

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. François MARC,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME I

**LE BUDGET DE 2013  
ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER**

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)



# SOMMAIRE

Pages

## PREMIÈRE PARTIE LES FINANCES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2013

<b>I. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE POUR LA POLITIQUE DE FINANCES PUBLIQUES</b> .....	7
A. UN PROJET DE LOI QUI S'INSCRIT DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE LA POLITIQUE DE FINANCES PUBLIQUES .....	7
1. <i>La norme supérieure : le TSCG</i> .....	7
a) Le TSCG : une règle de solde structurel, moins contraignante et économiquement plus pertinente que le volet « correctif » du pacte de stabilité .....	7
b) Une obligation de transposition en droit interne .....	7
c) L'interprétation souple par la Commission européenne de l'obligation de transposition.....	8
(1) Une interprétation souple de la notion de dispositions « contraignantes ».....	8
(2) Une interprétation souple de la notion de dispositions « permanentes » .....	8
2. <i>La transposition du TSCG en droit interne</i> .....	8
a) La future loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques .....	8
b) L'anticipation de la mise en œuvre de la loi organique : le projet de LPFP 2012-2017.....	11
<b>II. LES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE</b> .....	12
A. UNE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE QUI NE PRÉSENTE PAS D'ÉCART INHABITUEL PAR RAPPORT AU CONSENSUS DES CONJONCTURISTES.....	12
B. UNE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE DE 2 % POUR LES ANNÉES SUIVANTES, COMME DANS LE PROGRAMME DE STABILITÉ D'AVRIL 2012.....	13
C. LES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE, UN ENJEU À RELATIVISER DÈS LORS QUE L'ON RETIENT UNE RÈGLE DE SOLDE STRUCTUREL.....	14
<b>III. QUEL EFFORT SUR LES RECETTES ET LES DÉPENSES EN 2013 ?</b> .....	15
A. SELON UNE APPROCHE EN TERMES D'EFFORT STRUCTUREL .....	15
1. <i>Un effort structurel de 1,9 point de PIB potentiel (près de 40 milliards d'euros) en 2013 selon le Gouvernement</i> .....	15
a) Une croissance des dépenses de 0,9 % en volume.....	15
b) Des mesures nouvelles sur les recettes de 30 milliards d'euros en 2013 .....	16
c) En conséquence, sous l'hypothèse d'une croissance potentielle de 1,5 %, un effort structurel de 1,9 point de PIB potentiel, soit près de 40 milliards d'euros .....	18
d) Après 2013, la prise en compte des suites du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi .....	20
2. <i>Une estimation qui dépend de l'hypothèse de croissance potentielle</i> .....	20
B. SELON UNE APPROCHE EN TERMES DE MESURES SUR LES RECETTES ET D'ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES PAR RAPPORT À LEUR TENDANCE : 37 MILLIARDS D'EUROS SELON LE GOUVERNEMENT.....	21

**SECONDE PARTIE**  
**LE BUDGET 2013 : ASSURER LE RETOUR A L'EQUILIBRE,**  
**S'ENGAGER SUR LA VOIE DE LA JUSTICE FISCALE**

<b>I. UNE PROGRESSION DE PLUS DE 10 % DES RECETTES DE L'ETAT (29 MILLIARDS D'EUROS) SOUS L'EFFET DES MESURES NOUVELLES DU PLF 2013</b> .....	24
<b>A. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE NOUVELLE STRATÉGIE FISCALE</b> .....	24
1. <i>Une évolution spontanée qui explique moins d'un tiers de l'accroissement des recettes (+ 3 %, soit 8,4 milliards d'euros)</i> .....	24
2. <i>Des mesures antérieures au 6 mai 2012 qui majorent les recettes de 1,5 % (4,1 milliards d'euros)</i> .....	26
3. <i>L'effet en 2013 des mesures de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 (+ 1 %, soit 2,8 milliards d'euros)</i> .....	30
4. <i>Les mesures nouvelles du PLF 2013 : + 14 milliards d'euros</i> .....	32
a) Des mesures du PLF 2013, du PLFSS 2013 et de la seconde loi de finances rectificative pour 2012 qui majorent de 24 milliards d'euros les recettes de l'ensemble des administrations publiques .....	32
b) Pour l'Etat, un chiffrage de l'ordre de 14 milliards d'euros supplémentaires en 2013 .....	35
c) Les mesures du PLF 2013 : l'amorce d'une nouvelle stratégie fiscale .....	39
(1) Rendre l'imposition des personnes physiques plus progressive et plus juste .....	39
(2) Rééquilibrer l'imposition des entreprises au profit des PME et favoriser l'investissement .....	41
(3) Améliorer l'accès au logement .....	42
(4) Les autres mesures .....	42
5. <i>L'évolution des « grands impôts »</i> .....	43
a) Une progression de l'impôt sur le revenu optiquement majorée par la suppression du prélèvement forfaitaire libérateur sur les dividendes et produits de placement .....	43
b) Une augmentation de l'IS accrue par des mesures de périmètre .....	44
c) Une poursuite de la progression des recettes de TVA comprise entre 3 % et 4 % par an .....	45
d) Un rendement de la TICPE en diminution en 2012 : l'impact de la baisse du prix des carburants .....	46
e) Un ISF qui enregistre les effets de la suppression de sa première tranche .....	47
<b>B. DES DÉPENSES FISCALES QUASI-STABLES EN 2013</b> .....	48
1. <i>Une source d'économies : le réexamen périodique des différents dispositifs</i> .....	48
2. <i>Une faible diminution des dépenses fiscales entre 2012 et 2013</i> .....	49
a) Un montant global de 70,8 milliards d'euros .....	49
b) Les principales évolutions entre 2012 et 2013 .....	50
<b>C. UNE HAUSSE DE 0,7 MILLIARD D'EUROS DES RECETTES NON FISCALES À PÉRIMÈTRE CONSTANT</b> .....	53
1. <i>Une baisse optique des recettes non fiscales en 2012</i> .....	53
2. <i>A périmètre constant, des recettes non fiscales en hausse en 2013</i> .....	54
3. <i>Des prévisions de hausse des dividendes de l'Etat et des prélèvements sur les institutions financières</i> .....	55

<b>II. DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL CONTENUES</b> .....	56
<b>A. LA BUDGÉTISATION 2013 AU REGARD DE LA NORME DE DÉPENSES ET DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE</b> .....	57
1. <i>Un maintien de la double norme de dépense, mais appliquée à un périmètre plus large</i> .....	57
a) La double norme « zéro volume » et « zéro valeur » .....	57
b) Un élargissement du champ de la norme au plafond de certaines taxes affectées aux opérateurs .....	59
c) L'application des normes de dépenses au PLF 2013 .....	61
2. <i>Un effort d'économies en dépense estimé à 10 milliards d'euros</i> .....	62
a) Une économie mesurée par rapport à l'évolution spontanée de la dépense .....	62
b) Le financement des priorités du Gouvernement .....	65
c) La participation des opérateurs à la maîtrise de la dépense publique .....	66
d) L'évolution des crédits par mission par rapport à la LFI 2012 .....	67
e) La budgétisation 2013 par rapport aux priorités de la précédente majorité .....	69
3. <i>La politique de mise en réserve de crédits : un effort supérieur au minimum prévu par la programmation pluriannuelle</i> .....	71
<b>B. STABILISATION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE : UN DOUBLE OBJECTIF ATTEINT</b> .....	71
1. <i>Un redéploiement des effectifs au sein de l'Etat au profit de l'enseignement, de la sécurité et de la justice</i> .....	71
2. <i>La mise en œuvre du plafond d'emplois des autorités publiques indépendantes : un bilan à établir avec prudence dans l'attente des données d'exécution</i> .....	85
3. <i>Les déterminants de la stabilisation de la masse salariale</i> .....	87
4. <i>L'impact de la réforme des retraites sur les pensions versées aux agents de l'Etat</i> .....	89
a) Des dépenses dynamiques impliquant un besoin de financement élevé à long terme .....	89
b) L'impact de la réforme des retraites sur les dépenses de pension de l'Etat .....	92
<b>C. UNE MAÎTRISE STRICTE DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES HORS PERSONNEL</b> .....	93
1. <i>Un objectif ambitieux d'économies de fonctionnement</i> .....	93
2. <i>Un effort important sur les interventions de guichet au sein des dépenses d'intervention</i> .....	95
a) La stabilisation des interventions de guichet .....	96
b) Les économies sur les interventions discrétionnaires .....	98
3. <i>Une charge de la dette maîtrisée</i> .....	98
a) Une stabilisation, faisant apparaître de moindres dépenses par rapport aux anticipations de la loi de programmation .....	98
b) Les déterminants de la charge de la dette négociable .....	99
4. <i>Les autres dépenses</i> .....	100
a) Les dépenses d'investissement civil .....	100
b) Les programmes de la défense .....	101
<b>III. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET SON FINANCEMENT : UN EFFORT HISTORIQUE DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS</b> .....	102
<b>A. UN SOLDE BUDGÉTAIRE S'AMÉLIORE DE 22 MILLIARDS D'EUROS (- 61,6 MILLIARDS D'EUROS)</b> .....	102
1. <i>Les déterminants de l'évolution du solde général</i> .....	102
a) Les facteurs d'amélioration .....	103
b) Les facteurs de dégradation .....	103

2. <i>Les budgets annexes et les comptes spéciaux</i> .....	105
a) Un solde légèrement positif pour les budgets annexes .....	105
b) Une légère dégradation du solde des comptes spéciaux .....	105
3. <i>Un déficit s'établissant à 53,1 milliards d'euros en 2013 en comptabilité nationale</i> .....	108
4. <i>Une amélioration du solde</i> .....	109
a) Un rétablissement important du solde budgétaire .....	109
b) Un déficit du solde primaire réduit de 60 % .....	111
c) Un taux de couverture des dépenses par les recettes qui ne retrouve pas encore son niveau d'avant la crise .....	112
<b>B. LE FINANCEMENT DE L'ETAT EN 2013</b> .....	113
1. <i>L'impact du déficit budgétaire sur l'endettement</i> .....	113
a) Du déficit à la variation de l'encours.....	113
b) Une diminution continue de l'endettement à court terme .....	115
2. <i>Les conditions de financement pour l'Etat : l'impact favorable de taux bas</i> .....	116
a) Des conditions de financement toujours satisfaisantes en 2012 .....	116
b) La couverture du besoin de financement en 2013 .....	118
3. <i>Une pression financière atténuée, mais qui requiert de rester vigilant</i> .....	119
a) Des conditions de financement durablement moins favorables que celles de l'Allemagne .....	119
b) Un marché des CDS déconnecté des fondamentaux économiques.....	120
c) La mise en place du mécanisme dit de « supervalidation » .....	122
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	125
<b>I. AUDITION DE PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET DE JÉROME CAHUZAC, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET (2 OCTOBRE 2012)</b> .....	125
<b>II. EXAMEN DU RAPPORT (7 NOVEMBRE 2012)</b> .....	147

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **LES FINANCES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2013**

#### **I. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE POUR LA POLITIQUE DE FINANCES PUBLIQUES**

##### **A. UN PROJET DE LOI QUI S'INSCRIT DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE LA POLITIQUE DE FINANCES PUBLIQUES**

###### **1. La norme supérieure : le TSCG**

*a) Le TSCG : une règle de solde structurel, moins contraignante et économiquement plus pertinente que le volet « correctif » du pacte de stabilité*

L'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) instaure une règle de solde structurel. Votre rapporteur général ayant récemment présenté ce traité en détail dans son rapport<sup>1</sup> sur le projet de loi autorisant sa ratification, on se contentera ici d'en rappeler les principaux points.

Concrètement, la France devra s'engager à respecter une trajectoire de solde structurel (c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture), lui permettant d'atteindre en fin de période son « objectif à moyen terme » (OMT), qu'elle a choisi de définir comme correspondant à l'équilibre structurel des comptes publics.

Cette règle est plus souple et tient mieux compte des impératifs de la politique économique que le volet « correctif » du pacte de stabilité, parce qu'elle est entièrement définie en termes de solde structurel. Par ailleurs, le TSCG prévoit la possibilité de s'écarter temporairement de la trajectoire de solde structurel, pourvu que l'écart soit rapidement corrigé, et même, en cas de « *circonstances exceptionnelles* », de modifier ou de repousser l'OMT.

*b) Une obligation de transposition en droit interne*

Selon l'article 3 du TSCG, les règles qu'il prévoit « *prennent effet dans le droit national des parties contractantes (...) au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* ».

Cette transposition doit être effective un an après l'entrée en vigueur du TSCG. Celle-ci devant avoir lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2013 si douze Etats de la

---

<sup>1</sup> Rapport n° 22 (2012-2013) du 9 octobre 2012.

zone euro l'ont ratifié (à défaut, dès qu'ils l'auront fait), le délai limite de transposition devrait donc expirer au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

L'article 8 du TSCG prévoit que la Cour de justice de l'Union européenne peut être saisie par un Etat sur le respect de l'obligation de transposition de son article 3.

*c) L'interprétation souple par la Commission européenne de l'obligation de transposition*

(1) Une interprétation souple de la notion de dispositions « contraignantes »

Bien que le texte du traité soit évidemment demeuré inchangé, son interprétation n'est aujourd'hui plus la même qu'il y a quelques mois, lorsqu'il pouvait être considéré que le TSCG impliquait de se doter de dispositions internes juridiquement contraignantes, et donc de réviser la Constitution.

Le 20 juin 2012, la Commission européenne a publié une communication<sup>1</sup>, prévue par le TSCG, dans laquelle elle interprète la notion de « *dispositions contraignantes* » dans un sens beaucoup plus large, puisqu'il suffirait pour les Etats de respecter vis-à-vis de l'organisme indépendant qu'ils doivent mettre en place le principe « *se conformer ou s'expliquer* ».

(2) Une interprétation souple de la notion de dispositions « permanentes »

Selon le Gouvernement, la Commission européenne retient également une interprétation souple de la notion de normes « *permanentes* ».

Elle considérerait en effet que les lois de programmation des finances publiques – qui peuvent être modifiées par la loi ordinaire, et le seront en tout état de cause tous les deux ans pour actualiser les programmations triennales du budget de l'Etat – sont « *permanentes* » au sens du TSCG.

## **2. La transposition du TSCG en droit interne**

*a) La future loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques*

La future loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques instaure une règle de solde structurel juridiquement non contraignante. En effet, comme le Conseil constitutionnel l'a souligné dans sa décision n° 2012–653 DC du 9 août 2012, la loi organique ne peut fixer d'obligations relatives au « fond » des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale.

Comme votre rapporteur général l'a indiqué dans son rapport<sup>2</sup> sur le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des

---

<sup>1</sup> « *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire* » (COM(2012) 342 final).

<sup>2</sup> Rapport n° 83 (2012-2013).

finances publiques, la future loi organique repose essentiellement sur les éléments suivants.

Conformément au TSCG, son article premier prévoit que la France doit se fixer un objectif à moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel, ainsi qu'une trajectoire de solde structurel permettant d'y aboutir. Alors que le TSCG indique explicitement que cet OMT ne peut correspondre à un déficit structurel de plus de 0,5 point de PIB (1 point de PIB quand la dette sera devenue inférieure à 60 points de PIB), la loi organique ne comprend aucune exigence chiffrée, permettant aux lois de programmation des finances publiques (LPFP) de fixer librement l'OMT (et, bien entendu, la trajectoire pour y parvenir). De même que le programme de stabilité d'avril 2012, le projet de LPFP 2012-2017 retient comme OMT l'équilibre structurel.

Le respect de cette trajectoire de solde structurel sera apprécié par un Haut Conseil des finances publiques (HCFP) indépendant, constitué de onze membres et présidé par le premier président de la Cour des comptes. L'article 16 de la future loi organique prévoit que si, au printemps d'une année donnée, le HCFP considère que l'année précédente, le solde structurel a présenté un « *écart important* » par rapport à la trajectoire programmée (c'est-à-dire d'au moins 0,5 point de PIB sur un an ou 0,25 point de PIB en moyenne sur deux ans), le mécanisme de correction sera déclenché.

Le TSCG mentionne un mécanisme de correction à la fois « *déclenché automatiquement* » et respectant « *pleinement les prérogatives des parlements nationaux* ». Ce mécanisme est automatique au sens où la constatation d'un écart oblige le Gouvernement à présenter, dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année suivante, des mesures de correction, sans obligation en termes de montant.

Le tableau ci-après synthétise les différents avis – tous consultatifs – que devra rendre le HCFP.

**Les avis consultatifs du futur Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**

Articles du projet de loi organique	Textes concernés	Prévisions macroéconomiques	Trajectoire de PIB potentiel	Trajectoire de solde structurel	Mesures de correction envisagées
9	LPFP	X	X <sup>2</sup>	Prévision : cohérence avec les engagements européens de la France	
10	PLF et PLFSS de l'année	X		Prévision : cohérence avec la trajectoire de solde structurel de la LPFP	
11	PLFR et PLFRSS	X <sup>1</sup>			
12	PLF et PLFSS/révision des prévisions macroéconomiques en cours d'examen	X <sup>1</sup>			
13	Programmes de stabilité	X			
16	Mécanisme de correction :  I. Avis préalable au dépôt du projet de loi de règlement pour l'année $n^3$  III. PLF et PLFSS pour $n+2$ (si « écarts importants » <sup>4</sup> en $n$ )			Exécution : avis sur les éventuels « écarts importants » <sup>4</sup> de solde structurel de l'exécution de l'année $n$ par rapport à la LPFP (et sur d'éventuelles « circonstances exceptionnelles » <sup>5</sup> )	X

<sup>1</sup> Texte adopté par le Sénat, à l'initiative du président Philippe Marini.

<sup>2</sup> Texte adopté par le Sénat, à l'initiative de sa commission des finances.

<sup>3</sup> Texte adopté par l'Assemblée nationale, maintenu inchangé sur ce point par le Sénat. Dans le texte initial, il s'agissait d'un avis préalable au débat d'orientation des finances publiques pour l'année  $n+2$ .

<sup>4</sup> Selon le II de l'article 16 du projet de loi organique, « un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

<sup>5</sup> Renvoi à la définition de l'article 3 du TSCG.

Enfin, l'article 6 du projet de loi organique prévoit le vote d'un article liminaire aux lois de finances, indiquant notamment le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques. Bien que dénué de portée juridique, cet article aurait une forte valeur symbolique.

*b) L'anticipation de la mise en œuvre de la loi organique : le projet de LPFP 2012-2017*

La future loi organique doit entrer en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013 ou, si elle est plus tardive, un mois après l'entrée en vigueur du TSCG. Elle ne s'applique donc pas au projet de LPFP 2012-2017. Toutefois ce dernier se conforme par anticipation à l'entrée en vigueur des articles 1 à 5 de la future loi organique, relatifs au contenu des LPFP<sup>1</sup>.

Ainsi, la future loi organique a, de fait, des implications pour près de la moitié des articles du projet de LPFP 2012-2017, comme le montre le tableau ci-après.

