un tiers de hausse de l'imposition des ménages, un tiers d'augmentation des prélèvements sur les entreprises et un tiers de diminution des dépenses publiques ?

Vous avez choisi une hypothèse plutôt volontariste de croissance, à 0,8 %, et je ne la critiquerai pas. Mais comment allez-vous corriger les écarts, s'ils se produisent ? Avez-vous déjà une idée de ce sur quoi porterait le nouvel effort ?

En ce qui concerne les dépenses, pourquoi n'avez-vous pas tenté d'arriver à une véritable stabilisation en valeur ? Parvenir à respecter une norme « zéro valeur » est certes difficile mais vous auriez pu, par exemple, intégrer les pensions afin de vous en rapprocher.

Ce budget ne me paraît pas non plus engager la transition vers une fiscalité plus écologique.

Vous avez pris le parti, messieurs les ministres, de supprimer bon nombre de dépenses d'investissement. Certaines possèdent en effet peu de valeur ajoutée mais d'autres, notamment dans les infrastructures de transport, sont importantes pour l'avenir. Pouvez-vous nous donner des exemples de diminution de dépenses parmi les 700 millions d'euros que vous annoncez ?

Dans le domaine des recettes, vos choix en matière de réduction des niches fiscales recèlent une injustice que certains de nos collègues ont déjà relevée. Il aurait notamment été utile de s'attaquer à la déduction fiscale permise par les investissements en outre-mer.

Par ailleurs, certaines prévisions de recettes, comme les deux milliards d'euros de la « niche Copé », sont probablement surestimées.

Enfin, quel plan avez-vous établi pour que la lutte contre la fraude fiscale rapporte un milliard d'euros supplémentaires au budget de l'État ?

M. Guillaume Bachelay. Le redressement financier n'est pas un exercice de comptabilité mais répond à une exigence de souveraineté. L'essentiel en la matière tient d'ailleurs autant dans la trajectoire que dans les étapes. Le redressement est également éducatif et productif. Il concerne à ce titre la stimulation de notre potentiel de croissance et la compétitivité de nos entreprises. La dernière décennie a été marquée par une désindustrialisation historique qui a vu la suppression de 700 000 emplois dans ce secteur. Les PME qui veulent innover, se développer et exporter doivent faire face à l'assèchement du crédit bancaire. Il faut donc se réjouir que la fiscalité des entreprises soit réorientée dans un sens plus favorable aux PME, aux entreprises de taille intermédiaire et aux jeunes entreprises innovantes. Cette approche, souhaitée par les vrais entrepreneurs, s'accompagne

des réformes de notre système bancaire et de l'épargne réglementée ainsi que de la création d'un vrai fonds souverain français avec la banque publique d'investissement agissant sous la forme de fonds régionaux.

Le crédit impôt recherche est un atout majeur pour nos entreprises industrielles dans la mondialisation mais il est parfois détourné de son objectif initial en étant happé par les holdings financières de certains grands groupes, notamment dans les secteurs de la banque, de la finance, de l'assurance et de la grande distribution. Pourriez-vous indiquer, messieurs les ministres, l'approche retenue dans ce projet de loi de finances pour orienter le plus finement possible le crédit impôt recherche vers les PME innovantes et les grandes entreprises industrielles exposées à la compétition internationale ?

M. Thomas Thévenoud. Ce budget est juste car il porte en lui l'exigence d'exemplarité de l'État. Un Gouvernement exemplaire dit la vérité aux Français et refuse de distribuer les cadeaux fiscaux en début de mandat avant de multiplier, en fin de législature, les taxes comme la TVA sociale qui aurait dû s'appliquer le 1^{er} octobre prochain. Un État exemplaire respecte sa parole : près de la moitié des engagements de campagne de M. Hollande seront tenus à travers ce budget qui définit des priorités claires en matière d'éducation, de logement, de lutte contre le chômage et de soutien aux PME. Alors que des efforts sont demandés aux Français, l'État doit plus que jamais montrer l'exemple. Un État exemplaire est un État plus performant : comment la réduction des dépenses publiques de 10 milliards d'euros pourra-t-elle améliorer la performance de la puissance et de la dépense publiques ?

M. Jean-Louis Dumont. Avez-vous établi, messieurs les ministres, un montant ou une fourchette sur les objectifs qui seront assignés aux ministères en matière de valorisation du patrimoine immobilier de l'État ?

S'agissant de la politique conduite en matière d'accession sociale et très sociale au logement et de la gestion du fonds social du Crédit immobilier de France, entendez-vous reprendre la main sur le plan politique et stratégique après la décision prise par une direction de votre ministère cet été ? Sont notamment concernées les cinquante à soixante mille habitations construites chaque année pour un public très ciblé.

Enfin, sur le prélèvement HLM, entendez-vous mener une opération de mutualisation alors que le Premier ministre, après avoir dénoncé avec raison la spéculation foncière, a annoncé que certains terrains seraient gratuits ? Or, entre la spéculation et la gratuité, il y a l'emphytéose.

M. le ministre. Étant donné le nombre des questions posées, certaines réponses vous seront fournies, mesdames, messieurs les députés, lors de l'examen du budget en séance publique.

Les entreprises vont continuer à investir parce que, vous le savez madame Berger, les débouchés et les perspectives de la demande sont le principal déterminant de l'investissement, d'où l'effort que nous avons consenti en faveur du pouvoir d'achat dans ce projet de loi de finances. La fiscalité est également un élément important mais sa lisibilité compte davantage que le montant de l'impôt acquitté ; c'est dans cette optique que nous proposons des mesures destinées à simplifier et à rééquilibrer l'environnement fiscal des entreprises entre les PME et les grands groupes, entre la croissance organique et la croissance externe. La disposition s'attaquant à la « niche Copé » obéit à la même orientation ; la Commission européenne avait d'ailleurs émis le souhait que soient réduites les niches favorisant l'endettement.

S'agissant des infrastructures de transport, une procédure nouvelle a été mise en place reposant sur un bilan des investissements publics en projets et sur une démarche renouvelée d'évaluation.

La taxe de 75 % des revenus supérieurs à 1 million d'euros s'entend par individu et non par foyer. Notre approche en termes de plafonnement diverge de celle du bouclier fiscal – choix politique qui ne répondait à aucune exigence conventionnelle ou constitutionnelle – car elle repose sur un système de taux marginal qui correspond à la jurisprudence du juge constitutionnel.

Vous devriez vous souvenir, madame Grosskost, qu'en 2011 et en 2012, les deux plans présentés par M. Fillon contenaient une hausse d'impôt de 20 milliards d'euros. Il n'est jamais opportun de faire part de doutes sur le comportement des marchés financiers face au budget de son pays. En outre, lorsque le Gouvernement a été nommé, nous avons trouvé une évolution tendancielle du déficit budgétaire supérieure à 5 % pour l'année 2013. Entre 2011 et 2012, l'année était blanche pour la réduction des déficits. Nous avons donc dû faire des efforts que reflètent la loi de finances rectificative et ce projet de loi de finances.

Il est injuste, monsieur Woerth, d'évoquer un rendez-vous manqué alors que nous disposons de très faibles marges de manœuvre et que nous faisons en sorte de préserver la croissance.

Pour élaborer ce budget, nous nous sommes bien inspirés, monsieur Mandon, d'expériences étrangères afin de procéder à cette répartition de l'effort. L'effet est moins récessif et cette stratégie permet ensuite de mener une politique de réduction des dépenses plus stratégique et non pas conduite aveuglément et dans l'austérité. C'est ainsi que nous parviendrons, à moyen terme, à la réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB et à l'inversion de la courbe des prélèvements obligatoires.

Enfin, monsieur Ollier, l'établissement de la confiance est l'objectif poursuivi par un ministre des finances et par un ministre du budget. Ce projet de loi de finances préserve la justice, lutte efficacement pour contenir la dette et ne casse aucun moteur de la croissance. Qu'il s'agisse de la demande des ménages, de la consommation ou de l'investissement des PME et des grandes entreprises, il est de nature à inspirer la confiance.

M. le ministre délégué. Le projet de loi de finances ne contient aucune mesure concernant les travailleurs frontaliers, monsieur Blanc.

Monsieur Woerth, vous auriez souhaité un choc de compétitivité mais vous aviez proposé, en 2007, un choc de confiance et de croissance ; l'expérience montre donc qu'il faut se méfier de la politique des chocs en début de mandature.

Vous regrettez également que les pensions n'aient pas été incluses dans le calcul de la norme « zéro valeur » : je l'entends comme un encouragement puisque vous nous reprochez de ne pas faire ce que vous n'avez pas réussi à accomplir.

S'agissant des infrastructures de transport, les engagements potentiels de l'État s'élèvent à 250 milliards d'euros, ce qui nous obligera à faire des choix.

La hausse de la fiscalité au cours de la précédente mandature fut de 30 milliards d'euros. Ce projet de loi de finances la fait croître de 15 milliards. En outre, l'ancienne majorité concentrait les alourdissements des prélèvements obligatoires sur les classes moyennes et modestes.

La taxe de 75 % ne touche pas les revenus du capital car elle est temporaire alors que l'harmonisation de l'imposition du capital et du travail sera pérenne.

Enfin, monsieur Goua, la péréquation s'élève à 50 milliards d'euros pour les départements et 25 milliards pour les régions.

M. le président. Messieurs les ministres, je vous remercie.

*

ANNEXE N° 1 : LE SOLDE EFFECTIF EN 2013

Le Gouvernement prévoit que, sous une hypothèse de croissance du PIB de 0,8 %, le déficit public effectif passerait de 4,5 % du PIB en 2012 à 3 % du PIB en 2013.

Le tableau suivant illustre les différents éléments permettant cette évolution. On constate que la part du déficit structurel dans le déficit effectif passerait de 80 % en 2012 à environ 50 % en 2013.

LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC EN 2013

Prévision de solde pour 2012	- 4,5
Dégradation du solde conjoncturel	- 0,4
Incidence supplémentaire des mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1
Amélioration du solde structurel	+ 2
Prévision de solde pour 2013	- 3

- La **prévision de déficit public pour 2012** est maintenue à 4,5 % du PIB.

Le solde des régimes obligatoires de base et du fonds de solidarité vieillesse serait en hausse de 1 milliard d'euros par rapport à la prévision de la commission des comptes de la sécurité sociale de juillet dernier, en raison de recettes plus dynamiques et d'un objectif révisé des dépenses d'assurance maladie inférieur de 0,35 milliard d'euros aux anticipations.

Cette « bonne nouvelle » compenserait à due concurrence la dégradation du solde de l'État en comptabilité nationale, résultant d'un moindre dynamisme qu'escompté des recettes fiscales. Ce manque à gagner de 1,7 milliard d'euros ⁽¹⁾ par rapport à la dernière prévision serait en partie compensé par une économie sur la charge de la dette estimée à 0,7 milliard d'euros.

Aucun élément ne permet à ce jour d'affiner la dernière prévision de déficit des collectivités territoriales, fixée à 0,1 % du PIB.

- Le **solde conjoncturel** se dégraderait de 0,4 % du PIB et passerait de - 0,8 % du PIB en 2012 à - 1,2 % du PIB en 2013.

L'évolution du solde conjoncturel dépend de l'écart entre la croissance effective du PIB et sa croissance potentielle. Pour 2013, le Gouvernement anticipe une croissance du PIB de 0,8 % et une croissance potentielle de 1,4 %, cet écart expliquant la dégradation du solde conjoncturel de 0,4 % du PIB.

(1) Ce chiffre exclut la révision à la hausse 0,4 milliard d'euros des restitutions d'acomptes de cotisations à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui est compensée à due concurrence par une recette sur le compte d'avances aux collectivités territoriales et dont l'impact est donc neutre sur le solde.

On estime en effet, par approximation, que 0,1 % de croissance en moins conduit à une perte de recettes publiques – donc à une aggravation du déficit public effectif – de 0,05 % du PIB. Une telle relation doit toutefois être prise avec prudence dans la mesure où, sur une année donnée, les prélèvements obligatoires pouvant évoluer à un rythme différent de celui du PIB – du fait d'une élasticité supérieure ou inférieure à 1 et de mécanismes de calcul dépassant l'année civile en cours, ils peuvent surréagir ou sous-réagir à la croissance économique.

• Le poids des **mesures ponctuelles et temporaires** augmenterait de 0,1 % de PIB pour atteindre 0,2 % du PIB. Rappelons que le classement d'une mesure en « mesure ponctuelle et temporaire » ne se fonde pas sur une définition préétablie. Il est apprécié au cas par cas par le Gouvernement ⁽¹⁾.

En 2013 comme en 2012, seules les dépenses liées aux condamnations de l'État dans divers contentieux fiscaux seraient comptabilisées dans cette catégorie.

Pour mémoire, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé que deux dispositifs fiscaux – relatifs à l'imposition des revenus tirés des OPCVM et au précompte mobilier – n'étaient pas conformes au droit communautaire. Les juridictions nationales devraient donc condamner l'État à restituer les sommes indûment perçues et à verser des intérêts moratoires ⁽²⁾.

Le présent projet de loi prévoit, par ailleurs, des versements qui pourraient être dus si la CJUE estimait que la taxe sur les communications électroniques n'était pas non plus conforme au droit communautaire. Comme le précise l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens, « *l'inscription d'une dépense pour ce contentieux ne préjuge pas du jugement attendu mais témoigne d'une prudence budgétaire* », qui distingue positivement l'actuel Gouvernement du précédent. Rappelons que cette taxe a été instituée au moment de la suppression de la publicité après 20 heures sur l'audiovisuel public et pourrait être considérée comme génératrice d'une distorsion de concurrence au bénéfice des organismes publics de l'audiovisuel.

Le tableau suivant récapitule la prévision du Gouvernement relative à la dépense attendue du fait de ces trois contentieux ⁽³⁾.

(1) Pour plus de précisions sur les mesures ponctuelles et temporaires, se référer au rapport n° 244 du rapporteur général sur le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

(2) Pour plus de précisions sur ces deux contentieux, se référer au rapport n° 79 du rapport général sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012.

(3) En comptabilité nationale, les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés. L'impact des contentieux est donc comptabilisé l'année où une décision de justice est rendue. En comptabilité budgétaire, en revanche, elles sont enregistrées au fur et à mesure des décaissements et des encaissements. Ainsi, la dépense au titre du « précompte mobilier » est évaluée à 0,9 milliard d'euros en comptabilité budgétaire mais à 1,8 milliard d'euros en comptabilité nationale. Ce dernier montant inclut le montant de restitutions effectuées en 2007 et 2008 avant le jugement définitif.

DÉPENSES LIÉES AUX CONTENTIEUX FISCAUX EN COMPTABILITÉ NATIONALE

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Précompte	-0,2	-1,8	0	0
OPCVM	-1,5	-1,8	-1,8	0
Taxe sur les communications électroniques	0	-1,3	0	0
TOTAL	-1,7	-4,9	-1,8	0

Source : rapport annexé au projet de loi de programmation pour les années 2012 à 2017.

- L'évolution du **solde structurel** est détaillée dans l'annexe n° 2.

● Comme l'illustre le tableau suivant portant sur la **répartition du déficit public effectif par sous-secteur d'administration**, la réduction du déficit public effectif en 2013 serait due, à titre principal, à l'amélioration du solde des administrations publiques centrales (APUC) et, à titre subsidiaire, à la réduction du déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO).

LE SOLDE EFFECTIF PAR SOUS-SECTEURS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

(en % du PIB)

	2012	2013	Variation 2013/2012
Toutes APU	-4,5	-3,0	+1,5
APUC	-3,9	-2,7	+1,2
APUL	-0,1	-0,1	0,0
ASSO	-0,5	-0,2	+0,3

Source : d'après le projet de loi de programmation pour les années 2012 à 2017.

Le déficit de l'État pour 2013, évalué à 53,1 milliards d'euros en comptabilité nationale, fait l'objet d'une présentation détaillée dans le commentaire de l'article 45 du présent projet de loi.