**Les articles du projet de LPFP 2012-2017 concordance avec la future loi organique\***

	Article du projet de LPFP 2012-2017 (et objet)	Article correspondant de la future loi organique**
1	Approbation du rapport annexé	5
2	OMT et soldes effectif et structurel des administrations publiques	1
2 bis	Objectif d'effort structurel annuel	1
3	Dépenses publiques, PO et dette (en points de PIB)	1 (dette)
4	Mécanisme de correction	2 (5°)
5	Dépenses de l'Etat	2 (1°)
6	Stabilisation des effectifs de l'Etat et de ses opérateurs	-
7	Contribution des opérateurs de l'Etat au redressement des finances publiques	-
8	Contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques	-
9	Dépenses sociales	2 (2°)
10	Plafonds de crédits des missions	2 (4°)
11	Planchers de réduction des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat	-
12	Fixation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	-
13	Planchers de mesures nouvelles sur les recettes	2 (3°)
14	Affectation des surplus de recettes des LFA et LFSSA à la réduction du déficit public	-
15	Durée limitée des créations ou extensions de niches fiscales ou sociales (devant figurer dans le texte qui les institue)	-
16	Evaluation socio-économique préalable des projets d'investissements civils (Etat, ses établissements publics, établissements publics de santé, structures de coopération	-

<sup>1</sup> Ainsi qu'à l'article 17 C, inséré par l'Assemblée nationale, prévoyant que le Parlement est informé de l'exécution des dépenses fiscales dès le dépôt de la loi de règlement.

Article du projet de LPFP 2012-2017 (et objet)		Article correspondant de la future loi organique**
	sanitaire)	
17	Evaluation annuelle des niches fiscales et sociales	-
18 (suppr.)	Annexion au PLFA d'un rapport sur les comptes publics	-
19	Bilan annuel de la mise en œuvre de la LPFP	-
19 bis	Exécution des dépenses fiscales connue dès la loi de règlement	17 C
20	Rapport sur les taxes affectées aux opérateurs (avant le 30 juin 2013)	-
21	Abrogation de la LPFP 2011-2014 (sauf ses articles 12 et 14)	[sans objet]

\* L'article 17 de la future loi organique prévoit que celui-ci n'entre en vigueur qu'à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013 ou, si cette entrée en vigueur est plus tardive, un mois après l'entrée en vigueur du TSCG. La future loi organique ne s'applique donc pas au projet de LPFP 2012-2017. Toutefois celui-ci anticipe l'entrée en vigueur des articles 1 à 5, relatifs au contenu des LPFP.

\*\* Hors septième alinéa de l'article 2 et article 4 de la future loi organique, définissant de manière générique les types de dispositions autres que celles explicitement mentionnées et susceptibles de figurer dans une LPFP.

Source : *commission des finances*

## II. LES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE

### ***A. UNE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE QUI NE PRÉSENTE PAS D'ÉCART INHABITUEL PAR RAPPORT AU CONSENSUS DES CONJONCTURISTES***

Le présent projet de loi de finances repose sur une hypothèse de croissance du PIB de 0,8 % en 2013.

Selon le consensus des conjoncturistes<sup>1</sup>, la croissance serait en 2013 de 0,3 %. Sur les 24 organismes « suivis » par la revue *Consensus Forecasts*, seuls trois ont une prévision supérieure ou égale à celle du Gouvernement. La prévision la plus élevée est de 1,1 %<sup>2</sup>, la plus basse de -0,7 %<sup>3</sup>.

La prévision du Gouvernement n'est cependant pas plus volontariste que celle des précédents projets de lois de finances. En effet, lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2013, le consensus<sup>4</sup> prévoyait une croissance de 0,4 %. L'hypothèse de croissance du Gouvernement pour 2013, de 0,8 %, présente donc l'écart « habituel » par rapport au consensus des conjoncturistes, comme le montre le graphique ci-après.

<sup>1</sup> Consensus Forecasts, *octobre 2012*.

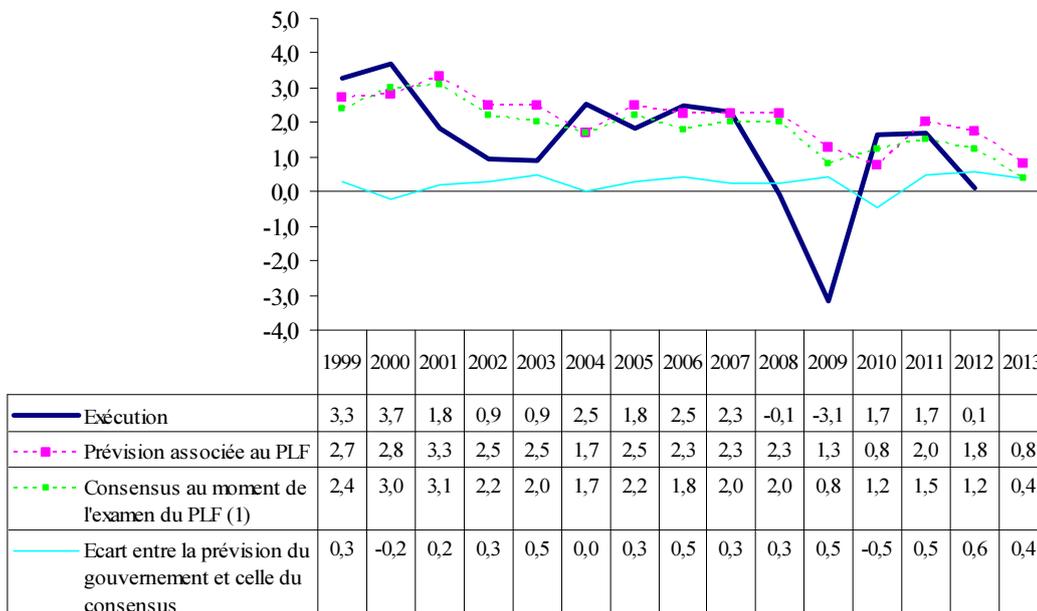
<sup>2</sup> *Barclays Capital*.

<sup>3</sup> *Oddo Securities*.

<sup>4</sup> *Commission économique de la Nation*.

**La croissance du PIB :  
prévision à l'automne d'une année donnée pour l'année suivante et exécution**

*(en %)*



(1) Commission des comptes de la Nation puis commission économique de la Nation.

Croissance du PIB en 2012 : *Consensus Forecasts*, octobre 2012.

Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers, commission économique de la Nation, calculs de la commission des finances

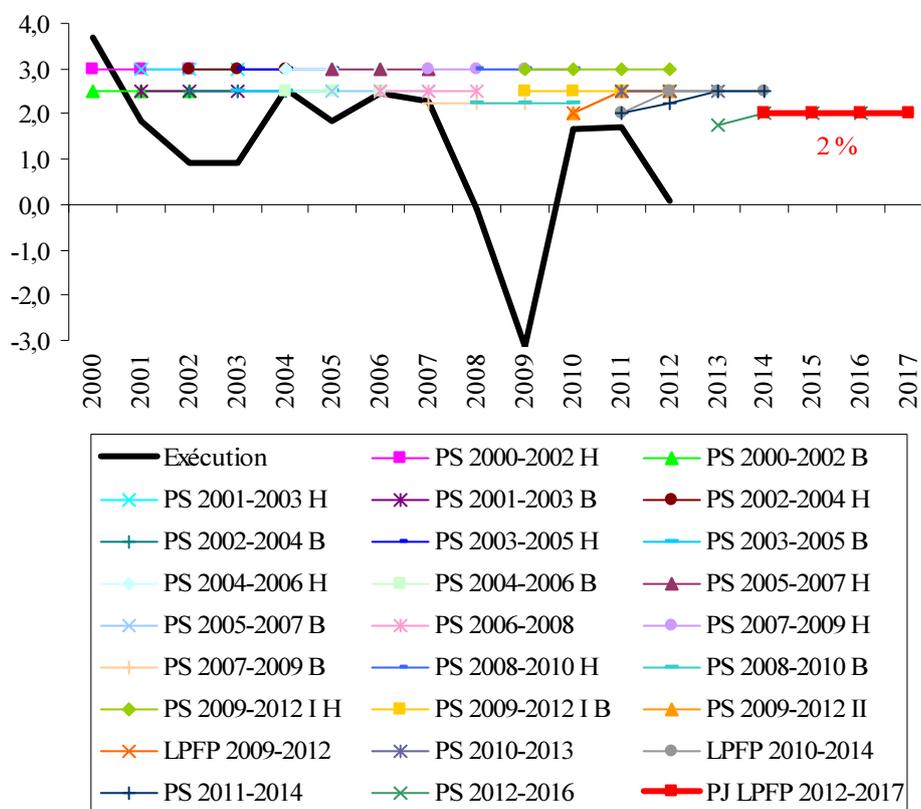
**B. UNE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE DE 2 % POUR LES ANNÉES SUIVANTES, COMME DANS LE PROGRAMME DE STABILITÉ D'AVRIL 2012**

Le projet de LPFP 2012-2017 retient, pour les années 2014 à 2017, une hypothèse de croissance annuelle de 2 %, identique à celle figurant dans le programme de stabilité d'avril 2012.

La croissance potentielle étant évaluée à environ 1,5 %, cela correspond à une croissance supérieure d'environ 0,5 point au potentiel, comme tel est habituellement le cas des programmations de finances publiques, comme le montre le graphique ci-après<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La croissance potentielle était en effet évaluée à environ 2 % jusqu'en 2007.

**La croissance du PIB :  
hypothèses associées aux programmations et exécution**



PS : programme de stabilité. LPFP : loi de programmation des finances publiques. PJ LPFP : projet de loi de programmation des finances publiques. H : scénario haut ; B : scénario bas.

La croissance effective indiquée dans le cas de 2012 est celle prévue par le consensus des conjoncturistes (*Consensus Forecasts*, octobre 2012).

Sources : commission des finances, d'après l'Insee, *Consensus Forecasts* et les textes indiqués

**C. LES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE, UN ENJEU À RELATIVISER DÈS  
LORS QUE L'ON RETIEN UNE RÈGLE DE SOLDE STRUCTUREL**

Non seulement les prévisions de croissance ne vont pas au-delà du « volontarisme » habituel mais, de surcroît, l'enjeu des prévisions de croissance pour les années 2013 à 2017 doit être relativisé.

En effet, le TSCG et le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoient une règle définie en termes d'effort structurel.

L'intérêt de cette notion est précisément d'éviter de réaliser un effort d'autant plus important que la croissance est faible, et d'être procyclique.

Des économistes préconisent d'interpréter le pacte de stabilité en termes de solde structurel. Dans un article publié le 5 février 2012 dans le *Financial Times*, Jean Pisani-Ferry écrit : « *La Commission européenne devrait indiquer clairement que les Etats doivent s'engager sur des efforts budgétaires, pas sur le résultat. Quand la croissance ralentit, la bonne approche est de s'en tenir à un sentier de correction à moyen terme, pas d'empiler des mesures successives pour atteindre une cible donnée à court terme* »<sup>1</sup>.

### III. QUEL EFFORT SUR LES RECETTES ET LES DÉPENSES EN 2013 ?

#### A. SELON UNE APPROCHE EN TERMES D'EFFORT STRUCTUREL

##### 1. Un effort structurel de 1,9 point de PIB potentiel (près de 40 milliards d'euros) en 2013 selon le Gouvernement

###### a) Une croissance des dépenses de 0,9 % en volume

Le présent projet de loi de finances repose sur une croissance des dépenses publiques de 0,9 % par an en volume en 2013, ce qui représente une forte inflexion par rapport à la tendance historique (de 2,1 % en 2000-2011), comme le montre le tableau ci-après.

**La croissance des dépenses publiques**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2013-2017	Moyenne 2000-2011
Taux de croissance de la dépense publique en volume	0,4%	0,9%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,75 %*	2,1%
Taux de croissance de la dépense publique en volume (hors dépenses militaires et recettes de fréquence hertzienne)	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%		
Inflation hors tabac	2,00%	1,75%	1,75%	1,75%	1,75%	1,75%		

\* Croissance moyenne. La moyenne des taux de croissance, indiquée dans le rapport annexé au projet de LPFP 2012-2017, est de 0,7 %.

Source : rapport annexé au projet de LPFP 2012-2017, sauf (\*) calcul de la commission des finances

<sup>1</sup> Jean Pisani-Ferry, « Europe's fiscal strategy is self-defeating » (traduction par la commission des finances).

*b) Des mesures nouvelles sur les recettes de 30 milliards d'euros en 2013*

Dans le cas des prélèvements obligatoires, en 2013 les mesures nouvelles seraient de 30 milliards d'euros.

**Les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires**

*(en milliards d'euros)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	21	20	30	5	3	-1	-6
<i>Dont mesures nouvelles au sens du compteur LPFP</i>	0	7	24	0	-1	-3	-7
<i>Dont contentieux</i>	1	-3	-3	3	2	0	0
<i>Dont autres</i>	20	16	9	1	2	2	1

NB : la ligne « Autres » comprend les effets à compter de 2013 de mesures votées avant l'élection du Président de la République.

*Source : rapport annexé au projet de LPFP 2012-2017*

Le tableau ci-après permet de répartir ces mesures nouvelles par catégorie d'administrations publiques et par véhicule législatif (au sens de la comptabilité nationale et selon les conventions du rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au présent projet de loi de finances).

On observe en particulier que, dans le cas de l'année 2013, sur les 30 milliards d'euros de mesures nouvelles :

- 15 milliards proviendraient du présent projet de loi de finances (concernant en quasi-totalité l'Etat) ;

- 4,7 milliards proviendraient du PLFSS pour 2013 ;

- 5,3 milliards proviendraient de la loi de finances rectificative de juillet 2012.

**Les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires :  
répartition par catégorie d'administrations publiques et par véhicule législatif**

*(en milliards d'euros)*

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Etat</b>	<b>-17,4</b>	<b>12,7</b>	<b>18,1</b>
PLF 2013			14,8
LFR2 2012		4,8	-0,7
LFR1 2012		0,8	0,3
LFR4 2011		4,9	1,8
LFI 2012		1,0	1,2
Mesures de périmètre 2012 hors transfert de TVA AFSSAPS		0,1	
LFI /LFSS 2012 - effets indirects sur les recettes fiscales nettes			-0,1
LFR 2 2011	1,6	2,9	-0,4
LFR 1 2011	-0,4	0,0	0,0
LFSSR 2011 - effets indirects	-0,1	-0,1	
LFI 2011	3,5	2,7	1,1
LFI /LFSS 2011 - effets indirects		-0,7	0,0
Réforme TP (gain pour l'Etat)	-21,5	-2,1	1,1
Plan de Relance	3,0	1,5	-0,2
Loi TEPA	-0,4	-0,5	-0,3
Autres*	-3,1	-2,7	-0,4
<b>Sécurité Sociale</b>	<b>12,0</b>	<b>6,5</b>	<b>9,2</b>
PLF 2013			0,2
PLFSS 2013			4,7
Autres		0,2	1,2
LFR 2 2012		2,5	6,0
LFSS 2012		2,7	
LFI 2012		0,1	
LFR 2 2011	0,3	2,9	0,1
LFSSR 2011	0,1	0,0	0,0
LFSS 2011	8,6	-1,4	-0,1
Autres	3,0	-0,5	-2,9
<b>Administrations publiques locales</b>	<b>25,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>
<b>Organismes divers d'administration centrale</b>	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>	<b>2,7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>21,4</b>	<b>20,1</b>	<b>30,3</b>
<i>Dont :</i>			
<i>PLF 2013**</i>			15
<i>PLFSS 2013**</i>			4,7
<i>LFR2 2012**</i>		7,3	5,3

NB : ce tableau est réalisé d'après le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au présent projet de loi de finances. Il s'entend donc au sens de la comptabilité nationale. Dans le cas de l'Etat, les concepts et périmètres peuvent varier par rapport à ceux du tome I du fascicule des « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances

\* Dont contentieux précompte et OPCVM.

\*\* Champ : Etat et administrations de sécurité sociale.

Source : d'après le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au présent projet de loi de finances

Le tableau de la page suivante synthétise les principales mesures du présent projet de loi de finances et du PLFSS pour 2013. On en dénombre plus de trente. Les principales sont l'imposition au barème des revenus du capital (2 milliards d'euros), l'application de la quote-part de frais et charges sur les plus-values de long terme à la plus-value brute et non plus nette (2 milliards d'euros) et la limitation de la déductibilité des charges financières (4 milliards d'euros).

*c) En conséquence, sous l'hypothèse d'une croissance potentielle de 1,5 %, un effort structurel de 1,9 point de PIB potentiel, soit près de 40 milliards d'euros*

Selon le Gouvernement, cette croissance des dépenses et ces mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires correspondent en 2013 à un effort structurel de 1,9 point de PIB potentiel, soit près de 40 milliards d'euros.

#### L'effort structurel prévu par le projet de LPFP 2012-2017

(en points de PIB potentiel)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017*
<b>Solde public</b>	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3	
<b>Solde structurel</b>	-4,8	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0	
<b>Variation du solde structurel</b>	1,5	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1	3,8
<b>Dont effort structurel</b>	1,2	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1	3,4
<i>Mesures nouvelles en PO</i>	1,0	1,1	1,6	0,1	0,1	0,0	-0,3	1,5
<i>Effort en dépenses</i>	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	1,9
Dont composante non discrétionnaire	0,4	-0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,4
<i>Croissance potentielle (en %)</i>	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	

Source : rapport annexé au projet de LPFP 2012-2017, sauf (\*) calculs de la commission des finances

Cet effort structurel de 1,9 point de PIB potentiel (près de 40 milliards d'euros) se décomposerait de la manière suivante :

- les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires seraient de 1,6 point de PIB (30 milliards d'euros) ;

- l'effort structurel sur les dépenses (c'est-à-dire la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel) serait quant à lui de 0,3 point de PIB. En effet, si les dépenses augmentent de 0,9 % en volume, alors que la croissance potentielle est de 1,4 % en volume, si l'on prend en compte le fait que les dépenses représentent environ la moitié du PIB, le ratio dépenses/PIB potentiel diminue de 0,3 point de PIB potentiel<sup>1</sup>, soit environ 7 milliards d'euros.

<sup>1</sup>  $(1,4 - 0,9) \times 0,5 = 0,25$ .

**Les mesures nouvelles prévues pour 2013 par le présent projet  
de loi de finances et le PLFSS 2013**

*(en milliards d'euros)*

	<b>Etat</b>	<b>Sécurité sociale</b>	<b>Total</b>
<b>PLF 2013</b>	<b>14,8</b>	<b>0,2</b>	<b>15,0</b>
Imposition au barème des revenus du capital	2,0		2,0
Imposition au barème des plus-values mobilières	1,0		1,0
Création d'une tranche d'impôt sur le revenu à 45 %	0,3		0,3
Baisse du plafond du quotient familial à 2 000 €	0,5		0,5
Revalorisation de la décote, pour protéger les ménages les plus modestes	-0,3		-0,3
Contribution exceptionnelle à 75 % pour les revenus d'activité supérieurs à 1 M€	0,2		0,2
Lutte contre la fraude	1,0		1,0
Réforme des plus-values immobilières	0,0		0,0
Mesures sectorielles de fiscalité des entreprises d'assurance	0,8		0,8
Limitation de la déductibilité des charges financières	4,0		4,0
Application de la quote-part de frais et charges sur les plus-values de long terme à la plus-value brute et non plus nette	2,0		2,0
Impôt minimum de 50 %, par limitation de l'imputation des déficits	1,0		1,0
Réforme du cinquième acompte	1,0		1,0
Réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	1,0		1,0
Renforcement de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) air	0,0		0,0
Renforcement de la taxe sur les logements vacants (TLV)	0,2		0,2
Durcissement du malus automobile	0,2		0,2
Réforme des plus-values immobilières		0,2	0,2
<b>PLFSS 2013</b>		<b>4,7</b>	<b>4,7</b>
Forfait social sur indemnités de rupture conventionnelle		0,3	0,3
Passage aux cotisations sur la base du salaire réel pour les salariés à domicile		0,3	0,3
Refonte de la fiscalité du tabac (rehaussement des droits sur les tabacs à bas prix)		0,1	0,1
Hausse des droits sur la bière		0,5	0,5
Réforme des prélèvements sociaux des indépendants		1,1	1,1
Création d'une contribution patronale sur les bonus (« carried interest ») perçus par les salariés de certaines sociétés de gestion dans le secteur de la finance		0,1	0,1
Assujettissement des indemnités des élus locaux aux cotisations sociales		0,1	0,1
Relèvement de la contribution tarifaire d'acheminement		0,2	0,2
Relèvement du taux de cotisation CNAVPL		0,2	0,2
Assujettissement des retraites à la contribution de solidarité sur l'autonomie (CSA)		0,4	0,4
Relèvement du taux de cotisation CNRACL		0,6	0,6
Harmonisation de l'assiette de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) dans le secteur des assurances		0,1	0,1
Réforme de la taxe sur les salaires		0,5	0,5
Hausse des cotisations de la branche accidents du travail / maladies professionnelles		0,2	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>14,8</b>	<b>4,9</b>	<b>19,7</b>

Champ : Etat et administrations de sécurité sociale.