Le déficit des organismes divers d'administration centrale (ODAC) atteindrait 3,3 milliards d'euros en raison du déficit structurel de plusieurs d'entre eux – Commissariat à l'énergie atomique (CEA), compensation des charges du service public de l'électricité (CSPE) et organismes en charge des investissements d'avenir notamment ⁽¹⁾.

Les collectivités territoriales dégageraient un déficit limité à 0,1 % du PIB en dépit de l'aboutissement de nombreux projets d'investissements locaux avant les élections prévues en 2014. Il est en effet probable que ces dépenses soient limitées par la contrainte de financement qui semble peser sur elles. *A contrario*, la modification des modalités d'imposition des plus-values immobilières prévue par l'article 10 du présent projet de loi de finances permettrait un rebond du produit des droits de mutation à titre onéreux que perçoivent certaines catégories de collectivités.

(1) Pour plus de précisions sur les ODAC ayant un déficit structurel, se référer au rapport n° 75 du rapporteur général sur le projet de loi de règlement pour 2011.

Enfin, les administrations de sécurité sociale verraient leur déficit diminuer de 10,4 milliards d'euros en 2012 à 4,8 milliards d'euros en 2013. Hors CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale) et FRR (Fonds de réserve des retraites), le déficit s'élèverait à 15,9 milliards d'euros, dont 13,9 milliards d'euros sur le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse. Le Gouvernement n'a fourni aucune prévision sur le solde des organismes d'assurance chômage et des hôpitaux, ni sur celui des régimes complémentaires d'assurance vieillesse.

Rappelons qu'en comptabilité nationale, le solde de CADES est structurellement excédentaire de l'ordre d'une dizaine de milliards d'euros. La CADES perçoit en effet le produit de prélèvements obligatoires et se distingue par des dépenses relevant en grande partie d'opérations patrimoniales – à savoir, le remboursement de dettes. En comptabilité nationale, ces dépenses font l'objet d'un retraitement et sont exclues du solde public.

Quant au FRR, il affecte les recettes fiscales qu'il perçoit à des placements financiers qui relèvent également d'opérations patrimoniales et sont donc sans impact sur le déficit public.

ANNEXE N° 2 : LE SOLDE STRUCTUREL ET L'EFFORT STRUCTUREL EN 2013

Le Gouvernement prévoit que le déficit public structurel passerait de 3,6 % du PIB en 2012 à 1,6 % du PIB en 2013, soit un effort considérable. Le tableau suivant illustre les différents éléments permettant cette évolution particulièrement favorable.

LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC STRUCTUREL EN 2013

(en % du PIB)

Prévision de solde structurel pour 2012	- 3,6
Effort structurel en recettes	+ 1,6
Effort structurel en dépenses	+ 0,3
Composante non discrétionnaire	+ 0,1
Prévision de solde structurel pour 2013	- 1,6

• **L'effort structurel en recettes**, c'est-à-dire le rendement net des hausses de prélèvements obligatoires, atteindrait 1,6 % du PIB ⁽¹⁾.

L'EFFORT STRUCTUREL EN RECETTES EN 2013

(en milliards d'euros)

TOTAL	Environ 32
Présent projet de loi	13,7
Projet de loi de financement de la sécurité sociale	4,6
Montée en charge de la deuxième LFR pour 2012	5,6
Montée en charge des mesures adoptées sous la XIII ^{ème} législature et portant sur les recettes de l'État	4,7
Autres mesures	Environ 3

Les mesures prévues par le présent projet de loi et par le projet de loi de financement de la sécurité sociale sont détaillées en annexe n° 3.

a) Les mesures issues de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012

Les mesures prévues par la **deuxième loi de finances rectificative pour 2012** poursuivraient leur montée en charge et compenseraient la disparition de celles de ces mesures dont l'impact budgétaire est limité à l'année 2012. Rappelons en effet que la contribution exceptionnelle sur la fortune, celle des entreprises pétrolières ainsi que l'anticipation à 2012 du versement de la surcontribution de 5 % d'impôt sur les sociétés génèrent un produit concentré sur l'année 2012, qui disparaît en 2013 et crée ainsi un manque à gagner.

(1) L'ampleur de l'effort structurel en recettes est justifié dans l'exposé général.

INCIDENCE SUPPLÉMENTAIRE EN 2013 DES MESURES DE LA LFR 2 POUR 2012

(en milliards d'euros)

TOTAL	5,65
– Dont État	1,65
– Dont ASSO	4
Prélèvements sur le capital et ses revenus	1,6
Suppression TVA sociale/maintien de la hausse de 2 % du prélèvement social	1,8
Contribution exceptionnelle sur la fortune	– 2,3
Hausse des droits de mutation à titre gratuit	1,1
Prélèvement social sur les stock-options	0,2
Contribution de 3 % sur les dividendes	1,5
Régime applicable aux OPCVM	– 0,7
Réduction de niches relatives aux entreprises	3,75
Suppression de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires	2
Hausse du forfait social	1,75
Contribution des banques et des pétroliers	0
Taxe de risque systémique sur les banques	0,3
Taxe sur les transactions financières	0,3
Contribution exceptionnelle des entreprises pétrolières	– 0,6
Mesures anti-optimisation à l'IS	1,1
Autres mesures	– 1,4
Anticipation du versement de la surcontribution de 5 % à l'IS	– 1,6
Prélèvements sociaux perçus sur les non résidents	0,25
Taux réduit TVA livre	– 0,05
Exonération d'IR sur les heures supplémentaires	0,6

Source : deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012 ; annexe relative à l'évaluation des voies et moyens.

À noter que les amendements adoptés à l'Assemblée nationale au cours de l'examen du texte ont conduit à revoir à la hausse de 0,8 milliard d'euros le produit 2013 de la contribution de 3 % sur les dividendes et de 0,3 milliard d'euros celui de la taxe de risque systémique sur les banques. Ils permettent également d'anticiper un produit de 0,6 milliard d'euros au titre de la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu de 2012 en faveur des heures supplémentaires – le rendement de cette mesure en régime de croisière en année pleine pouvant atteindre 1,5 milliard d'euros.

b) Les mesures adoptées sous la précédente législature

Plusieurs mesures adoptées sous la XIII^{ème} législature et portant sur les recettes de l'État poursuivraient leur montée en charge en 2013 et généreraient un rendement net estimé à 4,7 milliards d'euros.

Le tableau suivant récapitule les principales d'entre elles.

PRINCIPALES MESURES ANTÉRIEURES À LA XIV^{ÈME} LÉGISLATURE ET PORTANT SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

TOTAL	4,7
Gel du barème de l'impôt sur le revenu	1,6
Limitation du bénéfice de la demi-part pour enfant à charge	0,7
Taxe sur les transactions financières	0,7
Suppression du crédit d'impôt en faveur des intérêts d'emprunt	0,6
« Rabol » des dépenses fiscales	0,5
Contrecoup de la limitation des reports de déficits	-0,5

Source : annexe relative à l'évaluation des voies et moyens.

Enfin, des **hausse d'impositions portant sur les recettes des autres sous-secteurs d'administration que l'État**, adoptées sous la XIII^{ème} législature ou sous la XIV^{ème} législature, généreraient un produit net qui pourrait atteindre 3 milliards d'euros. Elles incluraient en particulier la hausse des cotisations « vieillesse » prévues dans le cadre du retour à l'âge légal de 60 ans pour les carrières longues (évaluée à 0,9 milliard d'euros), la hausse de la contribution pour le service public de l'électricité (CSPE), évaluée à 1,3 milliard d'euros, et la mise en place de la « taxe poids lourds » (0,4 milliard d'euros) qui ont été décidées sous la législature précédente, ainsi que d'éventuelles hausses de taux des impôts locaux dont le produit est estimé à 0,6 milliard d'euros.

Cet élément pourrait également inclure le surplus de recettes attendu du renforcement du contrôle fiscal, dont le rendement est attendu à 1 milliard d'euros en 2013.

• **L'effort structurel en dépenses**, calculé comme l'écart entre le montant prévu de la dépense publique et le montant qui serait constaté si la dépense croissait au rythme de la croissance potentielle, atteindrait 0,3 % du PIB en 2013. Comme indiqué dans l'exposé général, la Cour des comptes a estimé que cet effort avait été nul en 2011.

La plus grande partie de cet effort en 2013 serait portée par l'État et ses opérateurs. Il serait permis notamment par le respect de la norme de dépense élargie au produit des impositions affectées à ces organismes.

Le détail de ces économies est fourni dans le corps de l'exposé général et détaillé par mission dans l'annexe IV.

S'agissant de la sécurité sociale, l'essentiel des économies serait lié à la croissance contenue des dépenses de la branche « famille » et à la limitation de la croissance de l'ONDAM à 2,7 % en 2013. Le détail est fourni dans l'annexe VII.

• Enfin, le solde structurel s'améliorerait spontanément de 0,1 % du PIB du fait de sa **composante discrétionnaire**. Le Gouvernement n'a pas fourni de détails sur cette évolution, qui pourrait être liée au relèvement de 0,1 % du taux de croissance potentielle en 2013 ou à une élasticité des prélèvements obligatoires plus élevée que celle utilisée pour calculer le solde structurel ⁽¹⁾.

(1) Pour plus de détails, se référer au rapport n° 244 du rapporteur général sur le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

ANNEXE N° 3 : LE VOLET FISCAL DU PRÉSENT PROJET DE LOI ET DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les mesures prévues par le présent projet de loi et par le projet de loi de financement de la sécurité sociale entraîneraient un surplus de recettes de l'ordre de 18,3 milliards d'euros en 2013, représentant plus de 60 % de l'effort structurel en recettes prévu pour cette année.

• Le tableau suivant récapitule les principales **mesures fiscales prévues par le présent projet de loi**.

VOLET FISCAL DU PRÉSENT PROJET DE LOI

(en millions d'euros)

		2013	2014	Total pérenne
TOTAL PLF		13 670	- 6 515 *	7 155
Art. 15	Limitation de la déductibilité intérêts d'emprunt	4 000	- 1 300	2 700
Art. 14	Plus-values de cessions à long terme sur titres de participation	2 000	- 1 000	1 000
Art. 16	Impôt sur les sociétés minimum	1 000	- 500	500
Art. 18	Régime d'acomptes à l'IS	1 000	- 1 000	0
Art. 17	Taxation réserve de capitalisation	800	- 800	0
Art. 55	Renforcement du crédit d'impôt recherche	0	- 150	- 150
TOTAL ENTREPRISES		8 800	- 4 750 *	4 050
Art. 5 à 7	Taxation des revenus du capital au niveau de ceux du travail	3 045	- 1 600	1 445
Art. 9	Réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune	1 000	0	1 000
Art. 4	Quotient familial	490	0	490
Art. 3	Tranche supplémentaire à l'IR	320		320
Art. 8	Contribution exceptionnelle des hauts revenus	210	0	210
Art. 11	Taxe sur les logements vacants	150		150
Art. 2	Décote	-345	- 165	- 510
TOTAL MÉNAGES		4 870	- 1 765 *	3 105

* L'incidence budgétaire des mesures fiscales est appréciée, pour une année donnée, au regard de la situation de l'année antérieure. Ainsi, les mesures de trésorerie ou exceptionnelles impactant l'année 2013 disparaissent en 2014. Il existe donc, en 2014, un manque à gagner par rapport à 2013. Au total, les mesures prévues par le présent projet de loi dégageraient un rendement temporaire en 2013, estimé à 6,4 milliards d'euros. Ce rendement est toutefois pris en compte par le Gouvernement dans l'effort structurel en recettes et donc dans la diminution du déficit structurel.

Source : d'après les évaluations préalables annexées au projet de loi.

Ce volet fiscal est présenté dans l'exposé général.

• Le tableau suivant récapitule les principales **mesures en recettes prévues par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013**.

MESURES EN RECETTES DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
POUR 2013

(en millions d'euros)

	2013	2014	Total pérenne
TOTAL PLFSS	4 625	475	5 100
Prélèvements assis sur les revenus des non salariés ou des salariés non exposés à la concurrence internationale	3 530	350	3 880
Cotisations des travailleurs indépendants	1 100	0	1 100
Cotisations CNRACL et CNAVPL	830	0	830
Prélèvements sur le secteur financier	635	0	635
Salariés à domicile - suppression du forfait	475	0	475
Contribution solidarité	350	350	700
Cotisations sur indemnités élus locaux	140	0	140
Prélèvements liés à la politique sanitaire	605	125	730
Accises sur la bière	480	0	480
Hausse du prix du tabac	125	125	250
Réduction de niches sociales	330	0	330
Rupture conventionnelle - Forfait social	330	0	330
Autres	160	0	160
Financement du régime de retraites des IEG	160	0	160

Source : documents remis par le Gouvernement à l'occasion de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale du 1^{er} octobre 2012

Comme les mesures prévues par le présent projet de loi, les hausses de prélèvements proposées par le projet de loi de financement de la sécurité sociale répondent à deux objectifs principaux.

D'une part, ces mesures sont inspirées par l'objectif de rendre plus juste le système de prélèvements obligatoires. À titre d'exemple, la contribution de solidarité destinée à financer les dépenses en matière de dépendance serait due par les seuls retraités imposables à l'IR. De même, la réforme des cotisations des travailleurs indépendants avantage ceux percevant des revenus annuels inférieurs à 14 500 euros en pesant plus sur ceux percevant des revenus annuels supérieurs à ce seuil.

D'autre part, la compétitivité-prix de l'économie est préservée puisque les prélèvements nouveaux sur les revenus portent uniquement sur ceux perçus par des non salariés – travailleurs indépendants, retraités... – ou par des salariés peu exposés à la concurrence internationale – services à la personne, professions libérales...

Les hausses de fiscalité indirecte sur la consommation de bière et de tabac répondent enfin à des objectifs de politique sanitaire.

ANNEXE N° 4 : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL SOUS LE PÉRIMÈTRE DE LA NORME ZÉRO VALEUR

1) Les crédits de plusieurs missions sont en augmentation et traduisent les priorités du Gouvernement :

– la **mission *Enseignement scolaire*** (+ 0,6 %) : l'augmentation des crédits permet de créer 8 781 emplois au ministère de l'Éducation nationale et 230 emplois dans l'enseignement technique agricole, afin de reconstituer une formation initiale pour les enseignants. 6 000 emplois d'avenir de professeurs seront également financés en 2013 et l'augmentation du nombre d'auxiliaires de vie scolaire permettra une meilleure prise en charge des enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire ;

– la **mission *Recherche et enseignement supérieur*** (+ 2,1 %) : des moyens supplémentaires sont dédiés aux universités pour la création de 1 000 postes dès la rentrée 2013, ainsi qu'à l'immobilier universitaire afin de permettre l'achèvement des travaux de rénovation engagés et la poursuite de la sécurisation des bâtiments. Les moyens alloués aux bourses sur critères sociaux ainsi qu'au logement étudiant sont par ailleurs renforcés. S'agissant de la recherche, les organismes de recherche bénéficient d'une augmentation de leurs moyens récurrents et la contribution française aux organisations internationales de recherche est majorée ;

– les **missions *Justice, Sécurité et Sécurité civile*** (+ 1,1 %) : les moyens supplémentaires prévus en 2013 permettront la création de 1 000 emplois : 520 sur la Justice, au profit de la protection judiciaire de la jeunesse, des services judiciaires et pénitentiaires et de la justice administrative et 480 pour les missions de sécurité de la police nationale et la gendarmerie ;

– la **mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*** (+ 5,1 %) : l'augmentation des crédits de la mission résulte de la dynamique tendancielle des dispositifs qui la composent, notamment l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ainsi que du soutien aux politiques de cohésion sociale et d'égalité entre les femmes et les hommes ;

– la **mission *Travail et emploi*** (+ 1,7 %) : les crédits de la mission sont renforcés afin de faire face à la hausse du chômage via notamment la mise en œuvre des emplois d'avenir (100 000 contrats en 2013) ainsi que le renforcement des moyens humains et financiers de Pôle emploi (2000 recrutements supplémentaires). Les crédits dédiés à l'accès à la qualification des jeunes sont stabilisés et le dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emplois est reconduit ;

– la **mission *Outre-mer* (+ 5,1 %)** : l'augmentation des crédits de la mission permet de soutenir la production de logements sociaux via la « ligne budgétaire unique » et de financer des équipements structurants dans le cadre du programme d'investissement annoncé par le Président de la République. La montée en puissance du service militaire adapté pourra être par ailleurs poursuivie et les moyens dédiés au régime d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale spécifiques seront renforcés.