Ce tableau est réalisé d'après le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au présent projet de loi de finances. Il s'entend donc au sens de la comptabilité nationale. Dans le cas de l'Etat, les concepts et périmètres peuvent varier par rapport à ceux du tome I du fascicule des « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances

Source : d'après le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au présent projet de loi de finances

*d) Après 2013, la prise en compte des suites du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*

Le 7 novembre 2012, le Gouvernement a présenté un amendement – rejeté par le Sénat, malgré un avis favorable de votre rapporteur général – au projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017, prévoyant que les principales dispositions de la programmation « *pourront être révisées pour prendre en compte les impacts du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi en termes d'allègement des prélèvements obligatoires et de baisse de la dépense publique, ce qui modifiera les trajectoires de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques* ».

Ce pacte devrait maintenir l'effort structurel global inchangé, mais le faire davantage reposer sur les dépenses, et modifier sa répartition entre catégories d'administrations publiques. En effet, selon l'objet de l'amendement précité, « *ce pacte conduira à l'allègement de la charge fiscale des entreprises grâce à la création d'un « crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi » qui montera en charge progressivement (10 Md€ en 2014, puis 15 Md€ en 2015 et 20 Md€ en 2016). Cette baisse de recettes pour l'Etat sera intégralement financée, d'une part, par un effort supplémentaire d'économies sur les dépenses de l'ensemble des acteurs publics (Etat, agences, collectivités territoriales, protection sociale) pour 10 Md€ et, d'autre part, à travers une évolution de la TVA et une nouvelle fiscalité écologique* ».

## **2. Une estimation qui dépend de l'hypothèse de croissance potentielle**

L'estimation de l'effort structurel, de près de 40 milliards d'euros, est toutefois dépendante, en ce qui concerne les dépenses, de l'hypothèse retenue en matière de croissance potentielle. En effet, dans le cas des dépenses l'effort structurel est égal à la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel.

Le Gouvernement estime on l'a vu la croissance potentielle à 1,4 % en 2013. Une hypothèse de croissance potentielle de 1 % ramènerait l'effort structurel sur les dépenses à 0,1 point de PIB (d'où un effort structurel total de 1,7 point de PIB, soit 35 milliards d'euros). Inversement, une hypothèse de croissance potentielle de 2 % le porterait à 0,6 point de PIB (d'où un effort structurel total de 2,3 points de PIB, soit 45 milliards d'euros).

**B. SELON UNE APPROCHE EN TERMES DE MESURES SUR LES RECETTES ET D'ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES PAR RAPPORT À LEUR TENDANCE : 37 MILLIARDS D'EUROS SELON LE GOUVERNEMENT**

Dans son dossier de presse sur le présent projet de loi de finances, le Gouvernement retient une approche différente, consistant à raisonner en termes non d'effort structurel, mais de mesures « concrètes », les chiffres étant par ailleurs arrondis.

Dans le cas des dépenses, ces mesures sont implicitement chiffrées non par rapport à la croissance potentielle du PIB, mais par rapport à leur tendance spontanée. Ainsi, les 12,5 milliards d'euros (0,6 point de PIB) d'économies annoncées sont supérieurs à l'effort structurel sur les dépenses (on l'a vu de 0,3 point de PIB).

Le dossier de presse paraît reposer sur l'hypothèse d'une croissance spontanée des dépenses de 1,5 % par an en volume, conformément à un récent rapport de l'inspection générale des finances<sup>1</sup>. Leur croissance prévue pour 2013 est de 0,9 % en volume, mais seulement 0,5 % en volume hors dépenses militaires et recettes de fréquence hertzienne. Une croissance des dépenses de 0,5 % au lieu de 1,5 % correspond à une économie d'un point de dépenses publiques, soit plus de 10 milliards d'euros, ce qui est compatible avec le montant de 12,5 milliards d'euros indiqué par le dossier de presse.

Dans le cas des recettes, le dossier de presse indique environ 24 milliards d'euros de mesures nouvelles, dont 4,4 milliards d'euros provenant de la montée en puissance de la loi de finances rectificative du 16 août 2012. Ce montant de 24 milliards d'euros correspond aux 24 milliards d'euros de mesures nouvelles au sens du « compteur LPFP » indiqués ci-avant. Il ne comprend pas les moindres recettes dues aux contentieux, les mesures prises par la majorité précédente et les augmentations de taux des collectivités territoriales, qui ont l'a vu portent l'ensemble des mesures nouvelles à 30 milliards d'euros en 2013. En prenant en compte les effets 2013 de l'ensemble de ces mesures, le montant des mesures sur les recettes et les dépenses de 2013 atteint 42,5 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> *Inspection générale des finances, rapport n° 2012-M-008-03 de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'Etat.*

**Les 37 milliards d'euros de mesures sur les recettes et les dépenses  
annoncés par le Gouvernement pour 2013**

*« Les 30 milliards d'euros nécessaires à l'atteinte de l'objectif se décomposent en environ 10 milliards d'euros de recettes supplémentaires prélevées sur les ménages les plus aisés, environ 10 milliards d'euros de recettes supplémentaires prélevées sur les entreprises qui disposent des plus grandes marges de manœuvre, en préservant les petites et moyennes entreprises, et 10 milliards d'euros d'économies, en préservant les secteurs prioritaires comme l'éducation, l'emploi, la justice et la sécurité.*

*« S'ajoutent à ces 30 milliards d'euros de mesures, la maîtrise de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en 2013, contenu à 2,7 %, soit une économie de 2,5 milliards d'euros par rapport à l'évolution tendancielle de ce poste, ainsi que la montée en puissance des mesures de la loi de finances rectificative du 16 août 2012, estimée à 4,4 milliards d'euros. »*

*Source : dossier de presse du présent projet de loi de finances*

## SECONDE PARTIE

### LE BUDGET 2013 : ASSURER LE RETOUR A L'EQUILIBRE, S'ENGAGER SUR LA VOIE DE LA JUSTICE FISCALE

#### Les principaux chiffres du projet de loi de finances pour 2013

##### 1. – LES RECETTES

Recettes fiscales nettes : 298,5 milliards d'euros (+ 10,4 %\*)

Dépenses fiscales : 70,8 milliards d'euros (- 0,2 %)

Recettes non fiscales : 14,1 milliards d'euros (+ 0,6 %)

Taux de couverture des dépenses du budget général : 84,1 % (+ 6,1 points)

##### 2. – LES DÉPENSES ET LES EMPLOIS

Dépense sous norme « zéro valeur » : 278,7 milliards d'euros (+ 0,0 %)

*Dont dépenses de personnel (hors pensions) : 81,1 milliards d'euros (+ 0,2 %)*

*Dont PSR collectivités territoriales sous norme : 55,7 milliards d'euros (+ 0,2 %)*

*Dont PSR Union européenne : 19,6 milliards d'euros (+3,7 %)*

Dépense sous norme « zéro volume » : 370,9 milliards d'euros (- 1,43 %)

*Dont charge de la dette : 46,9 milliards d'euros (- 3,9 %)*

*Dont dépenses de pensions : 45,2 milliards d'euros (+ 7,1 %)*

Plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat : 1 915 313 ETPT (- 1,0 %)

##### 3. – LE SOLDE ET SON FINANCEMENT

Solde général : - 61,6 milliards d'euros (+ 26,2 %)

*Dont solde primaire : - 14,7 milliards d'euros (+ 60,2 %)*

Besoin et ressources de financement de l'Etat : 171,1 milliards d'euros (- 6,4 %)

Amortissement de la dette à moyen et long termes : 107,9 milliards d'euros (+ 10,2 %)

Encours de la dette à fin 2013\*\* : 1 452,4 (+ 4,7 %)

\* Les pourcentages d'évolution sont par rapport au révisé 2012 pour les recettes et le solde, et par rapport à la LFI 2012 pour les dépenses et les emplois. Ils sont tous exprimés en valeur, à l'exception du pourcentage de progression de la dépense sous norme « zéro volume ».

\*\* Projection, en valeur actualisée.

*Nota bene : l'analyse de l'équilibre budgétaire prévu pour 2013 repose sur les données contenues dans le projet de loi adopté en Conseil des ministres. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture sont analysées dans le cadre du commentaire de l'article d'équilibre (article 45).*

*Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires*

## **I. UNE PROGRESSION DE PLUS DE 10 % DES RECETTES DE L'ETAT (29 MILLIARDS D'EUROS) SOUS L'EFFET DES MESURES NOUVELLES DU PLF 2013**

### ***A. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE NOUVELLE STRATÉGIE FISCALE***

Le montant des recettes fiscales nettes de l'Etat s'établirait à 299,3 milliards d'euros à périmètre constant<sup>1</sup>, en hausse de 29 milliards d'euros par rapport au révisé 2012<sup>2</sup> (soit une progression de 10,7 %). **A périmètre courant**, ces recettes s'établissent à **298,5 milliards d'euros**, et à 284,9 milliards d'euros sans les mesures nouvelles du PLF 2013.

#### **1. Une évolution spontanée qui explique moins d'un tiers de l'accroissement des recettes (+ 3 %, soit 8,4 milliards d'euros)**

**8,4 milliards d'euros** de recettes supplémentaires sont attendues au titre de l'évolution spontanée des recettes fiscales, c'est-à-dire de la dynamique naturelle de l'assiette des différents impôts. **Cette évolution spontanée représente seulement 29 % de l'accroissement des recettes entre le révisé 2012 et 2013, la hausse provenant essentiellement des mesures antérieures à 2013 (à hauteur de 24 %, soit 6,9 milliards d'euros) et surtout des mesures du PLF 2013 (47 %, soit 13,6 milliards d'euros)**, comme le détaille le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> La comparaison à périmètre constant consiste à retrancher les effets des mesures de périmètre et de transfert intervenant entre 2012 et 2013. Ces mesures représentent une perte de recettes globale de 0,8 milliard d'euros correspondant aux opérations suivantes :

- l'affectation aux régimes de sécurité sociale de taxes relevant auparavant de l'Etat (à hauteur de - 0,7 milliard d'euros) : la part de l'Etat au sein de la taxe sur les boissons sucrées (0,15 milliard d'euros) et de la taxe sur les boissons avec édulcorants (0,06 milliard d'euros) et des droits de consommation sur les tabacs (0,45 milliard d'euros) ;

- suite à l'abrogation des exonérations fiscales et sociales sur les heures supplémentaires, la perception par l'Etat de recettes accrues de TVA (+ 0,5 milliard d'euros) auparavant affectées à la sécurité sociale ;

- suite à la réforme du statut des conservateurs des hypothèques, le transfert en recettes fiscales (- 0,6 milliard d'euros à périmètre constant) de la contribution de sécurité immobilière, qui correspond à l'ancien prélèvement sur le salaire des conservateurs des hypothèques.

<sup>2</sup> La révisé 2012 correspond aux nouvelles prévisions de recettes pour l'année 2012, actualisées au regard des éléments connus (notamment les recettes fiscale encaissées) à la date de préparation du projet de loi de finances pour 2013.

**L'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat**

(en millions d'euros)

Impôts	Révisé 2012	Evolution spontanée	Mesures antérieures au PLF	Mesures PLF	Prévision 2013 (constant)	Mesures de périmètre et de transfert	Prévision 2013 (courant)	Variation 2012-2013	
								M€	%
IR	58 989	2 684	4 227	6 657	72 557	0	72 557	13 568	23,0%
IS	40 335	2 385	-1 085	8 000	49 635	2 676	52 311	9 300	23,1%
TIPP	13 602	-95	391	0	13 898	-52	13 846	296	2,2%
TVA	136 745	3 148	2 228	0	142 121	-686	141 435	5 376	3,9%
Autres	20 671	278	1 126	-1 023	21 052	-2 689	18 363	381	1,8%
<b>Total</b>	<b>270 342</b>	<b>8 400</b>	<b>6 887</b>	<b>13 634</b>	<b>299 263</b>	<b>-751</b>	<b>298 512</b>	<b>28 921</b>	<b>10,7%</b>

**Part dans la croissance totale des recettes**

De l'évolution spontanée	29,0%
Des mesures antérieures à 2013	23,8%
Des mesures du PLF 2013	47,1%
De l'IR	46,9%
De l'IS	32,2%
De la TIPP	1,0%
De la TVA	18,6%
Des autres recettes	1,3%

Source : commission des finances, d'après le tome I de l'annexe Voies et moyens au projet de loi de finances pour 2013

## **2. Des mesures antérieures au 6 mai 2012 qui majorent les recettes de 1,5 % (4,1 milliards d'euros)**

Le tableau ci-après détaille l'impact des principales mesures adoptées avant le second tour de l'élection présidentielle. Elles tendent globalement à **majorer les recettes de l'Etat de 4,1 milliards d'euros**.

La mesure ayant le plus fort rendement est **la désindexation en 2013 du barème** de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune et des droits de mutation à titre gratuit (+ **1,6 milliard d'euros**).

La réduction de 15 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu a un impact fiscal positif de 0,5 milliard d'euros en 2013.

La suppression du bouclier fiscal a un impact fiscal positif de + 0,2 milliard d'euros en 2013.

Les autres mesures antérieures à 2013 peuvent être présentées par ordre chronologique d'ancienneté.

Opérée par la **loi de finances pour 2009**, la limitation du bénéfice de la demi-part supplémentaire au titre de l'impôt sur le revenu aux seuls contribuables vivant seuls et ayant eu un enfant à charge pendant au moins cinq ans majore les recettes fiscales de 0,7 milliard d'euros.

**La réforme de la taxe professionnelle (TP) de 2010**, mise en place en 2011, avait entraîné des pertes de recettes fiscales en 2011 et 2012. Comme l'explique le tome I de l'annexe Voies et moyens, « *cette variation s'explique par :*

*« - la disparition quasi-totale des encaissements des anciens impôts liés à la TP ou des nouveaux impôts économiques locaux affectés transitoirement à l'Etat en 2010, qui ajoutés aux transferts de fiscalité contribuent à une dégradation de - 0,3 milliard d'euros ;*

*« - des gains sur l'impôt sur le revenu et sur les sociétés en augmentation de + 0,36 milliard d'euros par rapport à 2012, l'allègement fiscal des entreprises étant très légèrement supérieur au niveau 2012 ;*

*« - à l'inverse, de moindres dégrèvements d'impôts locaux (soit un impact de + 0,65 milliard d'euros par rapport à 2012 sur les recettes fiscales nettes), dus essentiellement à la disparition de la taxe professionnelle ».*

Deux mesures de **la loi de finances pour 2011** majorent fortement les recettes fiscales :

- la suppression du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt dans le cadre de la réforme de l'accession à la propriété (+ 0,6 milliard d'euros en 2013) ;

- la création de la taxe de risque systémique sur les banques (+ 0,3 milliard d'euros).

Les **mesures dites « de redressement »** prises dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 (n° 2011-1117 du 19 septembre 2011) se traduisent globalement par des moins-values fiscales dans le PLF 2013, par le contrecoup de leur impact positif sur les finances publiques en 2012. La limitation de la possibilité de reporter les déficits au titre de l'impôt sur les sociétés (impact de + 1 milliard d'euros en 2012 par rapport 2011) se traduit par de moindres recettes fiscales dans le PLF 2013 par rapport à 2012 (- 0,5 milliard d'euros).

Comme le détaille la partie VIII du tome I de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013, **les mesures adoptées dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2012 ont un impact global de + 0,231 milliard d'euros en mesures nouvelles sur le budget général de l'Etat en 2013 :**

- le recentrage du prêt à taux zéro sur certains logements neufs majore les recettes fiscales du budget 2013 de 0,27 milliard d'euros ;

- en revanche, deux autres mesures dégradent l'équilibre budgétaire, la révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique (- 14 millions d'euros) et la prorogation de l'exonération d'impôt sur les sociétés dans les zones franches urbaines (- 25 millions d'euros).

Parmi les mesures de la **première loi de finances rectificative pour 2012**<sup>1</sup>, la taxe sur les transactions financières a un rendement estimé à 1,1 milliard d'euros en 2013, soit un surcroît de recettes par rapport à 2012 (0,367 milliard d'euros) de 0,733 milliard d'euros dans le PLF 2013. Une seule autre mesure a un impact, marginal, sur le solde budgétaire en 2013 : l'application du taux réduit de TVA de 7% aux produits phytopharmaceutiques utilisés par l'agriculture biologique (- 1 million d'euros).

Enfin, le **solde** des mesures antérieures à la deuxième loi de finances rectificative est **diminué de 1,2 milliard d'euros supplémentaires** en 2013 (s'ajoutant à un solde de - 1,5 milliard d'euros en 2012) **sous l'effet de deux contentieux :**

- à hauteur de - 0,9 milliard d'euros supplémentaires en 2013, le report sur l'année 2013 du paiement du contentieux relatif au précompte ;

- à hauteur de - 0,3 milliard d'euros supplémentaires par rapport à 2012 (soit - 1,8 milliard d'euro en 2013), du paiement à opérer en application de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 10 mai 2012 condamnant le régime de retenue à la source sur les dividendes de sociétés françaises versés à des OPCVM<sup>2</sup> étrangers.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>2</sup> Organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

**Impact des mesures antérieures à la seconde loi de finances rectificative pour 2012**

(en milliards d'euros)

	<b>2013</b>
<b>Mesures nouvelles et périmètre</b>	
<b>Impôt net sur le revenu</b>	
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt	-0,3
Création du C.I <sup>1</sup> . Scellier	-0,3
Limitation du bénéfice de la demi-part supplémentaire aux seuls contribuables vivant seuls ayant eu à charge un enfant pendant au moins 5 ans	0,7
Verdissement CI intérêts d'emprunt	0,1
Réforme TP: impact IR	0,1
Aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans des équipements photovoltaïques	0,2
Réforme de l'accession à la propriété- suppression du CI intérêts d'emprunt	0,6
"Exit tax" sur les plus-values	0,1
Modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières-impact IR	0,1
Réduction de 15% d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0,5
Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique	0,3
Recentrage des dispositifs d'aide à l'investissement dans les PME	0,2
Désindexation en 2012 et 2013 du barème de l'IR, de l'ISF et des DMTG	1,6
Augmentation du PFL sur dividendes et intérêts	0,1
frais professionnels des revenus soumis à CSG-CRDS	0,1
Lutte contre la fraude	-0,1
Autres	0,0
<b>Impôt net sur les sociétés</b>	
Crédit impôt recherche	-0,2
Restitution anticipée du crédit impôt recherche (plan de relance)	-0,3
Restitution anticipée des créances de carry-back « RAD » (plan de relance)	-0,1
Augmentation du taux de l'amortissement dégressif (plan de relance)	0,2
Crédit impôt 1 <sup>ère</sup> accession propriété à taux zéro	-0,1
Report de la réforme du régime fiscal des mutuelles (avant LFI 2011)	0,1
Réforme TP: impact IS	0,3
Remboursement immédiat des créances de CIR aux PME	0,1
Réforme de l'accession à la propriété- création du PTZ +	-0,2
Report de la mise en place de l'exonération d'IS pour les entreprises d'assurance	-0,2
Report de la réforme du régime fiscal des mutuelles	0,2
Limitation de la possibilité pour les entreprises bénéficiaires de reporter leurs déficits	-0,5

<sup>1</sup> Crédit d'impôt.

	<b>2013</b>
Suppression du bénéfice mondial consolidé	-0,1
Recentrage du PTZ+ avec mise sous conditions de ressources	0,3
Recentrage de la déductibilité des charges liées aux titres de participation	0,1
Aménagement de la réforme du régime fiscal des mutuelles	-0,1
Suppression de l'exonération d'IS pour les entreprises d'assurance sur les contrats solidaires et responsables	0,2
Effets indirects des mesures prises en LF et LFSS 2012	-0,2
Autres	0,1
<b>Taxe sur la valeur ajoutée nette</b>	
Création d'un taux intermédiaire de TVA à 7%	0,1
Hausse du taux normal de TVA de 19,6% à 20,2%	8,8
Autres	0,0
<b>Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques</b>	
Augmenter le taux de taxation sur le fioul	0,0
Autres	0,1
<b>Autres recettes fiscales nettes (RFN)</b>	
Réforme TP: impact autres RFN	0,3
Taxe systémique sur les banques	0,3
Suppression du bouclier fiscal	0,2
Généralisation de l'auto-liquidation du bouclier fiscal	-0,1
Taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises soumises au quota de CO2	-0,1
Prorogation d'un an du remboursement partiel de TICPE pour les exploitants agricoles	0,1
Création d'une taxe sur les transactions financières	0,7
Remboursement au titre du contentieux sur le précompte mobilier	-0,9
Remboursement au titre du contentieux OPCVM étrangers	-0,3
<b>Transfert de recettes</b>	
<b>Taxe sur la valeur ajoutée nette</b>	
TVA compétitivité	-8,8
<b>Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques</b>	
Mesures de transfert RSA	0,1
<b>Total</b>	<b>4,1</b>

Source : d'après le tome I de l'annexe Voies et moyens au projet de loi de finances pour 2013

### **3. L'effet en 2013 des mesures de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 (+ 1 %, soit 2,8 milliards d'euros)**

Comme le détaille le tableau ci-après, **les mesures de la seconde loi de finances rectificative pour 2012** ont accru les recettes fiscales nettes de l'Etat de **+ 4,9 milliards d'euros en 2012**. Elles ont un **impact supplémentaire de + 2,8 milliards d'euros en 2013<sup>1</sup>**, correspondant au solde de recettes supplémentaires et de pertes de recettes en 2013 par rapport à 2012, du fait notamment de l'anticipation en 2012 de recettes qui auraient dû être perçues en 2013.

Ce solde de + 2,8 milliards d'euros en 2013 correspond aux recettes supplémentaires en 2013 (+ 8,1 milliards d'euros), diminuées des mesures ayant un impact négatif sur les recettes fiscales par rapport à 2012 (- 5,3 milliards d'euros).

Les recettes supplémentaires (+ 8,1 milliards d'euros) des mesures de la seconde loi de finances rectificative pour 2012 se décomposent comme suit :

a) **+ 4 milliards d'euros suite à la suppression des exonérations de cotisations sociales** (hors cotisations patronales pour les entreprises de moins de 20 salariés) **et des avantages fiscaux attachés aux heures supplémentaires et complémentaires**, qui se répartit entre + 0,5 milliard d'euros au titre de l'impôt sur le revenu et + 3,5 milliards d'euros pour le retour à l'Etat du panier de recettes affectées aux organismes de sécurité sociale en compensation de ces exonérations<sup>2</sup> ;

b) **+ 1,6 milliard d'euros** au titre de l'instauration d'une **contribution de 3 % sur le versement de dividendes**, cette mesure ayant été réévaluée de + 0,8 milliard d'euros lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2013 ;

c) **+ 1,1 milliard d'euros** provenant du relèvement des droits de mutation à titre gratuit (**DMTG**) ;

d) **+ 0,8 milliard d'euros** au titre de **l'impôt sur les sociétés** correspondant à des mesures anti-abus ;

---

<sup>1</sup> En dehors du budget général de l'Etat, les mesures adoptées à l'été 2012 entraînent également en 2013 un transfert de 0,5 milliard d'euros aux organismes de sécurité sociale au titre du maintien d'un allègement de cotisations patronales sur les heures supplémentaires et complémentaires dans les entreprises de moins de 20 salariés. L'exposé général des motifs du PLF 2013 indique un gain net légèrement inférieur (2,8 milliards d'euros), correspondant à une différence d'arrondis et à un recensement moins exhaustif des mesures que celui conduit ci-après.

<sup>2</sup> Ce retour à l'Etat, correspondant à la suppression d'exonérations qui étaient compensées par l'Etat aux organismes de sécurité sociale, se répartit comme suit :

a) + 1 milliard d'euros pour la contribution sociale sur les sociétés,

b) + 2,1 milliards d'euros pour la TVA,

c) + 0,4 milliard d'euros pour les droits de consommation sur les tabacs.

## Impact des dispositions de la seconde loi de finances rectificative pour 2012

(en millions d'euros)

Mesure	2012	2013
<b>Impôt net sur le revenu</b>		
Suppression de l'exonération fiscale des heures de travail supplémentaires et complémentaires effectuées à compter du 1 <sup>er</sup> août 2013	0	500
<b>Impôt net sur les sociétés</b>		
Anticipation du versement de la majoration exceptionnelle de 5 % d'IS pour les entreprises de plus de 250 M€ de chiffre d'affaires	800	-1 600
Mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises	200	800
Suppression de l'avantage fiscal lié à la provision pour investissement prévue à l'article 237 bis A du CGI	0	62
<b>Taxe nette sur la valeur ajoutée</b>		
Suppression de la TVA compétitivité : baisse du taux normal de TVA de 20,2 % à 19,6 %	-1 780	-8 820
Suppression de la TVA compétitivité : annulation du transfert du 0,6 point de TVA supplémentaire aux organismes de sécurité sociale	1 780	8 820
Suppression des exonérations sociales des heures supplémentaires : retour à l'Etat du panier fiscal compensatoire - impact TVA	0	2 112
Rétablissement du taux réduit de TVA à 5,5 % dans le secteur des livres	0	-50
Rétablissement du taux réduit de TVA à 5,5 % sur la billetterie des spectacles vivants	0	-19
<b>Autres recettes fiscales nettes</b>		
Suppression de la retenue à la source applicable aux distributions de dividendes de sociétés françaises à des OPCVM étrangers	0	-800
Maintien d'une retenue à la source de 15 % sur les dividendes issus des résultats exonérés des sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) françaises distribués à des OPCVM, OPCI et SICAF non résidents établis dans l'Espace économique européen et dans tout pays conventionné	15	45
Contribution exceptionnelle sur la fortune en 2012	2325	-2 325
Contribution exceptionnelle du secteur pétrolier	550	-550
Contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les dividendes distribués	0	1 600
Doublement du taux de la taxe de risque systémique	550	260
Adaptation aux sociétés d'investissements immobiliers cotés (SIIC) de l'exonération prévue pour les distributions opérées entre membres d'une même intégration fiscale, le régime d'intégration fiscale ne s'appliquant pas aux SIIC	-10	-30
Aménagement des droits de mutation à titre gratuit (impact sur les donations)	130	310
Aménagement des droits de mutation à titre gratuit (impact sur les successions)	10	770
Suppression des exonérations sociales des heures supplémentaires : retour à l'Etat du panier fiscal compensatoire - impact droits tabac	0	449
Modification de la taxe sur les transactions financières	170	330
<b>Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés</b>		
Suppression des exonérations sociales des heures supplémentaires : retour à l'Etat du panier fiscal compensatoire - impact sur la contribution sociale sur les bénéfices	156	976
FNAMF		
Suppression du droit de timbre annuel conditionnant l'accès à l'aide médicale d'Etat (AME)	-3	-3
<b>TOTAL</b>	<b>4893</b>	<b>2837</b>

**Mode de lecture** : les montants indiqués dans la colonne 2013 correspondent à la variation (accroissement ou diminution) des recettes en 2013 par rapport à 2012. Par exemple, la contribution exceptionnelle sur l'ISF majore les recettes 2012 de 2 325 millions d'euros par rapport à 2011, mais diminue les recettes 2013 de -2 325 millions d'euros par rapport à 2012.

Source : commission des finances, d'après le tome I de l'annexe Voies et moyens au projet de loi de finances pour 2013

e) + 0,3 milliard d'euros provenant du doublement du taux de la taxe de risque systémique sur les banques ;

f) + 0,3 milliard d'euros pour le doublement du taux de la taxe sur les transactions financières ;

Les mesures suivantes de la seconde loi de finances rectificative pour 2012 diminuent les recettes fiscales pour 2013 (- 5,3 milliards d'euros) comme suit :

a) - 2,3 milliards d'euros pour le contrecoup de la contribution exceptionnelle sur la fortune en 2012 ;

b) - 1,6 milliard d'euros pour contrecoup de l'anticipation en 2012 de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés ;

c) - 0,6 milliard d'euros pour le contrecoup de la taxe exceptionnelle sur les stocks pétroliers.

d) - 0,8 milliard d'euros suite à la suppression de la retenue à la source sur les revenus distribués aux OPCVM étrangers, ce dispositif ayant été condamné par la Cour de justice de l'Union européenne en mai 2012.

#### **4. Les mesures nouvelles du PLF 2013 : + 14 milliards d'euros**

*a) Des mesures du PLF 2013, du PLFSS 2013 et de la seconde loi de finances rectificative pour 2012 qui majorent de 24 milliards d'euros les recettes de l'ensemble des administrations publiques*

Selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2013, **les mesures fiscales nouvelles proposées dans le PLF 2013 majorent les recettes à hauteur de 15,8 milliards d'euros<sup>1</sup>, cet effort étant réparti entre les entreprises (+ 9,6 milliards d'euros) et les ménages (+ 6,2 milliards d'euros)**. Compte tenu des mesures prévues dans le PLFSS, l'effort en prélèvements obligatoires demandé s'élève à environ 10 milliards d'euros pour les entreprises et est également de l'ordre de 10 milliards d'euros pour les ménages, soit au total 20 milliards d'euros.

Parallèlement, l'effort sur les dépenses est de 10 milliards d'euros (*cf. infra*).

Dans le détail, comme le précise le **compteur des mesures nouvelles** prévu à l'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017 (PLPFP) (*cf. encadré ci-dessous*), **les mesures nouvelles du PLF 2013 et du PLFSS 2013 sont évaluées à 18,7 milliards d'euros, dont**

---

<sup>1</sup> Cf. tableau figurant en page 19 de l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2013. La différence avec le chiffrage de 13,6 milliards d'euros figurant dans le tome I de l'annexe « Voies et moyens » est expliquée ci-après.

**14 milliards d'euros dans le PLF 2013<sup>1</sup> et 4,7 milliards d'euros dans le PLFSS 2013.** La différence avec le chiffrage global de 20 milliards d'euros tient notamment aux effets de la lutte contre la fraude fiscale, comme évoqué ci-dessus.

A ce total doit s'ajouter l'impact en 2013 des mesures nouvelles de la seconde loi de finances rectificative pour 2013 (+ 5,2 milliards d'euros), portant le **total des mesures fiscales en 2013 à + 24 milliards d'euros.**

**Le compteur de mesures nouvelles relatif à l'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017**

*(en milliards d'euros)*

	2012	2013	2014
<b>Sous-total PLF 2013<sup>2</sup></b>		<b>14,0</b>	<b>-6,3</b>
Imposition au barème des revenus du capital		2,0	-1,6
Imposition au barème des plus-values mobilières		1,0	0
Création d'une tranche d'impôt sur le revenu à 45 %		0,3	0
Baisse du plafond du quotient familial à 2 000 euros		0,5	0
Revalorisation de la décote		-0,3	-0,2
Contribution exceptionnelle à 75 % pour les revenus d'activité supérieurs à 1 million d'euros		0,2	0
Réforme des plus-values immobilières		0,2	0,3
Mesures sectorielles de fiscalité des entreprises d'assurance		0,8	-0,8
Dispositif de soutien à l'investissement locatif			-0,0
Limitation de la déductibilité des charges financières		4,0	-1,3
Application de la quote-part de frais et charges sur les plus-values de long terme à la plus-value brute et non plus nette		2,0	-1,0
Impôt minimum de 50 %, par limitation de l'imputation des déficits		1,0	-0,5
Extension du crédit d'impôt recherche pour les PME			-0,2
Réforme du cinquième acompte		1,0	-1,0
Réforme de l'ISF		1,0	0
Renforcement de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) air		0,0	0
Renforcement de la taxe sur les logements vacants		0,2	0,0
Durcissement du malus automobile		0,2	0
<b>Sous-total PLFSS 2013</b>		<b>4,7</b>	<b>1,1</b>
Forfait social sur les indemnités de rupture conventionnelle		0,3	0
Passage aux cotisations sur la base du salaire réel pour les salariés à domicile		0,3	0
Refonte de la fiscalité du tabac (rehaussement des droits sur les tabacs à bas prix)		0,1	0,1

<sup>1</sup> *Le rapport sur les prélèvements obligatoires (p. 63) chiffre l'impact des mesures du PLF 2013 (détaillé ci-dessus, cf. paragraphe III A 1 de la première partie du présent rapport) à 14,8 milliards d'euros pour l'Etat et 0,2 milliard d'euros pour les administrations de sécurité sociale, soit 15 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations publiques. La différence (1 milliard d'euros) avec le compteur des mesures nouvelles provient de la lutte contre la fraude, non retenue dans le compteur des mesures nouvelles.*

<sup>2</sup> *Ce sous-total inclut uniquement les mesures législatives du PLF 2013. Il n'inclut donc pas les mesures de lutte contre la fraude (dont le rendement est estimé à 1 milliard d'euros), ni le rechiffrage de la contribution de 3 % sur le versement de dividendes (+0,8 milliard d'euros, classé parmi les mesures de la seconde loi de finances rectificative pour 2012).*

	2012	2013	2014
Hausse des droits sur la bière		0,5	0
Réforme des prélèvements sociaux des indépendants		1,1	-0,2
Création d'une contribution patronale sur les bonus (« carried interest ») perçus par les salariés de certaines sociétés de gestion dans le secteur de la finance		0,1	0,0
Assujettissement social des indemnités des élus locaux		0,1	0
Relèvement de la contribution tarifaire d'acheminement		0,2	0
Relèvement du taux de cotisation CNAVPL		0,2	0,1
Assujettissement des retraites à la contribution de solidarité sur l'autonomie (CSA)		0,4	0,4
Relèvement du taux de cotisation CNRACL		0,6	0,7
Harmonisation de l'assiette de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) dans le secteur des assurances		0,1	0
Réforme de la taxe sur les salaires		0,5	0
Hausse des cotisations de la branche accidents du travail/maladies professionnelles		0,2	0
<b>Sous-total LFR 2 2012</b>	<b>7,3</b>	<b>5,2</b>	<b>1,7</b>
Contribution exceptionnelle sur la fortune	2,3	-2,3	0
Retour sur les allègements des droits de succession	0,1	1,1	0,2
Contribution due par certains établissements de crédit (doublement du taux de la taxe sur le risque systémique)	0,6	0,3	0
Taxation des opérations financières (doublement du taux de la taxe sur les transactions financières)	0,2	0,3	0
Contribution du secteur pétrolier	0,6	-0,6	0
Païement de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés de 2013	0,8	-1,6	0,8
Mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises	0,2	0,8	0
Suppression de l'avantage fiscal lié à la provision pour investissement prévue à l'article 237 bis A du CGI		0,1	-0,0
Baisse de la TVA sur le livre		-0,1	0
Suppression de la taxation des OPCVM pour les résidents étrangers et création d'une contribution de 3 % sur le versement des dividendes		0,8	0
Fiscalisation des heures supplémentaires et complémentaires à compter du 1 <sup>er</sup> août 2012		0,5	0,7
Taxation accrue des <i>stock-options</i>	0,1	0,2	0
Limitation des niches sociales sur l'épargne salariale (hausse du forfait social de 8 % à 20 %)	0,6	1,8	0
Suppression de l'exonération (fiscale et sociale) des heures supplémentaires	1,0	2,0	0
Assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus immobiliers des non-résidents	0,1	0,2	0
Hausse de 2 points du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement	0,8	1,8	0
Doublement de la taxe sur les retraites chapeaux		0,1	0
Autres mesures Etat	-0,0	-0,0	00
<b>Total (arrondi au milliard d'euros le plus proche)</b>	<b>7</b>	<b>24</b>	<b>-4</b>

**Mode de lecture :** les montants indiqués correspondent à la variation (accroissement ou diminution) des recettes par rapport à l'année antérieure.

Par exemple, l'imposition au barème des revenus du capital entraîne un accroissement des recettes en 2013 de 2 milliards d'euros par rapport en 2012, et une diminution des recettes en 2014 de - 1,4 milliard d'euros par rapport à 2013.

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 29-30

En revanche, l'effet en 2014 des mesures nouvelles du PLF 2013, du PLFSS 2013 et de la seconde loi de finances rectificative pour 2012 est négatif par rapport à 2013 (- 4 milliards d'euros), du fait du contrecoup de plusieurs mesures - notamment des mesures exceptionnelles - pour 2013, comme détaillé ci-dessus dans le compte des mesures nouvelles.

*b) Pour l'Etat, un chiffrage de l'ordre de 14 milliards d'euros supplémentaires en 2013*

On observe une différence (- 2,1 milliards d'euros) entre le chiffrage du Gouvernement (+ 15,8 milliards d'euros), figurant dans l'exposé du PLF 2013, et le total des mesures du PLF 2013 présenté ci-après (+ 13,7 milliards d'euros), ainsi qu'entre le compte des mesures nouvelles (+ 14 milliards d'euros) et le rapport sur les prélèvements obligatoires (synthèse p. 63 ; + 15 milliards d'euros).

Le chiffrage retenu par le présent rapport correspond à celui de l'annexe « Voies et moyens » (+ 13,6 milliards d'euros), à une exception près : l'annexe relative aux voies et moyens comptabilise en mesure nouvelle **l'affectation d'une part de la taxe sur les transactions financières (TTF) au fonds de solidarité pour le développement (FSD)**, dont l'impact est évalué à - 0,1 milliard d'euros en 2013 et 2014 et à - 0,2 milliard d'euros en 2015). **Il s'agit en réalité d'un transfert de recettes, que nous n'avons pas retenu parmi les mesures nouvelles**, contrairement au rapport sur les prélèvements obligatoires utilisé par le Gouvernement dans son chiffrage.