2) Pour autant, ces missions contribuent à l'effort de maîtrise des finances publiques, à l'instar de l'ensemble des autres missions :

– les **dépenses hors personnels et hors bourse de la mission *Enseignement scolaire* sont stabilisées**. Les opérateurs de l'Éducation nationale participent également à l'effort de redressement par des économies sur les dépenses de fonctionnement rendues possibles par des synergies et une meilleure coordination de leurs interventions dans le domaine de la pédagogie et de l'orientation ;

– l'effort de la **mission *Recherche et enseignement supérieur*** porte principalement sur la modération des dépenses d'intervention discrétionnaires, le recentrage de l'Agence nationale de recherche, ainsi que sur les emplois des opérateurs hors universités et organismes de recherche ;

– les **dépenses de fonctionnement de la mission *Justice* seront maîtrisées**, y compris celles des opérateurs, la politique d'achat sera rationalisée et les marges de productivité permises notamment par les investissements informatiques seront redéployées notamment au profit de la rénovation des palais de Justice et de la politique d'aide aux victimes. La programmation de la construction de prisons, notamment via le recours aux partenariats publics-privés dans ce secteur, sera par ailleurs revue, en cohérence avec un changement de cap de la politique pénale, consistant à réduire le nombre d'incarcérations en privilégiant les peines alternatives ;

– la **participation de la mission *Sécurité*** à l'effort de maîtrise des dépenses publiques **porte sur les crédits de fonctionnement** hors missions opérationnelles, via la mutualisation des fonctions supports entre police et gendarmerie notamment.

– la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'intervention de la **mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*** (à travers la poursuite de l'harmonisation des modalités d'attribution de l'AAH, convergence tarifaire entre les services tutélaires) s'accompagne d'une réduction des effectifs en administration centrale et dans les agences régionales de santé.

– la participation de la **mission *Travail et emploi*** à l'effort de maîtrise des dépenses publiques porte principalement sur la non-reconduction du contrat d'autonomie, la réduction des moyens des fonctions supports du ministère et la rationalisation des exonérations sectorielles de cotisation sociales, notamment l'alignement du dispositif d'auto-entrepreneur avec celui de l'entrepreneur individuel.

3) Parmi les missions qui constituent des contributeurs nets au financement des actions prioritaires du Gouvernement, on peut relever :

– la **mission *Écologie, développement et aménagement durables*** (- 4,4 %), dont les efforts concernent notamment la rationalisation et la priorisation des investissements d'infrastructures de transport ;

– la **mission *Sport, jeunesse et vie associative*** dont les crédits diminuent de - 4,7 %, compte tenu notamment de la rationalisation des enveloppes allouées aux fédérations sportives, des dépenses de fonctionnement du ministère et de ses opérateurs, mais qui finance toutefois la montée en puissance du service civique (30 000 volontaires financés en 2013, soit 10 000 de plus qu'en 2012) ;

– la **mission *Défense*** (- 0,7 %), dont la trajectoire des dépenses prévue par la loi de programmation militaire est ajustée afin de la rendre plus cohérente avec la réalité de l'avancement des projets et réorganisations sur lesquels elle repose ;

– la **mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*** (- 10,5 %) dont les dispositifs d'exonérations de charges sociales agricoles sont rendus plus efficaces, notamment par le recentrage des exonérations de charges sociales dues pour l'emploi des travailleurs occasionnels agricoles sur les bas salaires ;

– la **mission *Administration générale et territoriale de l'État*** (- 11,5 %) qui prévoit notamment le recentrage et la rationalisation du rôle des sous-préfectures comme administration de mission tournée vers l'appui au développement local ;

– la **mission *Culture*** (- 4,5 %) dont l'effort passe notamment par l'abandon de plusieurs projets d'investissement non financés (par exemple la Maison de l'histoire de France, le musée de la photo à Paris) ;

– la **mission *Santé*** (- 8,3 %), dont les financements de l'État à plusieurs organismes sont optimisés par une meilleure prise en compte de leurs réserves financières (INPES – Institut national de prévention et d'éducation pour la santé ; CENGEPS – Centre National de Gestion des Essais des Produits de Santé, FIVA – Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante) ;

– Sur la mission ***Médias, livre et industries culturelles*** (- 13,6 %), les dotations aux organismes de l'audiovisuel public sont diminuées de - 1,6 % ; ces derniers bénéficient toutefois en parallèle d'une hausse de leurs moyens via l'augmentation de 2 euros de la contribution à l'audiovisuel public ; les objectifs de France télévisions seront revus pour tenir compte de cette nouvelle trajectoire financière ;

– la **mission « Politique des territoires »** (- 6 %) dont les crédits de fonctionnement de la DATAR diminuent de 7 %.

ANNEXE N° 5 : LES EFFECTIFS ET LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS EN 2013

• L'évolution des effectifs de l'État en 2013

Le projet de loi de finances pour 2013 met en œuvre la priorité donnée par le Gouvernement à l'enseignement, à la sécurité et à la justice.

9 011 créations de postes sont prévues sur la mission *Enseignement scolaire* à la rentrée 2013 dont 8 781 créations au sein du ministère de l'Éducation nationale et 200 au sein du ministère de l'Agriculture pour l'enseignement agricole, auxquelles s'ajoutent 30 créations d'emplois rémunérés directement par les établissements publics locaux d'enseignement.

L'objectif sera principalement de reconstruire une formation initiale de qualité pour les enseignants stagiaires qui bénéficieront d'une entrée progressive dans le métier dans le cadre d'une formation alliant connaissances disciplinaires et didactiques mais aussi présence dans les établissements. L'intégralité des départs à la retraite des enseignants titulaires du premier et du second degrés seront remplacés.

1 000 emplois nouveaux seront attribués aux universités en 2013 sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* afin d'améliorer les conditions d'encadrement et d'accompagnement des étudiants et d'engager les innovations pédagogiques nécessaires en licence.

Compte tenu des 6 778 emplois prévus dès la rentrée 2012 dans le cadre de la loi de finances rectificative du 16 août 2012, ce sont 16 789 postes qui auront été créés pour l'enseignement en 2012 et 2013. Les emplois créés à la rentrée 2012 ont permis de répondre aux besoins les plus urgents en confortant dans le 1^{er} degré le potentiel de remplacement et les dispositifs d'aide aux élèves handicapés. Ils ont également permis d'améliorer la sérénité des établissements scolaires avec la création de 2 600 personnels d'accompagnement (conseillers d'éducation, assistants d'éducation et assistants chargés de prévention et de sécurité).

480 emplois seront créés au sein de la mission *Justice* : ils concerneront à la fois l'administration pénitentiaire au titre des ouvertures nettes de places dans les prisons mais aussi la justice judiciaire et enfin plus particulièrement la protection judiciaire de la jeunesse. **40 emplois seront créés pour la justice administrative** au sein de la mission *Service du Premier ministre*.

480 emplois seront également créés sur la mission *Sécurité*, qui rassemble les crédits alloués à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Ces emplois permettront de renforcer les effectifs des forces de sécurité dans les zones de délinquance les plus sensibles, en particulier dans les « zones de sécurité prioritaires » définies par le Gouvernement.

Pour compenser les créations de postes des missions prioritaires en 2013, ainsi qu'une partie des créations de postes de la rentrée 2012, et ainsi permettre une stabilisation des effectifs sur la durée du quinquennat, **les effectifs des ministères non prioritaires seront réduits de 12 298 postes**, selon la répartition suivante.

TAUX D'EFFORT DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS PAR MINISTÈRE EN 2013

En ETPT

Ministères (BG)	2013	Taux d'effort 2013
Affaires étrangères	- 184	- 1,5 %
Affaires sociales et santé	- 186	- 1,2 %
Agriculture, agroalimentaire et forêt	- 80	- 1,7 %
<i>Enseignement agricole (y. c. supérieur)</i>	200	- 0,3 %
<i>Hors enseignement agricole</i>	- 280	1,2 %
Culture et communication	- 15	- 2,0 %
Défense	- 7 234	- 0,1 %
Écologie, développement durable, énergie	- 614	- 2,5 %
Égalité des territoires	- 662	- 1,4 %
Économie et finances	- 2 353	- 4,5 %
Éducation nationale	8 781	- 1,6 %
Enseignement supérieur et recherche	0	0,9 %
Intérieur	- 134	0,0 %
<i>Police/Gendarmerie</i>	480	0,0 %
<i>Hors Police/Gendarmerie</i>	- 614	0,2 %
Justice	480	- 1,5 %
Outre-mer	0	0,6 %
Redressement productif	- 9	0,0 %
Services du Premier ministre	34	- 0,7 %
<i>Conseil d'État (Jur. Adm.)</i>	40	0,4 %
<i>Cour des Comptes</i>	18	1,1 %
<i>Autres SPM (missions DAG, AC et DATAR)</i>	- 24	- 0,4 %
Travail, emploi, dialogue social et relations professionnelles	- 141	- 1,4 %
TOTAL	- 2 317	- 0,1 %
TOTAL hors ministères prioritaires	- 12 298	- 2,0 %
TOTAL hors ministères prioritaires et hors Défense	- 5 064	- 1,6 %
Sécurité + justice	1 000	
Enseignement	8 981	

Cet effort concerne pour 7 234 postes la réorganisation du ministère de la Défense, suivant la trajectoire prévue par la loi de programmation militaire.

L'effort de stabilisation de l'emploi public, exigeant la suppression de 5 064 postes dans les ministères non prioritaires, autres que la Défense, a fait l'objet d'un travail d'identification des gisements d'efficacité propres à chaque ministère : mutualisation de fonctions support, recentrage sur les missions prioritaires, optimisation des moyens. Chaque ministère est ainsi engagé dans une logique de modernisation de l'action publique, et non dans une application mécanique d'une règle de non-remplacement des départs à la retraite.

Compte tenu de cette évolution des effectifs, **le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État soumis à l'approbation parlementaire est de 1 915 313 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** pour 2013 (III de l'article 31 du présent projet), soit 1 903 453 ETPT hors budgets annexes⁽¹⁾.

Ce plafond est **inférieur de 19 177 ETPT à celui fixé dans la loi de finances initiale pour 2012**, différence résultant de différents facteurs résumés dans le tableau ci-après.

DU PLAFOND D'EMPLOIS 2012 AU PLAFOND D'EMPLOIS 2013
(y compris budgets annexes ; en ETPT)

PAE 2012	1 934 490
Solde des créations et suppressions d'emplois*	- 10 361
Correction technique du plafond	1 708
Transferts et décentralisation	- 10 868
Mesures de périmètre	+ 354
PAE 2013	1 915 313

* Y compris les créations de postes intervenues dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2012

• L'évolution de la masse salariale de l'État en 2013 : + 385 millions d'euros, soit + 0,25 % en valeur

Selon le Gouvernement, la masse salariale de l'État devrait progresser de 0,25 % en 2013 par rapport à la LFI 2012 (+ 196 millions d'euros), soit une évolution à peine supérieure à celle constatée en 2011 à l'heure où la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite battait son plein ⁽²⁾.

Ainsi, selon les données transmises par le Gouvernement, la masse salariale passerait de 80 923 millions d'euros en prévision d'exécution 2012 à 81 119 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances pour 2013, à périmètre constant, cette évolution résultant des mouvements de crédits suivants :

– 309,6 millions d'euros au titre du schéma d'emplois 2012, c'est-à-dire l'économie résultant des entrées / sorties constatées durant l'année ;

– 131,6 millions d'euros au titre du schéma d'emplois 2013 ;

– 735,8 millions d'euros résultants du GVT négatif ;

– 45,7 millions d'euros au titre de diverses mesures qui pourraient s'avérer plus coûteuses que prévu (retenues pour grèves, rétablissements de crédits, etc.).

+ 69 millions d'euros au titre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) prévue par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008, à comparer à 65,6 millions d'euros en PLF 2012 ;

(1) Pour plus de précisions, voir le commentaire du Rapporteur général sous l'article 50 du présent projet de loi de finances.

(2) Pour 2012, la loi de finances initiale anticipait une baisse en valeur de la masse salariale de l'État de 167 millions d'euros par rapport à la loi de finance initiale pour 2011, pour atteindre 80,96 milliards d'euros.

+ 80,8 millions d'euros au titre des mesures en faveur des bas salaires, contre 54,2 millions d'euros en PLF 2012 ;

+ 955,5 millions d'euros résultant du GVT positif, soit un GVT solde de 219,7 millions d'euros ;

+ 312,7 millions d'euros au titre des mesures catégorielles (contre 526 millions d'euros en PLF 2012), dont 311,3 milliards d'euros hors budgets annexes répartis selon les ministères de la façon suivante :

RÉPARTITION DES MESURES CATÉGORIELLES PAR MINISTÈRES EN 2013

en millions d'euros

Ministère	2013 ⁽¹⁾
Affaires étrangères	3,5
Affaires sociales et santé	4,5
Agriculture, agroalimentaire et forêt	5,0
Culture et communication	1,2
Défense	60,7
Écologie, développement durable et énergie	13,2
Économie et finances	35,8
Éducation nationale	90,0
Égalité des territoires et logement	4,8
Intérieur	74,1
Justice	12,4
Outre-mer	0,3
Redressement productif	0,1
Services du Premier ministre	2,5
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	3,0
Total	311,0

(1) Données PAP 2013

● L'évolution des effectifs des opérateurs de l'État en 2013

L'évolution des autorisations d'emplois des opérateurs entre la loi de finances initiale pour 2012 et le projet de loi de finances pour 2013 est de 11 995 emplois, en équivalents temps plein (ETP). Retraite des variations de périmètre (+ 10 298 ETP), notamment les transferts effectués entre les plafonds ministériels et les plafonds des opérateurs (+ 10 472 ETP), cette évolution est de + 1 697 ETP. Cette évolution nette des emplois dans les opérateurs se décompose en :

– la création exceptionnelle de 2 000 emplois en 2013 à Pôle Emploi, conformément aux annonces du Gouvernement ;

– la création de 1 000 emplois dans les universités ;

– la suppression de 1 303 emplois au sein des autres opérateurs, qui contribuent ainsi à l'effort partagé de maîtrise des dépenses publiques.

ANNEXE N° 6 : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN FAVEUR DES CONTRATS AIDÉS

CRÉDITS DES CONTRATS AIDÉS (hors contrats en alternance)

CP - en M€	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	LFI	PLF
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.- Contrats secteur non marchand						
– contrats emploi solidarité	0,11	0,02	–	–	–	
– contrats emploi consolidé	0,30	0,88	–	–	–	
– contrats d'accompagnement dans l'emploi	1 038,32	971,86	695,59	101,51	–	
– contrats uniques d'insertion non-marchand	–	–	1 409,65	1 773,67	1 746,16	1 479,25
– emplois jeunes	45,24	22,59	3,71	–	–	
– contrats d'avenir (primes)	476,58	455,57	173,30	30,85	–	
– contrats d'avenir (activation)	45,07	40,81	20,75	3,57	1,14	
– emplois d'avenir (a)	–	–	–	–	–	466,64
Sous total secteur non marchand	1 605,62	1 491,73	2 303,00	1 909,60	1 747,30	1 945,89
2.- Contrats secteur marchand						
– contrats initiative emploi (primes)	51,00	35,70	8,73	0,29	–	
– contrats initiative emploi (exonérations)	31,27	21,96	15,30	2,72	–	
– contrats initiative emploi créés par la LCS (b)	67,07	175,91	95,76	15,24	–	
– contrats uniques d'insertion marchand	–	–	440,31	183,97	149,37	186,55
– emplois « jeunes en entreprise »	337,00	110,52	6,77	1,83	–	
– contrats de retour à l'emploi (exonérations)	3,99	2,94	1,90	–	–	
– contrats d'insertion RMA	–	–	–	–	–	
Sous total secteur marchand	490,33	347,03	568,77	204,05	149,37	186,55
3. Contrats aidés outre-mer (c)	151,65	65,17	48,41	38,08	54,05	35,91
Total programme 102 (1 + 2 + 3)	2 247,60	1 903,93	2 920,18	2 151,73	1 950,72	2 168,35
4.- Mesures du Plan de relance (programme 316)						
– majoration des taux d'aide des contrats non-marchands		246,59	469,00			
– CAE "passerelle"		50,00	131,81			
– CIE jeunes		63,76	137,61	8,29		
Total Plan de relance (programme 316)	–	360,35	738,42	–	–	–

(a) Les emplois d'avenir sont ici intégrés dans le secteur non marchand, bien que ces contrats puissent prendre par exception une forme marchande.