L'écart entre le chiffrage du Gouvernement et l'évaluation figurant dans les « Voies et moyens » (à hauteur de - 2,2 milliards d'euros, et de - 2,1 milliards d'euros par rapport à notre propre chiffrage) s'explique par les opérations suivantes :

- la comptabilisation des ressources attendues de la lutte contre la fraude (1 milliard d'euros), retenue seulement dans le chiffrage du Gouvernement et le rapport sur les prélèvements obligatoires ; il ne s'agit pas *stricto sensu* d'une mesure fiscale nouvelle ;

## Impact fiscal des mesures nouvelles du projet de loi de finances pour 2013

(en milliards d'euros)

Mesures nouvelles	2013
<b>Impôt net sur le revenu</b>	<b>6,6</b>
Tranche supérieure à 45% (art.3)	0,3
Baisse du plafond du quotient familial à 2 000€ (art.4)	0,5
Imposition à 75% sur les revenus supérieurs à 1 M€ (art.8)	0,2
Mesure de décote- impact Etat (art.2)	-0,3
Barémisation des dividendes et intérêts perçus en 2012 (art.5)	3,3
Imputation sous forme de crédit d'impôt du PFL versé en 2012 sur les dividendes et intérêts (art.5)	-2,9
Création d'un acompte sur les intérêts et sur les dividendes lorsque le revenu fiscal de référence du foyer fiscal excède 50 000€ (art.5)	4,6
Imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des gains de levée d'options sur actions et d'attribution d'actions gratuites (art.7)	0,0
Abaissement du plafonnement global de certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu (IR) (art.56)	0,0
Imposition au barème des plus-values mobilières (art.6)	1,0
Réforme plus-values immobilières - impact en impôt sur le revenu (art.10)	-0,0
Dispositif de soutien à l'investissement locatif (art.57)	0,0
<b>Impôt net sur les sociétés</b>	<b>8,0</b>
Modification du régime du cinquième acompte (art.18)	1,0
Extension à l'innovation du CIR pour les PME (art.55)	0,0
Limitation de la déductibilité des charges financières (art.15)	4,0
Application de la quote-part de frais et charges sur les plus-values de long terme à la plus-value brute et non plus nette (art.14)	2,0
"Impôt minimal" par limitation à l'imputation des déficits (art.16)	1,0
<b>Autres recettes fiscales nettes</b>	<b>-1,0</b>
Prorogation du dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public en faveur des personnes âgées de condition modeste (art.41)	-0,0
Suppression du prélèvement forfaitaire libératoire (art.5)	-2,9
Mesures sectorielles fiscalité des entreprises d'assurance (art.17)	0,8
TGAP air (art.13)	0,0
Renforcement de la taxe sur les logements vacants (art.11)	0,2
Réforme de l'ISF (art.9)	1,0
<b>TOTAL GENERAL (hors mesures de transfert)</b>	<b>13,7</b>

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et l'évaluation préalable des articles du PLF 2013

- la révision à la hausse, opérée par le PLF 2013, du rendement de la contribution de 3 % sur le versement de dividendes (+ 0,8 milliard d'euros par rapport à la LFR 2), intégrée dans les 15,8 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires en 2013, correspond à une mesure du deuxième collectif budgétaire pour 2012, et a été retenue dans les mesures antérieures au projet de loi de finances pour 2013 ; cette mesure ne figure d'ailleurs pas non plus dans le compte des mesures nouvelles ;

- la taxation au barème de l'impôt sur le revenu des plus-values immobilières sur les terrains à bâtir a un impact global sur les finances publiques – y compris sur les organismes de sécurité sociale – de + 0,18 milliard d'euros en 2013 (selon la présentation des mesures fiscales figurant dans l'exposé général des motifs du PLF 2013), mais de - 0,02 milliard d'euros pour les effets sur le budget général de l'Etat, seuls retenus dans l'annexe relative aux voies et moyens et dans le tableau présenté plus haut ;

- enfin, le périmètre retenu ici correspond au seul budget de l'Etat, alors que certaines mesures nouvelles ont un impact sur les budgets annexes :

. la prorogation et le durcissement du malus automobile (+ 0,177 milliard d'euros en 2012), prévus à l'article 12 du PLF 2013 ;

. l'aménagement de la gestion des taxes perçues par la direction générale de l'aviation civile à l'article 32 du PLF 2013 (- 0,0014 milliard d'euros chaque année en 2013, 2014 et 2015).

Ces différences de périmètre, qui ne correspondent qu'à des changements de présentation, sont synthétisées dans le tableau ci-après.

### Les différentes mesures de l'impact du PLF 2013 sur les recettes

(en milliards d'euros)

	Exposé des motifs du PLF 2013 <i>Périmètre : toutes APU<sup>1</sup></i>	Compteur des mesures nouvelles <i>Toutes APU</i>	Rapport sur les prélèvements obligatoires (p. 63) <i>Toutes APU</i>	Annexe « Voies et moyens » <i>Budget général de l'Etat</i>	Estimations de la commission des finances <i>Budget général de l'Etat</i>
Mesures retracées au budget général de l'Etat	13,7	13,7	13,7	13,7	13,7
Mesures comptes spéciaux	0,2	0,2	0,2	-	-
Réforme des plus-values immobilières	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Affectation d'une fraction de la TTF au FSD	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	-
Réévaluation de la contribution sur le rendement des dividendes	0,8	-	-	-	-
Lutte contre la fraude	1,0	-	1,0	-	-
<b>Total</b>	<b>15,8</b>	<b>14,0</b>	<b>15,0</b>	<b>13,6</b>	<b>13,7</b>

Source : commission des finances

Les mesures de transfert et de périmètre, selon la définition retenue par le Gouvernement (qui n'inclut donc pas l'affectation d'une part de la TTF au FSD, *cf. supra*) sont détaillées dans le tableau ci-après.

<sup>1</sup> Administrations publiques.

**Impact fiscal des mesures de périmètre et des transferts  
du projet de loi de finances pour 2013**

*(en milliards d'euros)*

	<b>2013</b>
<b>Impôt net sur les sociétés</b>	
Rattachement de l'impôt sur les sociétés sur avis de mise à l'impôt brut sur les sociétés	2,7
<b>Taxe sur la valeur ajoutée nette</b>	
Transfert de TVA aux organismes de sécurité sociale, dans le cadre de la simplification des relations État- sécurité sociale	-0,7
<b>Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles</b>	
Rattachement de l'impôt sur les sociétés sur avis de mise à l'impôt brut sur les sociétés	2,7
<b>Autres recettes fiscales nettes</b>	
Création de la « contribution de sécurité immobilière », nouvelle imposition fiscale instaurée en remplacement du paiement du salaire des conservateurs des hypothèques	0,7
Plafonnement des taxes affectées (art.26)	0
Article taxes affectées - affectation de taxe sur les transactions financières (art.27)	-0,0
Renforcement de l'équité des taxes sur les titres délivrés aux étrangers (art.29)	0,7
Transfert de droits tabacs aux régimes de sécurité sociale dans le cadre de la simplification des relations État-sécurité sociale (art.38)	-0,5
Transfert de la taxe sur les boissons sucrées aux régimes de sécurité sociale, dans le cadre de la simplification des relations État-sécurité sociale (art.38)	-0,2
Transfert de la taxe sur les boissons contenant des édulcorants aux régimes de sécurité sociale, dans le cadre de la simplification des relations État- sécurité sociale (art.38)	-0,0
<b>Total</b>	<b>5,4</b>

*Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et l'évaluation préalable des articles du PLF 2013*

*c) Les mesures du PLF 2013 : l'amorce d'une nouvelle stratégie fiscale*

Les mesures fiscales du PLF 2013 visent à faire porter l'effort le plus important les grandes entreprises et les ménages les plus aisés.

La présentation retenue des mesures fiscales s'inscrit autour de trois axes majeurs de la nouvelle politique gouvernementale :

- rendre l'imposition des personnes physiques plus progressive et plus juste ;
- rééquilibrer l'imposition des entreprises au profit des PME et favoriser l'investissement ;
- améliorer l'accès au logement.

(1) Rendre l'imposition des personnes physiques plus progressive et plus juste

Plusieurs dispositions visent à **renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu (IR)**, conformément aux engagements du Président de la

République d'assurer une plus grande justice fiscale en rééquilibrant l'effort entre les ménages :

- **une nouvelle tranche d'imposition à 45 %** est créée pour les revenus excédant 150 000 euros par part (+ **0,3 milliard d'euros**) ;

- **une contribution exceptionnelle à 75 %** est créée pour les revenus d'activité supérieurs à 1 million d'euros (+ **0,2 milliard d'euros**) ;

- **la baisse du plafond du quotient familial**, de 2 336 euros à 2 000 euros par demi-part, atténuée les effets du plafonnement – qui ne produit ses effets qu'à partir d'un niveau de revenus égal à 6 SMIC – en améliorant la progressivité de l'impôt sur le revenu (+ **0,5 milliard d'euros**) ;

- **le plafonnement global de certaines niches fiscales** est abaissé à 10 000 euros (alors qu'il s'élève actuellement à 18 000 euros plus 4 % du revenu imposable ; pas d'impact en 2013) ;

- **les dividendes et les intérêts seront imposés au barème de l'impôt sur le revenu**, afin d'assurer une neutralité fiscale par rapport à la nature des revenus, qu'il s'agisse de revenus du travail ou de revenus du capital (+ **2 milliards d'euros**) ; un acompte, imputable sur l'impôt dû l'année suivante, est par ailleurs mis en place pour les ménages disposant d'un revenu fiscal de référence supérieur à 50 000 euros ;

- de même, les **plus-values mobilières** seront **imposées au barème progressif de l'impôt sur le revenu** (+ **1 milliard d'euros**)<sup>1</sup> ;

- par ailleurs, **les ménages moyens et modestes bénéficient d'une majoration de la décote**, afin, d'une part, de ne pas imposer les contribuables qui seraient devenus imposables, du fait du gel du barème, alors que leurs revenus réels n'ont pas augmenté, et d'autre part de neutraliser aussi l'effet du gel du barème pour les ménages qui se situent dans les deux premières tranches d'imposition (- **0,3 milliard d'euros**).

Au total, l'imposition des revenus des personnes augmente de 3,7 milliards d'euros.

Par ailleurs, **le barème progressif de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est rétabli**, en revenant sur les mesures d'allègement de l'ISF instaurées en 2011 qui ont favorisé les contribuables disposant des patrimoines les plus imposants (+ **1 milliard d'euros**). Par une modernisation d'ensemble du régime de l'ISF, il s'agit aussi d'éviter les comportements d'optimisation fiscale.

---

<sup>1</sup> *Le dispositif voté à l'Assemblée nationale a été remanié : les plus-values mobilières réalisées en 2012 seront imposables au taux forfaitaire de 24 % au lieu de 19 % précédemment, mais pour ceux qui cèdent leur entreprise en 2012 après l'avoir développée, la plus-value restera imposée à 19 % sous certaines conditions. Le cédant devra avoir détenu les titres pendant au moins 5 ans et avoir représenté, pendant au moins deux des dix dernières années, 10 % des droits de vote. Au moment de la cession, il devra détenir au moins 2 % des droits de vote, et il devra avoir été employé au mandataire social. Le rendement de la mesure est révisé à la baisse (0,2 milliard d'euros au lieu de 1 milliard d'euros).*

(2) Rééquilibrer l'imposition des entreprises au profit des PME et favoriser l'investissement

Un second axe fiscal majeur du PLF 2013 est la **limitation des avantages fiscaux profitant principalement aux grandes entreprises**, tout en **renforçant les dispositifs en faveur de la croissance et des PME** :

- **la limitation de la déductibilité des intérêts d'emprunt des entreprises (+ 4 milliards d'euros)** à hauteur de 85 % (puis de 75 % en 2014), en excluant du champ d'application de cette mesure les PME dont les charges financières sont inférieures à 3 millions d'euros ;

- **la limitation de l'exonération des plus-values à long terme réalisées** par les entreprises **lors de la cession de titres de participation** (dite niche « Copé », + **2 milliards d'euros**), en appliquant la quote-part de frais et charges sur les plus-values à long terme sur la plus-value brute et non plus la plus-value nette ; en effet, le dispositif actuel est inéquitable par sa concentration sur un nombre limité d'entreprises ;

- **la limitation de la possibilité d'imputer les déficits antérieurs sur les bénéficiaires futurs (+ 1 milliard d'euros)**, en portant le niveau minimum d'impôt sur les sociétés à 50 % du résultat ; une franchise est par ailleurs prévue pour ne pas handicaper les petites entreprises.

Par ailleurs, pour compenser la perte de recettes induite par l'aménagement du régime d'imposition des plus-values mobilières à l'article 6 du présent projet de loi de finances (cf. *supra*), l'Assemblée nationale a introduit un article 18 *quinquies* tendant à proroger aux exercices 2013 et 2014 la **contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés**, applicable aux grandes entreprises, pour un rendement estimé à + **0,8 milliard d'euros** en 2013.

Deux autres mesures sont destinées à favoriser l'innovation et les PME :

- la première, en étendant le périmètre du crédit d'impôt recherche aux dépenses d'innovation liées à la conception de prototypes par les PME, cette mesure n'ayant d'effet fiscal qu'à compter de 2014 ;

- la seconde, en facilitant le recours au rescrit fiscal.

Une autre série de mesures vise à **faire participer les grandes entreprises et celles du secteur de l'assurance à l'effort national de redressement des finances publiques** :

- **l'instauration d'une contribution des compagnies d'assurance** à hauteur de 7 % des sommes placées en réserve de capitalisation (+ **0,8 milliard d'euros**) ; les sommes ainsi mises en réserve provenant de plus-values exonérées d'impôt sur les sociétés, il s'agit de réduire un avantage fiscal comparatif des entreprises de ce secteur ;

- **une réforme du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés (+ 1 milliard d'euros)** dû par les grandes entreprises, afin que le montant de l'impôt dû soit plus proche du résultat.

(3) Améliorer l'accès au logement

Le dispositif proposé en matière de fiscalité du logement a pour but **d'accroître l'offre de logements**, notamment en mettant sur le marché des terrains constructibles en créant un « choc d'offre », tout en luttant contre la rétention foncière :

- par l'imposition, à compter de 2015, des plus-values sur les terrains à bâtir au barème progressif de l'impôt sur le revenu, tout en supprimant, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013, l'abattement progressif pour durée de rétention, qui conduit à une exonération totale de plus-value à l'issue d'un délai de trente ans ;

- par la mise en place d'un abattement exceptionnel de 20 % applicable aux plus-values réalisées sur le foncier bâti ;

- par l'augmentation de la taxe sur les friches commerciales ;

- par la majoration de la taxe foncière des terrains constructibles dans les zones de fortes tensions immobilières ;

- par le renforcement de la taxe sur les logements vacants ;

- par l'instauration d'une réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, pour des appartements loués pendant au moins neuf ans, en-dessous des prix du marché, à des locataires satisfaisant certaines conditions de ressources.

Ces mesures produiront progressivement leurs effets.

La réforme de la taxation des plus-values immobilières a un impact fiscal en 2013 de + 0,18 milliard d'euros (- 0,02 milliard d'euros pour l'Etat, + 0,20 milliard d'euros pour les organismes de sécurité sociale).

Le renforcement de la taxe sur les logements vacants crée des ressources supplémentaires pour l'Etat à hauteur de 0,15 milliard d'euros.

(4) Les autres mesures

Parmi les autres mesures, deux dispositifs proposés participent du renforcement de la fiscalité écologique :

- un **élargissement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** en vue d'améliorer la qualité de l'air (+ 0,04 milliard d'euros) ;

- le **renforcement du malus automobile** (+ 0,20 milliard d'euros), en vue de décourager l'acquisition des véhicules les plus polluants ; en juillet 2012, dans le cadre du plan de soutien à l'automobile, le champ et les tarifs du bonus avaient été **accrus** en juillet 2012.

## 5. L'évolution des « grands impôts »

*a) Une progression de l'impôt sur le revenu optiquement majorée par la suppression du prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes et produits de placement*

**Le produit net de l'impôt sur le revenu devrait s'établir à 59 milliards d'euros en 2012, soit une diminution, à périmètre courant, de - 1,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012 (60 milliards d'euros).**

La seconde loi de finances rectificative pour 2012 prévoyait un maintien en 2012 de l'estimation initiale de rendement à 60 milliards d'euros : **la baisse opérée par le révisé 2012, à hauteur de 1 milliard d'euros** par rapport aux prévisions antérieures, **tient compte des déclarations fiscales**, qui n'étaient pas encore connues lors de la discussion du « collectif » budgétaire de l'été 2012.

Dans son rapport budgétaire sur le second projet de loi de finances rectificative pour 2012, votre rapporteur général avait alors mentionné la probabilité de moins-values de recettes fiscales d'impôt sur le revenu, qu'il aurait alors fallu anticiper selon lui.

En 2011, les recouvrements nets d'impôt sur le revenu se sont élevés à 51,5 milliards d'euros, correspondant à une évolution spontanée de 5,4 % par rapport à 2010 et à un impact des différentes mesures fiscales de + 1,5 milliard d'euros.

En 2012, le révisé prévoit une hausse de 14,6 % par rapport à 2011, soit une augmentation de 7,5 milliards d'euros correspondant pour les deux tiers (soit 5 milliards d'euros) à l'impact des mesures nouvelles, alors que l'évolution spontanée de l'impôt sur le revenu s'élève à 4,5 % (en recul par rapport à 2011 : + 5,4 %), légèrement supérieure à l'évolution des revenus (3,6 %) en raison de la progressivité de l'IR.

**Pour 2013, il est envisagé une progression des recettes fiscales d'impôt sur le revenu de 23 %.** L'évolution spontanée (+ 2,7 milliards d'euros) est du même ordre de grandeur qu'en 2012 (+ 4,6 %). Cette hausse s'explique d'abord par les mesures nouvelles du PLF 2013 (+ 6,7 milliards d'euros), détaillées ci-dessus<sup>1</sup>, complétées par la suppression de l'exonération fiscale des heures de travail supplémentaires et complémentaires à compter du 1<sup>er</sup> août 2013, opérée par la seconde loi de finances rectificative pour 2012.

---

<sup>1</sup> *Mais cet impact est optiquement surévalué par l'imputation en moins-values de recettes fiscales nettes (à hauteur de - 2,94 milliard d'euros), et non en moins-values d'impôt sur le revenu, de la suppression du prélèvement forfaitaire libératoire après imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des dividendes et des produits de placement à revenus fixes.*

### Evolution du produit de l'IR

(en millions d'euros)

	2011 exécuté	LFI 2012	2012 révisé	2013
<b>Produit</b>	<b>51 473</b>	<b>59 999</b>	<b>58 989</b>	<b>72 557</b>
Variation 2011-2012 (révisé)			7 516	14,6%
Variation 2012 (révisé)-2013			13 568	23,0%
<b>Décomposition évolution 2012-2013</b>				
Evolution spontanée				2 684
Mesures antérieures à la LFR 2012-2				3 727
LFR 2012-2				500
Mesures 2013				6 657
Mesures de périmètre et de transfert				0

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

#### b) Une augmentation de l'IS accrue par des mesures de périmètre

Ayant atteint 39,1 milliards d'euros en 2011, l'impôt net sur les sociétés (IS) a connu une évolution spontanée de 3 % par rapport à 2010 et compte tenu d'un impact de + 5,7 milliards d'euros des mesures fiscales. Il est ainsi resté très en-deçà du niveau antérieur à la crise de l'impôt sur les sociétés (49,2 milliards d'euros en 2008).

**Les estimations d'impôt sur les sociétés en 2012 ont été continûment revues à la baisse depuis la loi de finances initiale initiale : 44,9 milliards d'euros en LFI ; 43,1 milliards d'euros lors de la première loi de finances rectificative pour 2012 ; 40,7 milliards d'euros lors de la seconde loi de finances rectificative pour 2012 ; enfin, 40,3 milliards d'euros dans le révisé 2012, alors que les mesures adoptées dans la seconde loi de finances rectificative pour 2012 au titre de l'impôt sur les sociétés s'élèvent à + 1 milliard d'euros. A périmètre constant, l'évolution spontanée de l'IS net entre 2011 et 2012 serait de - 2,6 %.**

Pour 2013, la prévision d'IS s'appuie sur une évolution spontanée de + 2,4 milliards d'euros. Cette hausse s'explique essentiellement par les mesures nouvelles prévues dans le PLF 2013 (+ 8 milliards d'euros). **La hausse globale s'établit à 12 milliards d'euros à périmètre courant, mais à seulement 9,3 milliards d'euros à périmètre constant.**

### Evolution du produit de l'IS

(en millions d'euros)

	2011 exécuté	LFR 2012	2012 révisé	2013
<b>Produit</b>	<b>39 074</b>	<b>40 700</b>	<b>40 335</b>	<b>52 311</b>
Variation 2011-2012 (révisé)			1 261	3,2%
Variation 2012 (révisé)-2013			11 976	29,7%
<b>Décomposition évolution 2012-2013</b>				
Evolution spontanée				2 385
Mesures antérieures				-1 085
Mesures 2013				8 000
Mesures de périmètre et de transfert				2 676

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

*c) Une poursuite de la progression des recettes de TVA comprise entre 3 % et 4 % par an*

En 2011, les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) se sont établies à 131,9 milliards d'euros, en hausse de 3,6 % en 2010, correspondant à l'évolution spontanée des recettes nettes alors que l'impact des mesures fiscales était quasi-nul (- 0,2 %).

Les prévisions de recettes de TVA ont été ajustées à la baisse entre la loi de finances initiale (137,8 milliards d'euros) et la seconde loi de finances rectificative pour 2012 (135,7 milliards d'euros).

Alors que la baisse du prix des carburants décidée par le Gouvernement en août dernier s'est traduite par un transfert de l'Etat vers les ménages de 0,06 milliard d'euros, **l'évaluation révisée pour 2012** (136,7 milliards d'euros, **en hausse de 1 milliard d'euros** par rapport à la seconde LFR pour 2012) **est le résultat des modifications de traitements comptables entraînés par le passage à Chorus au 1<sup>er</sup> janvier 2012.**

La prévision de recettes de TVA en 2013 (141,4 milliards d'euros, en hausse de 3,4 %) se base sur une croissance spontanée de 2,3 %, proche de la croissance en valeur du PIB et un impact globalement positif des mesures de transfert aux régimes de sécurité sociale. La création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 % a eu un impact de + 1,7 milliard d'euros.

Les mesures fiscales décidées par la nouvelle majorité se compensent pratiquement : le contrecoup en 2013 de la baisse du prix des carburants en 2012 (+ 0,06 milliard d'euros par rapport à 2012) a comme contrepartie deux mesures de la seconde loi de finances rectificative pour 2012 (- 0,05 milliard d'euros résultant de la baisse à 5,5 % du taux de TVA sur les ventes de livres et - 0,02 milliard d'euros au titre du retour de la TVA à 5,5 % sur la billetterie des spectacles vivants).

### Evolution du produit de la TVA

(en millions d'euros)

	2011 exécuté	LFR 2 2012	2012 révisé	2013
<b>Produit</b>	<b>131 879</b>	<b>135 705</b>	<b>136 745</b>	<b>141 435</b>
Variation 2011-2012 (révisé)			4 866	3,7%
Variation 2012 (révisé)-2013			4 690	3,4%
<b>Décomposition évolution 2012-2013</b>				
Evolution spontanée				3 149
Mesures antérieures				2 228
Mesures 2013				0
Mesures de périmètre et de transfert				-686

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

#### d) Un rendement de la TICPE en diminution en 2012 : l'impact de la baisse du prix des carburants

Le rendement de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) est attendu à 13,6 milliards d'euros, en diminution de 0,5 milliard d'euros par rapport à la seconde loi de finances rectificative pour 2012 et de 0,6 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2011.

**La baisse temporaire de 3 centimes par litre sur les carburants décidée le 28 août 2012 explique pour moitié cette baisse, se traduisant par un transfert vers les ménages de 0,3 milliard d'euros.** La diminution a été accentuée par une révision à la baisse des hypothèses de consommation des carburants par rapport à 2011 : + 1,5 % pour le gazole, - 5 % pour les supercarburants (auxquels le gazole tend de plus en plus à se substituer), - 0,4 % pour le fuel domestique et le gazole non routier.

L'hypothèse d'évolution de la TIPP en 2013 (13,85 milliards d'euros, soit + 1,8 % par rapport à 2012) prend en compte les mesures de décentralisation au profit des collectivités territoriales, et est majorée par le contrecoup de la baisse du prix des carburants en 2012. Elle se fonde sur une hypothèse d'évolution spontanée de la TIPP de - 0,6 %.

### Evolution du produit de la TIPP

(en millions d'euros)

	2011 exécuté	LFR 2 2012	2012 révisé	2013
<b>Produit</b>	<b>14 261</b>	<b>14 073</b>	<b>13 602</b>	<b>13 845</b>
Variation 2011-2012 (révisé)			-659	-4,6%
Variation 2012 (révisé)-2013			243	1,8%
<b>Décomposition évolution 2012-2013</b>				
Evolution spontanée				-95
Mesures antérieures				391
Mesures 2013				0
Mesures de périmètre et de transfert				-23

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

*e) Un ISF qui enregistre les effets de la suppression de sa première tranche*

En 2011, les recettes d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ont diminué de 4,3 milliards d'euros, en baisse de 0,4 milliard d'euros, sous l'effet de l'allègement fiscal adopté dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2011. Cette diminution devrait s'élever à - 1,5 milliard d'euros en 2012, soit un effet cumulé de - 1,9 milliard d'euros.

La LFI 2012 prévoyait une majoration de 0,3 milliard d'euros au titre de la lutte contre la fraude, soit une recette fiscale estimée à 3,1 milliards d'euros.

La première loi de finances rectificative pour 2012 a réévalué le produit attendu d'ISF à 3,3 milliards d'euros (soit + 0,2 milliard d'euros) en raison de recettes supplémentaires résultant du renforcement de la lutte contre la fraude.

La seconde loi de finances rectificative pour 2012 a réévalué les recettes d'ISF à 5,6 milliards d'euros, compte tenu de la contribution exceptionnelle au titre de l'année 2012 (+ 2,3 milliards d'euros) qui revient sur certains allègements accordés lors de la réforme de la fiscalité du patrimoine en 2011.

Lors de l'élaboration du présent projet de loi de finances, le révisé 2012 (5,2 milliards d'euros) est en diminution de 0,4 milliard d'euros, compte tenu de l'information déjà disponible issues de l'exploitation des déclarations et des recettes déjà recouvrées.

**En 2013, le contrecoup de la non-reconduction de la contribution exceptionnelle en 2012 se traduit par une perte de recettes (- 2,325 milliards d'euros, apparaissant ci-dessous dans les mesures antérieures) par rapport à 2012.**

**La réforme de l'impôt, proposée dans le cadre du PLF 2013, accroît les recettes attendues de 1 milliard d'euros.**

L'évolution spontanée des recettes d'ISF est évaluée à 3 % en 2013, au regard de l'évolution prévisionnelle des marchés financiers et des prix de l'immobilier, et de recettes supplémentaires attendues dans le cadre de la lutte contre la fraude (+ 0,3 milliard d'euros).

### Evolution du produit de l'ISF

(en millions d'euros)

	2011 exécuté	LFI 2012 *	LFR 2 2012	2012 révisé	2013
<b>Produit</b>	<b>4 321</b>	<b>3 100</b>	<b>5 637</b>	<b>5 175</b>	<b>4 074</b>
Variation 2011-2012 (révisé)				854	19,8%
Variation 2012 (révisé)-2013				-1 101	-21,3%
<b>Décomposition évolution 2012-2013</b>					
Evolution spontanée					456
Mesures antérieures					-2 558
Mesures 2012					1 000
Mesures de périmètre et de transfert					0

\* Données arrondies à la centaine de millions d'euros la plus proche

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens »

NB : les données correspondant à la seconde LFR pour 2012 et à l'estimation révisée pour 2012 (évaluée lors de la publication du présent projet de loi de finances) intègrent le produit de la contribution exceptionnelle créée par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012.

## B. DES DÉPENSES FISCALES QUASI-STABLES EN 2013

### 1. Une source d'économies : le réexamen périodique des différents dispositifs

Depuis l'été 2011, et consécutivement à la remise du rapport « Guillaume », le Gouvernement dispose d'une **évaluation<sup>1</sup> de l'efficacité de la plupart des dépenses fiscales et des niches sociales**. Cette évaluation avait **conclu qu'environ 40 milliards d'euros de dépenses fiscales sur 60 et 15 milliards d'euros de niches sociales sur 40 peuvent être considérées comme peu ou pas efficaces**.

<sup>1</sup> Cette évaluation a été conduite en application du III de l'article 13 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui disposait que « dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute [dépense fiscale ou niche sociale], le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009, cette évaluation est présentée au plus tard le 30 juin 2011 ».

### Les principaux chiffres du « rapport Guillaume » relatifs aux dépenses fiscales

	Nombre de mesures		Enjeux financiers	
	Nombre	%	Mns €	%
Mesures évaluées	339	72	60 698	92
Mesures non évaluées	131	28	4 935	8
<b>Total</b>	<b>470</b>	<b>100</b>	<b>65 633</b>	<b>100</b>
Score 0	125	37	11 764	19
Score 1	99	29	28 236	47
Score 2	46	14	11 393	19
Score 3	69	20	9 305	15
<b>Total</b>	<b>339</b>	<b>100</b>	<b>60 698</b>	<b>100</b>

*Score 0 : mesure non efficace. Score de 3 : mesure efficace (correctement ciblée, coût raisonnable au regard de l'efficacité, outil fiscal/social en lui-même efficace, mesure plus adaptée qu'une dépenses budgétaire ou qu'une mesure non financière).*

*Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011*

Comme l'avait observé votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2012, cette étude a été réalisée par l'administration en application de la première loi de programmation des finances publiques<sup>1</sup>.

Si les analyses et observations du rapport « Guillaume » revêtent une portée technique et ne préjugent pas des décisions politiques à prendre en matière de pilotage de la dépense fiscale, elles n'en constituent pas moins la première évaluation approfondie des dépenses fiscales et des niches sociales, dont il convient de tenir le plus grand compte.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 s'inscrit dans une démarche comparable. Son article 17 dispose que les dispositifs dérogatoires de prélèvements obligatoires feront l'objet d'une évaluation régulière, chaque année par cinquième (et dans leur ensemble s'agissant des dispositifs qui cesseront de s'appliquer dans les douze mois).

## 2. Une faible diminution des dépenses fiscales entre 2012 et 2013

### a) Un montant global de 70,8 milliards d'euros

Comme le montre le tableau ci-après détaillant la répartition et l'évolution de **la dépense fiscale**, celle-ci **s'élève en 2013 à 70,77 milliards d'euros**, en baisse de 0,15 milliard d'euros (- 0,2 %) par rapport à 2012 (70,92 milliards d'euros au périmètre 2013).

La dépense fiscale reste fortement concentrée sur l'impôt sur le revenu (48,6 % du total), la taxe sur la valeur ajoutée (26,1 %) et l'impôt sur

<sup>1</sup> Sénat, rapport n° 553 (2010-2011), fait par M. Philippe Marini sur les allègements de prélèvements obligatoires.

les sociétés (4,5 %, auxquels s'ajoute une fraction des dépenses fiscales applicables à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés et qui représentent 9,7 % du total des dépenses fiscales).

### Evolution de la dépense fiscale de 2011 à 2013

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	Variation 2012-2013		Part dans le total
				M€	%	
IR	35 381	35 633	34 382	-1 251	-3,5%	48,6%
IR-IS	6 145	6 269	6 893	624	10,0%	9,7%
IS	4 334	3 619	3 339	-280	-7,7%	4,7%
ISF	1 022	606	978	372	61,4%	1,4%
IFA	12	12	12	0	0,0%	0,0%
Droits d'enregistrement et de timbre	781	788	788	0	0,0%	1,1%
TVA	18 278	18 037	18 452	415	2,3%	26,1%
TICPE	3 316	3 306	3 189	-117	-3,5%	4,5%
Autres droits	535	518	518	0	0,0%	0,7%
CVAE	53	35	34	-1	-2,9%	0,0%
TFPB	520	498	513	15	3,0%	0,7%
TFPNB	308	228	230	2	0,9%	0,3%
TH	1 296	1 333	1 407	74	5,6%	2,0%
TP	0	0	0	0	-	0,0%
CFE	26	33	34	1	3,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>72 007</b>	<b>70 915</b>	<b>70 769</b>	<b>-146</b>	<b>-0,2%</b>	<b>100,0%</b>

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2012

Les coûts 2011 et 2012 sont calculés en fonction du périmètre des dépenses fiscales 2013.

#### b) Les principales évolutions entre 2012 et 2013

Le **quasi-maintien** du montant des dépenses fiscales depuis l'adoption de la loi de finances initiale pour 2012, traduit la diminution de 2,2 milliards d'euros du montant des dépenses fiscales en application de mesures nouvelles :

- une économie globale pour le budget de l'Etat de 0,45 milliard d'euros suite à l'adoption de deux dispositions en loi de finances initiale pour 2012 : 0,18 milliard d'euros au titre du crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie (impôt sur le revenu) et 0,27 milliard d'euros concernant les conditions d'octroi du prêt à taux zéro (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés) ; par ailleurs, toujours en LFI 2012, la modification du plafonnement global de certains avantages fiscaux et la réduction homothétique de certains avantages fiscaux (le « rabout ») diminuent les dépenses fiscales de respectivement 0,03 et 0,16 milliard d'euros en 2013 ;

- l'augmentation du taux réduit de TVA, de 5,5 % à 7 %, opéré par la quatrième loi de finances rectificative pour 2011, majore les recettes de TVA de 0,6 milliard d'euros par an ;

- dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative pour 2012, l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires et complémentaires (+ 0,47 milliard d'euros au titre de l'impôt sur le revenu) ;

- le PLF 2013, en proposant la suppression de l'abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères, tend à diminuer les dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu de 0,37 milliard d'euros.

L'impact de cette diminution des dépenses fiscales à hauteur de 2,2 milliards d'euros est atténué par de nouvelles dépenses fiscales pour un montant global de 0,6 milliard d'euros, soit **un solde net de diminution des dépenses fiscales de 1,6 milliard d'euros en mesures nouvelles depuis l'adoption de la loi de finances initiale (LFI) pour 2012.**

Parmi les mesures nouvelles du PLF 2013, la plus importante augmentation de dépenses fiscales correspond à l'abattement exceptionnel de 20 % sur les plus-values de terrains à bâtir (soit une hausse de cette dépense fiscale de 0,26 milliard d'euros pour le budget de l'Etat).

Par rapport à la LFI 2012, les mesures sur les dépenses fiscales adoptées depuis la LFI 2012 diminuent le montant global des dépenses fiscales de 1,604 milliard d'euros en 2013, dont 0,457 milliard d'euros d'impact dès 2012, soit **une diminution supplémentaire des dépenses fiscales de  $(1,604 - 0,457) = 1,147$  milliard d'euros en 2013** par rapport à 2012.

Comme le montant global des dépenses fiscales ne diminue que de 0,146 milliard d'euros en 2013, pour s'établir à 70,769 milliards d'euros (*cf. infra*), cela signifie que l'évolution spontanée des dépenses fiscales compense en quasi-totalité l'effet des mesures nouvelles adoptées depuis la LFI pour 2012. Lorsque la croissance du PIB sera revenue à des niveaux plus élevés, des économies importantes sur les dépenses fiscales seront nécessaires pour contenir leur dynamisme spontané et respecter l'objectif de stabilisation en valeur qui figure dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

## Les mesures sur la dépense fiscale depuis la LFI pour 2012

(en millions d'euros, hors mesures inférieures à 0,5 million d'euros)

Mesures intervenues depuis la LFI 2012	2012	2013	2014	2015
<b>Suppressions et réductions</b>				
Investissements locatifs - location meublée non professionnelle			-19	-39
Scellier et Scellier intermédiaire France métropolitaine			-28	-102
Scellier et Scellier intermédiaire outre-mer		-1	-4	-7
Cession d'un cheval de course ou de sport	-2	-2	-2	-2
Heures supplémentaires et complémentaires de travail		-470	-1 540	-1 540
Dépenses équipement habitat en faveur des économies d'énergie		-180	-130	-130
PTZ et PTZ + pour financer résidence principale		-270	-630	-990
Taux 5,5 % agriculture biologique	-19	-19	-19	-19
Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole	-80	-80	-80	-80
Plafonnement des avantages fiscaux à l'IR		-30	-30	-30
Réduction homothétique de l'avantage en impôt sur le revenu		-160	-160	-160
Augmentation du taux réduit de TVA de 5,5 % à 7 %	-600	-600	-600	-600
<b>Créations et augmentations</b>				
Exonération plus-values immobilières (emploi pour résidence principale)	80	90	90	90
Exonération plus-values de cession de bateaux (transport marchandises)		5	5	5
Réduction d'impôt pour financement œuvres cinématographiques		25	25	25
Réduction d'impôt pour investissement locatifs (location meublée)			9	9
Souscription au capital des entreprises de presse		1		
Réserve spéciale de solvabilité par les mutuelles et unions		75	75	
Taux de 5,5 % pour recettes provenant de la fourniture des repas des cantines	28	25	25	25
Taux de 5,5 % pour le déneigement des voies publiques	6	6	6	6
Remboursement partiel taxe intérieure de consommation pour les agriculteurs	130			
<b>Total mesures antérieures au PLF 2013</b>	<b>-457</b>	<b>-1 585</b>	<b>-3 007</b>	<b>-3 539</b>
<b>Mesures du PLF 2013</b>				
<b>Suppressions et réductions</b>				
Abattement forfaitaire sur revenus de sociétés françaises ou étrangères		-370	-370	-370
<b>Créations et augmentations</b>				
Abattement de 20 % en 2013 sur plus-values de cession de biens immobiliers		260		
Dispositif soutien fiscal pour l'investissement locatif intermédiaire			35	145
Crédit d'impôt en faveur de la recherche			152	164
Dégrèvement CAP pour les personnes modestes		47		
Exonération TH pour les personnes âgées, handicapées ou modestes		44	44	44
<b>Total des mesures du PLF 2013</b>	<b>0</b>	<b>-19</b>	<b>-139</b>	<b>-17</b>
<b>Impact global</b>	<b>-457</b>	<b>-1 604</b>	<b>-3 146</b>	<b>-3 556</b>

**ode de lecture :** les montants indiqués correspondent à la variation cumulée (accroissement ou diminution) des dépenses fiscales par rapport à la première année de référence. Un signe (-) indique une baisse cumulée de la dépense fiscale, et un signe (+) une hausse cumulée des dépenses fiscales.

Source : commission des finances, d'après l'annexe "Voies et moyens" au projet de loi de finances pour 2013

**C. UNE HAUSSE DE 0,7 MILLIARD D'EUROS DES RECETTES NON FISCALES À PÉRIMÈTRE CONSTANT**

**1. Une baisse optique des recettes non fiscales en 2012**

**Les recettes non fiscales pour 2012 sont révisées à la baisse de 1,4 milliard d'euros**, de 15,42 milliards à 14,05 milliards d'euros, comme détaillé dans le tableau ci-dessous.