(b) Les contrats initiative emploi (CIE) ont été modifiés par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (LCS). Ils sont ici identifiés pour distinguer les crédits inscrits au titre des CIE conclus jusqu'en mai 2005 (date effective d'entrée en vigueur des « nouveaux » CIE) et ceux conclus après cette date.

(c) Il s'agit des contrats financés jusqu'en 2007 sur le budget de la mission *Outre-mer*. À partir de 2008, les contrats aidés ultramarins sont financés sur la mission *Travail et Emploi*.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

ANNEXE N° 7 : LES ÉCONOMIES PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les dépenses de Sécurité sociale sont des dépenses courantes : il est injustifié d'en reporter le financement sur les générations futures. Assurer la pérennité de notre système de protection sociale passe par le retour à l'équilibre des comptes sociaux.

Le redressement des comptes sociaux engagé à travers la loi de finances rectificative d'août 2012 ⁽¹⁾ est poursuivi avec le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2013. Il permettra de ramener le déficit du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse à 13,9 milliards d'euros en 2013 : ce déficit sera donc réduit de 3,5 milliards d'euros par rapport à 2012 et de 7 milliards d'euros par rapport à 2011.

Ce redressement passe par l'adoption de mesures de recettes pour un montant de 4,6 milliards d'euros en 2013 ⁽²⁾ et par un effort en dépense de 2,4 milliards d'euros, compte tenu de la fixation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) à 2,7 % contre une croissance tendancielle proche de 4 % ces dix dernières années.

L'ONDAM, fixé à 175,4 milliards d'euros en 2013, est néanmoins en hausse de 0,2 point par rapport à 2012 afin de préserver le niveau des prises en charge et d'investir en faveur de la santé des Français. La politique du Gouvernement en matière sociale répond aux mêmes objectifs que celle retenue dans le cadre du redressement des dépenses de l'État : Solidarité et Responsabilité.

● La solidarité : un ONDAM en hausse de 4,6 milliards d'euros

Le PLFSS retient un taux d'évolution équilibré pour la ville et l'hôpital, de 2,6 %, qui permettra, d'une part, de traduire un effort structurel en faveur du développement des soins ambulatoires, cohérent avec les évolutions des modes de prise en charge en faveur du renforcement des soins de proximité ; d'autre part, d'assurer le financement de la politique d'investissement hospitalier (+ 150 millions d'euros).

(1) Cette loi a apporté 1,5 milliards d'euros de recettes nouvelles à la Sécurité sociale et assuré le financement de plusieurs mesures de justice correspondant à des engagements pris par le Président de la République devant les français : majoration de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire bénéficiant aux familles modestes, rétablissement de la possibilité de départ en retraite à 60 ans pour les assurés ayant commencé à travailler tôt. Le niveau des dépenses d'assurance maladie constaté à mi-2012 permet de réduire le niveau de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour 2012 de 350 millions d'euros. S'ajoutent diverses améliorations en recettes et en dépenses ainsi que l'impact de dispositions rectificatives en loi de financement de la Sécurité sociale pour 2013. Le déficit du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse sera ainsi ramené fin 2012 à 17,4 milliards d'euros (contre 20,9 milliards d'euros fin 2011 et une prévision tendancielle de 19,9 milliards d'euros avant la loi de finances rectificative).

(2) Se référer à l'annexe n° 3.

Le PLFSS retient également un ONDAM médico-social en hausse de 4 % qui permettra enfin de marquer l'effort de solidarité nécessaire en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées.

• **La responsabilité : réaliser 2,4 milliards d'euros d'économies pour absorber la croissance tendancielle des dépenses d'assurances maladie.**

Le Rapporteur général tient à souligner que, contrairement aux années précédentes, l'ONDAM 2013 ne comprendra pas de mesure d'économie à l'encontre des assurés sociaux.

Les mesures d'économies seront donc centrées sur l'efficacité de l'offre de soins, qu'il s'agisse des soins de ville (1,7 milliard d'euros d'économie) et des soins hospitaliers (0,7 milliard d'euros d'économie), comme le résumant les tableaux ci-après.

**Mesures d'économies 2013 sur les soins de ville
(en millions d'euros)**

Mesures d'efficacité relatives aux professionnels de l'offre de soins ambulatoires	225
Dont baisses tarifaires médecins et biologistes	155
Dont amélioration de l'efficacité des prescriptions de transports et harmonisation des remises	70
Mesures d'économies sur les produits de santé	876
Dont baisses de prix des médicaments princeps, baisses de prix des génériques	530
Dont baisses de prix des dispositifs médicaux	75
Dont mise en cohérence des prix des médicaments perdant leur brevet mais non substituables	50
Dont évaluation du service médical rendu de certaines spécialités	26
Dont optimisation de la tarification des génériques	100
Dont mesures de convergence de prix par classe thérapeutique	95
Mesures d'efficacité des prescriptions	605
Dont maîtrise médicalisée des médicaments, dispositifs médicaux et autres prescriptions	550
Dont efficacité de la prescription des médicaments d'exception	15
Dont lutte contre la iatrogénie médicamenteuse des personnes âgées	15
Dont actions de gestion du risque des ARS (prescriptions hospitalières exécutées en ville, imagerie)	25
Lutte contre les fraudes	50
Total	1756

Mesures d'économies 2013 sur le secteur hospitalier
(en millions d'euros)

Renforcement de l'efficience interne des établissements de santé	314
Rationalisation des achats hospitaliers	250
Amélioration de l'organisation des pharmacies à usage intérieur	64
Actions de gestion du risque et qualité des prises en charge	193
Amélioration de l'efficience des prises en charge (chirurgie ambulatoire, adéquation des DMS)	123
Renforcement de la pertinence des actes et prises en charge (pertinence des actes, mises sous accord préalable, prise en charge en HAD, soins de suite et de réadaptation)	60
Amélioration de la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique	10
Efficience des produits de santé à l'hôpital	150
Baisses de prix sur les médicaments de la liste en sus	50
Baisses de prix des dispositifs médicaux de la liste en sus	40
Adaptation des indications de la liste en sus	60
Total	657

Source : dossier de presse du PLFSS 2013

ANNEXE N° 8 : POURQUOI LA DETTE PUBLIQUE ATTEINT-ELLE UN PIC EN 2013 ?

La dette publique française a doublé en montant courant depuis 2002 (+ 900 milliards d'euros) pour atteindre plus de 1 900 milliards à la fin de l'année 2013. Rapportée au PIB, elle est passée de 59,1 % du PIB à 91,3 % du PIB en dix ans.

La crise n'est pas le seul facteur de dégradation des finances publiques françaises : **celle-ci est avant tout d'origine structurelle et reflète les choix de politique économique et fiscale opérés au cours de la dernière décennie**. Les déficits – encore supérieurs à 100 milliards d'euros fin 2011 (5,2 % du PIB) – alimentent un endettement qui conduit à prélever lourdement sur les revenus d'activité pour servir les intérêts de la dette, et à favoriser la rente au détriment des revenus des travailleurs et des entrepreneurs.

S'agissant de l'année 2012, face à une situation encore plus dégradée qu'anticipé, le Gouvernement a engagé la remise en ordre des finances publiques. Les mesures adoptées dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 d'août dernier garantissent le respect de l'objectif de déficit pour 2012 à 4,5 % du PIB, en dépit de la nette révision à la baisse des perspectives de croissance par rapport au scénario retenu à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques.

En 2013, la réduction du déficit structurel de la France atteindra un niveau sans précédent (– 2 points de PIB). En conséquence, l'augmentation de l'endettement public serait nettement moindre que les années précédentes (+ 1,5 point de PIB), passant de 89,9 % du PIB fin 2012 à 91,3 % du PIB à la fin de l'année 2013.

Le besoin de financement reculerait de plus de 11 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, pour atteindre 171,1 milliards d'euros (contre 182,8 milliards d'euros en révisé 2012) et, pour la première fois depuis 2008, le besoin de financement résultant de l'amortissement de la dette de l'État (64 %) l'emporterait nettement sur celui résultant du déficit public (36 %). Ce besoin de financement serait presque entièrement couvert par des émissions nettes de moyen long terme de 170 milliards d'euros tandis que les autres ressources de financement, évoluant en sens contraire, se neutraliseraient ⁽¹⁾.

Comme il a été souligné dans le corps de l'exposé général, la charge de la dette en 2013 serait quasiment stable par rapport à celle constatée fin 2012, en raison de l'appartenance de la France au groupe des pays disposant du meilleur crédit auprès des investisseurs. Conjuguée aux actions de la Banque centrale européenne, en particulier aux diminutions des taux directeurs intervenues

(1) Pour plus de détail sur le besoin et les ressources de financement de la France en 2013, voir le commentaire de votre Rapporteur général sous l'article 45 du présent projet de loi de finances.

fin 2011 et en juillet 2012, cette confiance s'est traduite par des taux abaissés à des niveaux jamais connus : depuis l'été 2012, le taux des bons du Trésor à taux fixe à trois mois (BTF) sont légèrement négatifs et ceux des dernières émissions à moyen et long terme n'ont jamais été aussi faible (2,2 % pour les OAT à dix ans).

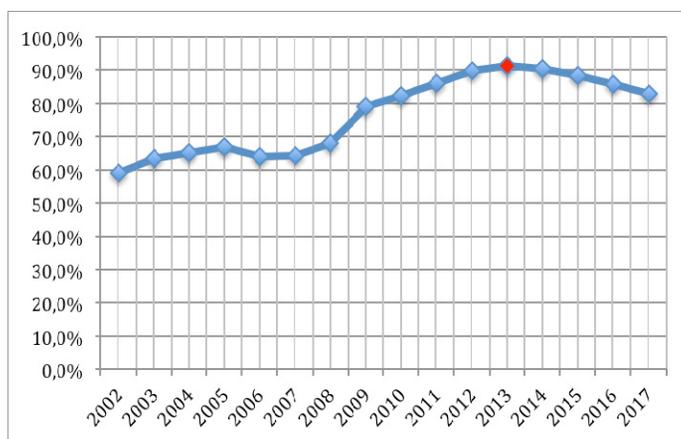
Il en résulte que, malgré l'augmentation du stock de dette en 2013 et des hypothèses prudentes de remontée des taux, la charge de la dette pourrait être contenue l'an prochain au niveau constaté fin 2012.

Toutefois, il convient d'être prudent. En premier lieu, la charge de la dette constitue le premier poste de dépenses du budget général de l'État, si l'on neutralise les contributions au CAS Pension. D'autre part, c'est principalement en raison du respect des engagements de la France de réduire son déficit à 3 % en 2013 que les investisseurs ont pu demeurer confiants. Si tel n'était plus le cas, le risque d'une augmentation généralisée des taux serait probable. Un choc de 1 % sur l'ensemble des taux à compter de 2013 se traduirait par une augmentation de la charge de la dette négociable de 1,8 milliard d'euros en 2013 et de 12,8 milliards à l'horizon 2022. Enfin, il convient de rappeler que, en tout état de cause, notre dette publique continuera de progresser en 2013.

Il faudra donc encore poursuivre la stratégie d'assainissement des finances publiques pour la voir enfin refluer à l'horizon 2014.

L'année 2013 devrait donc marquer la fin d'un cycle de surendettement chronique de la France depuis 10 ans. Après le pic de 2013, la consolidation budgétaire et le retour de la croissance devraient permettre d'inverser la courbe de la dette publique comme le montrent le graphique et le tableau suivants.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE ENTRE 2002 ET 2012 ET PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT POUR LES ANNÉES 2013 À 2017
En % du PIB



LA TRAJECTOIRE DE DETTE PUBLIQUE

(En % du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	86,0	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9

Comme le Rapporteur général le soulignait dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques⁽¹⁾, cette trajectoire dépend toutefois de l'évolution de la croissance économique pour deux raisons.

D'une part, le PIB étant le dénominateur du ratio, celui-ci varie mécaniquement en fonction de la croissance économique. Ainsi, dans le cadre de la programmation 2012-2017, le rebond de la croissance attendu à compter de 2014 doit permettre d'abaisser le niveau du déficit stabilisant, de -2,3 % du PIB en 2013 à -3,3 % du PIB en 2014, et ainsi de contribuer à la diminution du ratio de dette.

D'autre part, l'évolution du numérateur dépend principalement du déficit public effectif dont la composante conjoncturelle varie en fonction des fluctuations du PIB. Aux termes de la programmation, la diminution attendue du déficit effectif doit contribuer à la réduction du ratio de dette publique brute.

Enfin, la **dette publique brute peut être analysée après déduction de l'impact des mécanismes de soutien aux États de la zone euro**. Chacun des trois mécanismes de soutien génère un flux de créances substantiel, qui n'est pas sans impact sur la dette publique brute :

– les prêts bilatéraux accordés à la Grèce sont financés par accroissement de l'endettement ;

– les prêts octroyés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) sont consolidés dans la dette publique brute des États à concurrence de leur quote-part dans le capital du Fonds en application d'une décision d'Eurostat du 27 janvier 2011⁽²⁾ ;

– les dotations destinées à l'abondement du capital du mécanisme européen de stabilité (MES) sont financées par accroissement de l'endettement.

LA TRAJECTOIRE DE DETTE PUBLIQUE

(En % du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio d'endettement hors soutien financier à la zone euro	85,3	87,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1

(1) Pour plus de détail sur le besoin et les ressources de financement de la France en 2013, voir le commentaire de votre Rapporteur général sous l'article 2 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

(2) Eurostat estime que, le FESF étant une société anonyme dépourvue de capital, il est « transparent » vis-à-vis des États et doit être traité comme une administration publique nationale.

Rappelons que le solde des prêts bilatéraux à la Grèce a été repris par le FESF et que celui-ci ne pourra plus accorder de prêts après juillet 2013. En conséquence, après cette date, seul le MES pourra accorder un soutien financier aux États de la zone euro. Les prêts qu'il accorde n'étant pas consolidés en dette publique brute des États⁽¹⁾, le ratio de dette ne sera donc plus affecté par les mécanismes de soutien à la zone euro après le versement de la dernière tranche de capital du MES en 2014.

Le tableau suivant récapitule l'impact sur la dette publique brute des interventions menées par le biais de ces trois canaux, dont le total avoisinera, en 2013, 62 milliards d'euros pour la France (soit 3 points de PIB).

**ENDETTEMENT IMPUTABLE AU SOUTIEN FINANCIER À LA ZONE EURO
(ÉCART AU COMPTE CENTRAL)**

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dette au sens de Maastricht (cumul)	4,4	14,5	50,3	61,7	68,8	68,8	67,5	67,5
dont Grèce (prêts bilatéraux)	4,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
dont Grèce via le FESF			24,6	28,3	31,6	31,6	31,6	31,6
dont Irlande via le FESF		1,6	3,4	3,8	3,8	3,8	3,1	3,1
dont Portugal via le FESF		1,5	4,4	5,1	5,7	5,7	5,2	5,2
dont dotation en capital du MES			6,5	13,0	16,3	16,3	16,3	16,3

Source : rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques.

(1) Eurostat constate que le MES est une institution financière dotée d'un capital libéré de 80 milliards d'euros (à horizon 2014) et estime, en conséquence, que le MES constitue une institution communautaire ne relevant pas du champ des administrations publiques nationales.