Cette évolution résulte principalement des modalités de **versement en 2012 de dividendes** d'entreprises non financières (GDF Suez, le Fonds stratégique d'investissement) à hauteur de 1,4 milliard d'euros. Si cette opération tend à accroître à due concurrence les participations de l'Etat, et est donc neutre en comptabilité nationale, elle se traduit par une perte de recettes non fiscales.

Les autres révisions du produit des recettes non fiscales en 2012 conduisent à un équilibre entre les gains et les pertes :

- les cessions de produits du domaine de l'Etat sont révisées à la hausse de + 0,1 milliard d'euros, en raison de la réévaluation des redevances d'usage des fréquences radioélectriques ;

- le produit de la vente de biens et services est revu à la baisse de - 0,1 milliard d'euros, correspondant à un moindre remboursement par les Communautés européennes des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit du budget européen ;

- les remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières sont révisés à la baisse de - 0,3 milliard d'euros, traduisant l'évolution des intérêts des prêts à des banques et à des Etats étrangers ;

- une plus-value de dividendes sur les sociétés financières est prévue à hauteur + 0,1 milliard d'euros ;

- les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite sont révisés à la hausse à hauteur de + 0,1 milliard d'euros ;

- les recettes diverses sont majorées de + 0,2 milliard d'euros.

**En 2012, l'évolution plus favorable de la situation économique devrait se traduire par des hausses de dividendes et recettes assimilées : + 0,8 milliard d'euros de prélèvements supplémentaires sur la Caisse des dépôts et consignations, et + 1,8 milliard d'euros (en intégrant 1,4 milliard d'euros versés sous forme de titres) pour les produits des participations de l'Etat au titre des entreprises autres que la Caisse des dépôts et consignations.**

### Evolution des recettes non fiscales

(en millions d'euros)

	LFR 2 2012	Révisé 2012	PLF 2013	Variation 2012-2013	
				M€	%
<b>Par catégorie de recettes</b>					
Dividendes et recettes assimilées	5 731	4 404	7 000	2 596	59,0%
Produits du domaine de l'Etat	3 266	3 341	1 952	-1 389	-41,6%
Produits de la vente de biens et services	1 239	1 174	1 214	40	3,4%
Remboursement et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	933	626	649	23	3,6%
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	1 465	1 521	1 366	-155	-10,2%
Divers	2 787	2 984	1 959	-1 025	-34,4%
<b>Total</b>	<b>15 421</b>	<b>14 050</b>	<b>14 140</b>	<b>90</b>	<b>0,6%</b>
<b>Principaux facteurs d'évolution conjoncturelle et de périmètre</b>					
Attribution des fréquences 4G	1 320	1 320	0	-1 320	
Culot d'émission des billets en francs	500	520	0	-520	
Prélèvement sur le salaire des conservateurs des hypothèques	623	580	0	-580	
Versement de dividendes sous forme de titres	-1 400	-1 400	0	1 400	
<b>Total recettes conjoncturelles et changements de périmètre</b>	<b>1 043</b>	<b>1 020</b>	<b>0</b>	<b>-1 020</b>	

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013

## 2. A périmètre constant, des recettes non fiscales en hausse en 2013

**Les recettes non fiscales sont attendues à 14,1 milliards d'euros en 2013, soit une quasi-stabilité par rapport au révisé 2012 (14 milliards d'euros).**

Il faut toutefois tenir compte de **différences de périmètre** : les changements de périmètre – à savoir le transfert en recettes fiscales du prélèvement sur le salaire des conservateurs des hypothèques, correspondant auparavant à des recettes non fiscales comptabilisées en ligne « *divers* » – réduisent les recettes non fiscales de 0,6 milliard d'euros. **A périmètre constant, les recettes non fiscales devraient ainsi augmenter de 0,7 milliard d'euros entre 2012 et 2013.**

La hausse prévue en 2013 prend en compte :

- une augmentation des dividendes, détaillée ci-après (+ 2,6 milliards d'euros), mais intégrant le versement en 2012 de dividendes sous forme de titres (à hauteur de 1,4 milliard d'euros), ce qui a réduit à due concurrence les recettes non fiscales ;

- le contrecoup de la non-reconduction de recettes exceptionnelles en 2012 : l'attribution de fréquences hertziennes 4 G et le culot d'émission des anciens billets libellés en France, ces opérations s'étant traduites par des recettes supplémentaires en 2012, non reconduites en 2013, à hauteur respectivement de 1,3 milliard d'euros<sup>1</sup> et 0,5 milliard d'euros, soit une perte de recettes en 2013 par rapport à 2012 de 1,8 milliard d'euros.

**Si, d'une part, l'on exclut les cessions de fréquence et le culot d'émission, et que, d'autre part, l'on réintègre le versement de dividendes sous forme de titres dans les recettes non fiscales, tout en excluant prélèvement sur le salaire des conservateurs des hypothèques (qui sort du périmètre des mesures non fiscales en 2013), les recettes non fiscales s'élèvent à 13,1 milliards d'euros en 2012, et progressent ainsi de 1 milliard d'euros en 2013, soit une hausse de plus de 7 %.**

### **3. Des prévisions de hausse des dividendes de l'Etat et des prélèvements sur les institutions financières**

Dans une conjoncture envisagée comme moins défavorable, **il est prévu un regain des dividendes et recettes assimilées en 2013, à hauteur de 7 milliards d'euros, en hausse de 1,2 milliard d'euros** par rapport aux prévisions 2012 (4,4 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter 1,4 milliard d'euros de dividendes versés sous forme de titres, soit au total 5,8 milliards d'euros).

Il est prévu notamment un versement de la Caisse des dépôts et consignations de 0,694 milliard d'euros (au lieu de 0,103 milliard d'euros dans le révisé 2012) et de la Banque de France de 1,48 milliard d'euros (en hausse par rapport au révisé 2012 : 0,877 milliard d'euros).

Le niveau du dividende de la Banque de France dépend majoritairement du niveau annuel de dotation d'alimentation du fonds de risques généraux (FRG) qui est exclusivement lié à la politique de risque de la Banque de France, laquelle relève de la seule responsabilité du gouverneur. La prévision d'exécution du dividende 2013 au titre de l'exercice 2012 s'établit à 1,480 milliard d'euros, après déduction de la participation de la Banque de France au compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce ».

En ce qui concerne la Caisse des dépôts et consignations, le dividende représente 50 % du résultat net consolidé maastrichtien plafonné à 75 % du résultat social. Le résultat net est estimé par la Caisse à 1,388 milliard d'euros,

---

<sup>1</sup> La recette exceptionnelle de cessions s'est élevée à 2,64 milliards d'euros, dépassant les prévisions de la première loi de finances rectificative pour 2012 (soit 2 milliards d'euros). 50 % du produit des cessions est reversé au budget général, le solde alimentant le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » - ce qui a constitué un moyen de compléter les dotations du budget de la défense, qui se sont avérées inférieures aux prévisions de la loi de programmation militaire.

d'où une prévision de versement de 0,694 milliard d'euros inférieur au plafond de 75 % du résultat social (la prévision de résultat social s'établit à 1,018 milliard d'euros, soit un plafond exprimé par rapport au résultat social de 0,764 milliard d'euros).

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit des reversements de Natixis et de la Compagnie française pour le commerce extérieur s'établissant à 50 millions et 400 millions d'euros, en hausse globalement par rapport à 2012 (prévisions, respectivement, de 100 millions et 300 millions d'euros).

## II. DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL CONTENUES

L'évolution des dépenses par titre – y compris les remboursements et dégrèvements - est retracée dans le tableau ci-dessous. L'augmentation des dépenses d'opérations financières du titre 7 traduit la dotation au mécanisme européen de stabilité.

### Evolution des crédits du budget général entre 2012 et 2013

(crédits de paiement en millions d'euros, à champ courant)

Titres et catégories	LFI 2012	PLF 2013	Variation	
			M€	%
1 - Dotations des pouvoirs publics	997	991	-6	-0,6%
2 - Dépenses de personnel	118 067	120 186	2 119	1,8%
3 - Dépenses de fonctionnement	45 629	49 044	3 415	7,5%
4 - Charges de la dette de l'Etat	48 773	46 895	-1 878	-3,9%
5 - Dépenses d'investissement	11 729	11 057	-672	-5,7%
6 - Dépenses d'intervention	149 828	157 723	7 895	5,3%
7 - Dépenses d'opérations financières	1 128	9 474	8 346	740,0%
<b>TOTAL</b>	<b>376 152</b>	<b>395 371</b>	<b>19 220</b>	<b>5,1%</b>

NB : le présent tableau est présenté à champ courant, faute de données disponibles sur l'évolution à champ constant des dépenses par titre d'une année sur l'autre.

Hors remboursements et dégrèvements, **291,2 milliards d'euros** sont inscrits en charges nettes du budget général de l'Etat en 2013, soit une progression en valeur et à champ courant de 0,2 %.

L'évolution de la dépense s'apprécie également, et de manière plus pertinente, à champ constant et en y agrégeant les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi que, pour la première fois cette année, le plafond des impositions et ressources affectées aux opérateurs et organismes divers chargés de mission de service public. Ces dépenses « élargies », qui correspondent au périmètre de la **norme de dépense**, atteignent **370,9 milliards d'euros**, soit une **baisse en volume de 1,43 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, sur la base d'une hypothèse d'inflation de 1,75 % (*cf. infra*).

## **A. LA BUDGÉTISATION 2013 AU REGARD DE LA NORME DE DÉPENSES ET DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE**

### **1. Un maintien de la double norme de dépense, mais appliquée à un périmètre plus large**

#### *a) La double norme « zéro volume » et « zéro valeur »*

L'évolution des dépenses de l'Etat obéit à une norme de progression qui englobe les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes au bénéfice des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi que les éventuelles taxes affectées venant en substitution de crédits budgétaires. La création d'une telle norme n'est pas récente, puisque dès 2000 Laurent Fabius, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du Gouvernement de Lionel Jospin, avait fixé un objectif de croissance des dépenses de l'Etat de 1 % en volume sur trois ans.

L'introduction de normes budgétaires ne se limite pas au périmètre de l'Etat. De telles règles existaient déjà pour les administrations publiques locales (avec la « règle d'or ») et ont été mises en place dans le champ de la sécurité sociale, avec l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Comme ses prédécesseurs, votre rapporteur général souscrit pleinement au principe d'une norme de dépense, qui présente l'avantage de définir des règles transversales applicables à l'ensemble du budget de l'Etat – tout en laissant ensuite la responsabilité à chaque ministère de définir ses priorités au sein de son département ministériel.

La double norme de dépense applicable en 2013, conforme aux règles fixées par l'article 5 du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 (LPFP), s'applique à un périmètre large et à un périmètre plus restreint :

1) **les dépenses de l'Etat au sens large** englobent les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes<sup>1</sup> et les taxes affectées en substitution de crédits budgétaires ; elle ne comprend pas les dotations au Mécanisme européen de stabilité (soit 6,5 milliards d'euros dans le PLF 2013) et à la Banque européenne d'investissement (1,6 milliard d'euros) ; comme les précédentes LPFP, le projet de loi de programmation pour la période 2012-2017 prévoit que **ces dépenses totales ne progressent pas, à périmètre**

---

<sup>1</sup> Y compris la compensation de la réforme de la taxe professionnelle, qui était auparavant exclue de ce périmètre, cf. infra.

**constant<sup>1</sup>, plus vite que l'inflation.** Il s'agit de la norme dite « **zéro volume** », introduite en 2004 ;

2) au sein de ces dépenses « élargies », les dépenses hors charge de la dette et hors dépenses de pension sont stabilisées en valeur. Il s'agit de la norme « **zéro valeur** ».

Dans la mesure où la charge de la dette et les pensions constituent des dépenses obligatoires sur lesquelles le Gouvernement n'a qu'une marge de manœuvre relativement limitée, la norme « zéro valeur » – qui a été mise en place lors de l'adoption de la deuxième loi de programmation des finances publiques (2009-2012), alors qu'auparavant seule la norme « zéro volume » était utilisée – permet un pilotage plus fin – et plus strict – des dépenses de l'Etat.

Il convient par ailleurs d'observer une amélioration de la prise en compte de l'ensemble des contributions au CAS « Pensions », lesquelles intègrent désormais les versements opérés par les opérateurs (comme les universités), ainsi que le précise le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 :

*« Par rapport à la construction du précédent triennal, une différence méthodologique s'est imposée lors de la construction de la présente programmation : le transfert de la gestion de leur masse salariale aux universités a notamment pour conséquence de faire relever des établissements eux-mêmes le versement au CAS « Pensions » des cotisations de retraite des fonctionnaires qui y sont affectés. Ce mouvement massif de cotisations acquittées par des opérateurs de l'Etat rend cette recette du CAS suffisamment importante pour ne plus être négligée et pour être traitée de la même manière que les contributions des ministères au CAS « Pensions », puisqu'il s'agit d'une dépense de même nature, non pilotable par l'Etat. A partir de la présente loi de programmation, le périmètre de la norme « zéro valeur » s'obtient donc en retranchant au dépenses totales (cf. infra) les charges de la dette, les cotisations payées par l'Etat employeur sur le titre 2 au CAS « Pensions » et les versements effectués par les opérateurs de l'Etat à ce CAS ».<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> L'évolution des dépenses d'une année sur l'autre doit, pour être pertinente, s'opérer sur des champs comparables d'une année sur l'autre. Sont donc exclus du calcul de la norme les mouvements constituant une simple réimputation en son sein (mesures de transfert) ou les mouvements entre le périmètre de la norme et une autre entité (mesures de périmètre) lorsqu'ils sont équilibrés. L'ensemble de ces mouvements sont retracés dans la charte de budgétisation développée dans le projet de loi de finances.

<sup>2</sup> Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée. Rapport n° 69 (2012-2013). Citation du paragraphe 298 du rapport annexé (p. 53).

*b) Un élargissement du champ de la norme au plafond de certaines taxes affectées aux opérateurs*

Sur le **champ des dépenses entrant dans la norme**, quelques **changements** sont **apportés** par rapport à la deuxième loi de programmation des finances publiques :

- la compensation de la réforme de la taxe professionnelle est désormais incluse dans la norme, à hauteur de 3,8 milliards d'euros sur l'ensemble de la période de programmation ; ces dépenses n'avaient auparavant pas été intégrées dans la norme en raison de leur volatilité<sup>1</sup> ;

- de même, le plafond des impositions et ressources affectées aux opérateurs et organismes divers chargés de mission de service public est inclus dans la norme de dépense (soit 4,5 milliards d'euros dans le PLF 2013) ;

- enfin, alors que jusqu'à présent les comparaisons à périmètre constant s'effectuaient en retraitant le PLF de l'année n + 1 au format de la LFI de l'année n, cette année c'est la LFI 2012 qui est présentée au format du PLF 2013 pour mesurer les évolutions entre 2012 et 2013.

**L'élargissement du périmètre de la norme de dépenses est à saluer**, puisqu'il accroît le champ des dépenses dont l'évolution obéit à des règles de maîtrise de la dépense publique.

S'agissant du **plafond des impositions et ressources affectées aux opérateurs**, il s'inscrit dans un mouvement plus large incluant les opérateurs dans la norme de dépenses (*cf. infra*). L'intégration de taxes affectées dans le champ du plafonnement est prévue à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012. Il est traité en mesure de périmètre pour le montant correspondant à l'évaluation des recettes de l'année du plafonnement, correspondant aux mouvements détaillés dans le tableau ci-après : dix taxes entrent dans le champ du plafonnement en 2013 pour un montant de 1,761 milliard d'euros, tandis qu'à contrario une taxe sort du champ du plafonnement (- 247 millions d'euros), soit un solde de + 1,514 milliard d'euros.

Le principe retenu est d'inclure dans le champ de l'autorisation annuelle en loi de finances non seulement les opérateurs, mais plus largement l'ensemble des organismes gérant des services publics – à l'exception des administrations publiques locales et des organismes de sécurité sociale.

---

<sup>1</sup> Selon les précisions apportées par le Gouvernement, « les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (FDPTP et DC RTP) sont intégrées à partir du PLF 2013 dans la norme de dépense, alors qu'elles étaient précédemment décomptées hors norme. Ce mouvement s'élève à 3,8 milliards d'euros en LFI 2012 (qui est donc retraitée de ce montant dans les tableaux de l'exposé général des motifs du PLF), montant stabilisé sur la période de programmation.

Ces fonds de compensation n'avaient pas été intégrés dans dépense précédemment compte tenu de leur dynamique atypique lors de la mise en place de la réforme. Maintenant que la réforme est achevée et que le nouveau système entre dans un rythme de croisière, l'intégration de ces fonds de compensation dans la norme permet d'étendre le contrôle des dépenses de l'Etat et d'éviter que le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales soit en partie seulement intégré dans la norme de dépenses ».

Par ailleurs, toute imposition aurait vocation à être soumise au champ du plafonnement, « à l'exception », comme le précise l'exposé des motifs du PLF 2013, « de celles qui répondent à une logique de redevance pour service rendu ou dont le montant recouvré est en rapport avec le coût encouru à cause du fait générateur de la taxe »<sup>1</sup>.

### Taxes entrant dans le champ du plafonnement en 2013

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Affectataire	Evaluation prévisionnelle de recettes pour 2013
Surtaxe IFER radiofréquence	Agence nationale des fréquences (ANFR)	2
Surtaxe IFER radiofréquence	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)	5
Taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus	Agence de services et de paiement (ASP)	20
Taxe pour frais de chambres d'agriculture	Chambres d'agriculture	297
Taxe additionnelle à la CVAE <sup>2</sup>	Chambres de commerce et d'industrie	838
Taxe additionnelle à la CFE <sup>3</sup>	Chambres des métiers et de l'artisanat	286
Taxe affectée au CTIFL <sup>4</sup>	Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes	17
Taxe sur les transactions financières	Fonds de solidarité pour le développement	60
Taxe d'abatage	FranceAgriMer	84
Redevance d'archéologie préventive	Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP) et collectivités	83
Redevances cynégétiques	Office national de la chasse et de la faune sauvage	69
	<b>TOTAL</b>	<b>1 761</b>

Source : tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013

<sup>1</sup> Exposé général des motifs du projet de loi de finances. Citation p. 15.

<sup>2</sup> Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

<sup>3</sup> Cotisation foncière des entreprises.

<sup>4</sup> Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes.

### Taxe sortant du champ du plafonnement en 2013

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Affectataire	Evaluation prévisionnelle de recette pour 2013
Taxe sur les distributeurs	Centre national de la cinématographie (CNC)	- 247

Source : projet de loi de finances pour 2013

Suivant les conclusions du rapport d'évaluation, prévu par le projet de loi de programmation des finances publiques, et devant être remis au Parlement avant le 30 juin 2013, **le champ du plafonnement des ressources affectées pourrait à nouveau être élargi.**

Les évolutions du plafonnement des taxes affectées ont un effet sur le respect de la norme « zéro valeur ». L'élargissement du champ de plafonnement dans le PLF 2013 conduit à des économies (ou écrêtements) à hauteur de la différence entre le plafonnement et l'estimation des recettes pour 2013.

L'article 26 du présent projet de loi de finances détaille le montant de l'écrêtement, prévu en 2012 et en 2013, ainsi que l'évolution du plafond des différents opérateurs de l'Etat et organismes concernés par ce dispositif.

#### *c) L'application des normes de dépenses au PLF 2013*

Comme le montre le tableau ci-après, par rapport à la loi de finances initiale 2012 au format 2013, le PLF 2013 propose une **stabilisation des dépenses du budget général de l'Etat (soit 278,7 milliards d'euros) au périmètre « zéro valeur »** et, **pour le périmètre élargi (370,9 milliards d'euros), une diminution de 1,43 % en volume.**

## Normes de dépenses du PLF 2013 et évolution par rapport à la LFI 2012

(en milliards d'euros)

CP en Md€	LFI 2012	Mesures de transfert PLF 2013	Modifications de périmètre PLF 2013	LFI 2012 format 2013	PLF 2013
Dépenses du budget général *	290,7	0,0	0,1	290,8	291,2
PSR Collectivités territoriales	55,6	0,0		55,6	55,7
PSR Union européenne	18,9			18,9	19,6
Plafond des impositions et ressources affectées aux opérateurs et organismes divers chargés de mission de service public	3,0		1,5	4,5	4,4
<b>DÉPENSE TOTALE</b>	<b>368,2</b>	<b>0,0</b>	<b>1,6</b>	<b>369,8</b>	<b>370,9</b>
Prévision d'inflation					+ 1,75%
Évolution en volume					- 1,43%
Charge de la dette	48,8			48,8	46,9
Pensions	42,2	0,0	0,0	42,3	45,2
dont contribution directe État employeur	37,6	-0,2	0,0	37,4	40,0
dont contribution des opérateurs	4,6	0,2		4,8	5,2
<b>PÉRIMÈTRE "ZÉRO VALEUR"</b>	<b>277,2</b>	<b>0,0</b>	<b>1,6</b>	<b>278,7</b>	<b>278,7</b>
Évolution en valeur					0,00%

\* Hors dotation au Mécanisme européen de stabilité (6,5 Md€) et à la Banque européenne d'investissement (1,6 Md€).

Source : projet de loi de finances pour 2013

La stabilisation en valeur est strictement conforme au PLPFP, en revanche les dépenses baissent en volume en 2013. L'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat en 2013 s'inscrit néanmoins dans le cadre d'une stabilisation en valeur au cours de la période 2012-2017 retenue par le PLPFP.

L'évolution de la norme élargie de dépense en 2013 prend en compte des conditions très favorables de refinancement de la dette, la charge de la dette diminuant de 1,9 milliard d'euros dans le PLF 2013 par rapport à la LFI 2012 (soit 46,9 milliards d'euros dans le PLF 2013, contre 48,8 milliards d'euros dans la LFI 2012).

### 2. Un effort d'économies en dépense estimé à 10 milliards d'euros

#### a) Une économie mesurée par rapport à l'évolution spontanée de la dépense

L'atteinte de l'objectif de stabilisation des dépenses en valeur est mesuré par rapport à **une évolution spontanée de la dépense, estimée à 10 milliards d'euros** (cf. encadré ci-après), et correspondant à :

- l'impact de l'inflation sur les prestations sociales, les exonérations de cotisations sociales et les contrats aidés ;

- l'évolution des besoins en crédits de paiement des programmes d'investissement pluriannuels ;

- les mesures d'évolution de la masse salariale, notamment l'impact du glissement vieillesse technicité et des mesures catégorielles ;

- la hausse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (19,6 milliards d'euros dans le PLF 2013, en hausse de 0,7 milliard d'euros par rapport à la LFI 2012).

Comme l'explique le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017, la dynamique tendancielle à la hausse des dépenses traduit un effet prix, un effet volume et l'incidence pluriannuelles de décisions déjà prises :

*« - un effet prix avec les mécanismes d'indexation automatique des prix (par exemple pour les loyers), des prestations (les allocations logement, certains minima sociaux...), ou l'augmentation du prix des biens et prestations que l'Etat achète ;*

*« - un effet volume, avec par exemple une augmentation structurelle du nombre de bénéficiaires d'interventions servies par l'État (pour l'allocation adulte handicapé, les exonérations de cotisations sociales, les bourses universitaires, les allocations logement...) ;*

*« - l'incidence pluriannuelle de décisions déjà prises (par exemple en matière d'investissements) »<sup>1</sup>.*

#### **La notion d'évolution spontanée des dépenses et des recettes**

Les économies du projet de loi de finances pour 2013 sont fondées par rapport à l'évolution tendancielle (ou spontanée) qui serait celle observée toutes choses égales par ailleurs, si le rythme historique d'évolution de la dépense était maintenu et si les coups partis sont financés.

La mesure de l'évolution tendancielle des dépenses de l'Etat pour les prochaines années (jusqu'en 2016) retient les hypothèses suivantes :

- une progression des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales de 0,5 milliard d'euros par an, en tenant compte de la dynamique spontanée de certaines dotations ;

- une hausse annuelle des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne de 0,7 milliard d'euros ;

- la poursuite de la progression historique de l'évolution des dépenses de fonctionnement constatée sur la période 2007-2011 (+ 1,1 % par an), les loyers budgétaires étant pour leur part indexés sur l'inflation ;

- la prise en compte des coups partis s'agissant des investissements civils ;

<sup>1</sup> *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée. Rapport n° 69 (2012-2013). Citation des paragraphes 183, 184 et 185 du rapport annexé (p. 40).*

- une évolution des dépenses de personnel basée la stabilité du nombre de fonctionnaires, un glissement vieillesse-technicité correspondant à la moyenne des cinq dernières années et l'indexation du point d'indice fonction publique ;
- le financement des coups partis du ministère de la défense, notamment s'agissant de la loi de programmation militaire ;
- la prise en compte de la dynamique propre des interventions de l'Etat.

*Source : commission des finances (avec ministère du budget)*

Les **10 milliards d'euros d'économies** par rapport à l'évolution spontanée de la dépense, pour rester dans le périmètre de l'évolution « zéro valeur », incluent 1 milliard d'euros correspondant au financement des priorités du Gouvernement<sup>1</sup>.

Ils se répartissent de la manière suivante :

- des économies sur les crédits de fonctionnement des ministères (- 2,8 milliards d'euros) ;
- une baisse des crédits d'intervention (- 2 milliards d'euros) ;
- dans le domaine de la défense, le report de programmes d'équipement (- 2,2 milliards d'euros) ;
- des économies sur les programmes d'investissement (- 1,2 milliard d'euros), avec notamment la remise en cause des partenariats publics-privés dans la construction de prisons ;
- la participation des autres administrations publiques à la maîtrise des dépenses (- 1,8 milliard d'euros), en prévoyant notamment la stabilisation en valeur des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

Il convient d'observer que **les économies de fonctionnement (à hauteur de 2,8 milliards d'euros) n'incluent pas** seulement les dépenses de fonctionnement au sens de la nomenclature budgétaire, mais aussi **les dépenses de personnel**, en prenant en compte les suppressions d'emplois figurant au schéma d'emplois et les économies réalisées sur les différents facteurs d'évolution de la masse salariale, quasi-stabilisée en valeur (*cf. infra*, dans l'analyse des dépenses par titre).

---

<sup>1</sup> Selon l'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances (p. 11), « sans économie, la dépense de l'Etat [sur le périmètre de la norme « zéro valeur »] évoluerait de près de 10 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros correspondant au financement des priorités du Gouvernement. Le reste de la progression de la dépense, soit 9 milliards d'euros, correspond à une évolution spontanée de la dépense ».

**Dépenses nouvelles et économies dans le projet de loi de finances  
pour 2013, selon le Gouvernement**

*(en milliards d'euros)*

	LFI 2012 format 2013	Tendanciel	Evol spontanée	PLF 2013	Economies nettes	Mesures nouvelles	PLF hors mesures nouvelles	Economies brutes
	(1)	(2)	(2-1)	(3)	(3-2)	(4)	(5)=(3-4)	(5-2)
Fonctionnement au sens large	78,4	80,9	2,5	78,5	-2,4	0,4	78,1	-2,8
Investissements	3,9	4,6	0,7	3,5	-1,2	0,0	3,5	-1,2
Interventions	65,7	66,9	1,2	65,4	-1,5	0,5	64,8	-2,0
Défense	30,3	32,4	2,0	30,1	-2,2	0,0	30,1	-2,2
Autres entités*	100,4	103,0	2,6	101,3	-1,7	0,1	101,2	-1,8
<b>TOTAL</b>	<b>278,7</b>	<b>278,7</b>	<b>9,0</b>	<b>278,7</b>	<b>-9,0</b>	<b>1,0</b>	<b>277,7</b>	<b>-10,0</b>

\* Dotations aux opérateurs, taxes affectées, PSR (UE+collectivités territoriales)

Source : Gouvernement

*b) Le financement des priorités du Gouvernement*

Plusieurs postes de **dépenses, en hausse de 1 milliard d'euros, correspondent aux priorités du nouveau Gouvernement :**

- la **jeunesse** : le PLF 2013 prévoit la création, dès l'an prochain, de 100 000 emplois d'avenir, 10 000 entrées supplémentaires dans le dispositif de service civique par rapport à 2012 (soit 30 000 entrées en 2013), et la création de 11 000 emplois dans l'éducation nationale (soit 9 011 ETP<sup>1</sup> en 2013) et 1 000 emplois dans l'enseignement supérieur, tandis que l'augmentation du nombre d'auxiliaires de vie scolaire doit permettre une meilleure prise en charge des enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire ; dans le secteur de la recherche, les organismes de recherche bénéficient de 60 millions d'euros supplémentaires, et les crédits consacrés à l'immobilier universitaire progressent de 47 millions d'euros ; l'éducation à l'étranger bénéficie aussi de moyens accrus, avec une augmentation de 5,5 millions d'euros de la subvention allouée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), tandis que plusieurs dotations sont sanctuarisées (bourses d'étude à l'étranger, échanges d'expertise, subvention à Campus France) ;

- **l'emploi** : aux 2 000 recrutements supplémentaires à Pôle Emploi s'ajoutent, d'ici 2014, 2 000 redéploiements internes à l'opérateur vers les services d'accompagnement renforcé, et la création de 100 000 emplois d'avenir dès 2013 ;

- **la justice et la sécurité** : ces deux secteurs bénéficieront au total de la création de 1 000 emplois, dont 520 pour la justice et 480 pour la sécurité, tandis que seront rénovés les palais de justice et que le nombre de bureaux d'aide aux victimes triplera, de 50 à 150 ;

- **l'outre-mer** : une première enveloppe de 50 millions d'euros en 2013 lancera le programme d'investissements structurants, annoncé par le Président de la République, à hauteur de 500 millions d'euros, tandis que se

<sup>1</sup> Emplois équivalent temps plein.

poursuit le déploiement du service militaire adapté (SMA) et que les crédits consacrés aux exonérations de cotisations patronales spécifiques de sécurité sociale augmentent de près de 90 millions d'euros (+ 8 %, à 1,15 milliard d'euros) ;

- **l'asile et l'intégration**, avec l'amélioration des conditions de traitement des demandes d'asile (hausse de la subvention à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, OFPRA, et ouverture de 1 000 places supplémentaires dans les Centres d'accueil de demandeurs d'asile, CADA).

Comme il sera détaillé ci-après, les créations de postes sont gagées par des suppressions de postes d'un nombre équivalent.

*c) La participation des opérateurs à la maîtrise de la dépense publique*

Afin que l'effort de maîtrise budgétaire concerne effectivement l'ensemble des politiques publiques, quel que soit leur mode de financement et leur conduite par l'Etat ou un opérateur, **le projet de loi de finances pour 2013 innove en étendant les règles de contrôle des dépenses aux 556 opérateurs de l'Etat**. Dans le projet de loi de finances pour 2013, les opérateurs de l'Etat bénéficient de **38,9 milliards d'euros** de subventions pour charges de service public, de dotations en fonds propres et de transferts directement inscrits au budget de l'Etat, soit plus de 10 % des dépenses de l'Etat dans le périmètre élargi.

A cette fin, **le PLF 2013 élargit le dispositif de plafonnement des ressources et impositions affectées aux opérateurs de l'Etat**, introduit dans la LFI 2012, principalement aux organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture), comme il a été détaillé ci-dessus dans l'examen du périmètre de la norme de dépenses. Le montant des ressources sous plafond augmente de 3 milliards d'euros en 2012 à 4,5 milliards d'euros dans le PLF 2013.

Par ailleurs, le PLF 2013 demande aux opérateurs de l'Etat dont les ressources sont plafonnées une réduction en volume de leurs dépenses de 126 millions d'euros (soit 4,5 % des ressources et impositions mises sous plafond).

Enfin, à l'exception des opérateurs de l'Etat correspondant à des besoins prioritaires (création de 1 000 emplois dans les universités et de 2 000 postes à Pôle emploi), **les effectifs des autres opérateurs de l'Etat diminuent de 1 303 emplois à temps plein (ETP)**.

Au total, **le plafond d'emplois des opérateurs augmente de (1 000 + 2 000 – 1 303) 1 697 ETP à périmètre constant dans le PLF 2013**. En outre, les changements de périmètre, et notamment les transferts de l'Etat aux universités dans le cadre du passage à l'autonomie se traduisent par une évolution de + 10 298 ETP du **plafond d'emplois des opérateurs**, que le PLF propose ainsi de **majorer de (1 697 + 10 298) 11 995 ETP**.

L'inclusion des opérateurs dans les règles relatives à l'évolution de l'emploi public permet d'éviter un phénomène de contournement de la norme, qui consisterait dans le financement de postes à partir des ressources propres des opérateurs.

*d) L'évolution des crédits par mission par rapport à la LFI 2012*

Le tableau ci-après détaille les évolutions des crédits par mission entre la LFI 2012 et le PLF 2013, en neutralisant les changements de périmètre.

**A périmètre constant, les crédits des missions du budget général sont en très légère baisse de 0,1 % dans le PLF 2013** (204,29 milliards d'euros) par rapport à la LFI 2012 au format 2013.

Les plus fortes hausses concernent les missions « Immigration, asile et intégration » (+ 13,1 %), « Provisions » (+ 5,2 %), dont les crédits sont limités (moins de 1 milliard d'euros), et plus significativement, au regard de la masse des crédits, les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » (+ 5,1 %), du fait notamment de l'évolution dynamique de certaines dépenses sociales (comme l'allocation aux adultes handicapés, AAH) et « Outre-mer » (+ 5,1 %), ce qui correspond pour cette dernière à l'accélération de la production de logements sociaux et au financement d'équipements, conformément au programme d'investissement annoncé par le Président de la République.

Les plus fortes baisses portent sur les crédits des missions suivantes :

- « Médias, livre et industrie culturelle » (- 13,6 %), correspondant en particulier à un retour à la situation ex ante des aides à la presse après la montée en puissance de dispositifs exceptionnels suite aux états généraux de la presse ;

- « Administration générale et territoriale de l'Etat » (- 11,5 %), dans le cadre notamment de l'évolution des missions et de la carte des sous-préfectures ;

- « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (- 10,5 %), sous l'effet notamment du ciblage des dispositifs d'exonérations de charges sociales agricoles, et en particulier du recentrage sur les bas salaires des exonérations de charges sociales dues pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles.

## EVOLUTION DES CREDITS PAR MISSION ENTRE LA LFI 2012 ET LE PLF 2013

(CP, en millions d'euros, hors contributions directes de l'Etat au CAS Pensions)

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

Source : réponse au questionnaire budgétaire

*e) La budgétisation 2013 par rapport aux priorités de la précédente majorité*

Ces nouvelles priorités gouvernementales apparaissent également si l'on compare les crédits du PLF 2013 et l'annuité 2013 de l'actuelle loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014, comme le montre le tableau ci-après.

**Ce redéploiement s'effectue pratiquement à budget constant** : les dépenses des missions du budget général de l'Etat s'élèvent à 204,288 milliards d'euros, soit un dépassement de seulement 97 millions d'euros par rapport à l'annuité 2013 de la LPFP au format 2013.

Les missions bénéficiant d'une revalorisation de leurs moyens par rapport à l'annuité 2013 de la LPFP sont, par ordre décroissant :

- la mission « Travail et emploi » (+ 1,083 milliard d'euros),
- Les missions « Enseignement scolaire » (+ 0,591 milliard d'euros) et « Recherche et enseignement supérieur » (+ 0,338 milliard d'euros), soit au total + 0,929 milliard d'euros pour l'éducation ;
- Les missions « Justice » (+ 0,229 milliard d'euros) et « Sécurité » (+ 0,092 milliard d'euros), soit au total + 0,321 milliard d'euros pour la justice et la sécurité.

Ces économies sont réalisées par un ajustement à la baisse des dépenses, notamment, la mission « Défense » (- 0,883 milliard d'euros), par le report de certains programmes d'équipement et de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » (- 0,848 milliard d'euros).

**COMPARAISON PAR MISSION DES CREDITS DE L'ANNUITE 2013 PREVUS DANS LA LPFP ET DES CREDITS INSCRITS EN PLF 2013**  
(CP, en millions d'euros, hors contributions directes de l'Etat au CAS Pensions)

Mission	2013 annuité LPFP format 2010	Mesures de transfert et de périmètre LFI 2011	2013 annuité LPFP format 2011	Mesures de transfert et de périmètre LFI 2012	2013 annuité LPFP format 2012	Mesures de périmètre PLF 2013	Mesures de transfert PLF 2013	Impact des changements de maquette du PLF 2013	2013 annuité LPFP format 2013	PLF 2013 courant	Ecart PLF 2013 / Annuité LPFP
Action extérieure de l'Etat	2 749	15	2 764	11	2 774	0	3	0	2 777	2 826	50
Administration générale et territoriale de l'Etat	1 952	-67	1 885	9	1 894	0	-5	29	1 919	1 963	45
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 096	189	3 285	-18	3 266	0	-6	-58	3 202	3 102	-99
Aide publique au développement	3 313	-4	3 309	-1	3 308	0	-1	0	3 307	3 101	-207
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 069	-11	3 058	-18	3 040	0	-1	0	3 039	3 039	-1
Conseil et contrôle de l'Etat	478	0	478	5	483	0	1	0	484	492	8
Culture	2 513	-21	2 492	-9	2 484	-1	0	0	2 483	2 428	-54
Défense	31 009	13	31 022	14	31 035	3	-6	0	31 032	30 148	-883
Direction de l'action du Gouvernement	562	511	1 073	20	1 093	0	21	0	1 115	1 098	-17
Écologie, développement et aménagement durables	8 705	-237	8 468	73	8 541	15	-9	-58	8 489	7 641	-848
Économie	1 643	135	1 778	-2	1 776	0	-163	0	1 613	1 558	-55
Égalité des territoires, logement et ville	7 504	7	7 510	0	7 510	0	-33	61	7 538	7 770	232
Engagements financiers de l'Etat*	1 535	0	1 535	0	1 535	0	0	0	1 535	1 113	-422
Enseignement scolaire	45 165	-6	45 159	-52	45 107	0	-1	0	45 106	45 697	591
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8 949	39	8 987	-11	8 976	50	-11	0	9 015	8 905	-110
Immigration, asile et intégration	536	0	535	-3	533	0	0	-29	503	671	168
Justice	5 904	50	5 954	7	5 961	14	-2	0	5 973	6 202	229
Médias, livre et industries culturelles	1 175	18	1 194	8	1 201	0	143	0	1 344	1 219	-125
Outre-mer	2 048	3	2 051	-4	2 047	0	-23	0	2 024	1 992	-32
Politique des territoires	313	-4	309	0	309	0	6	0	315	320	5
Pouvoirs publics	1 018	0	1 018	0	1 018	0	0	0	1 018	991	-27
Provisions	66	0	66	0	66	0	0	0	66	162	96
Recherche et enseignement supérieur	24 040	913	24 952	190	25 142	0	161	0	25 303	25 642	338
Régimes sociaux et de retraite	6 526	0	6 526	-1	6 525	0	0	0	6 525	6 543	18
Relations avec les collectivités territoriales	2 524	-5	2 520	54	2 573	0	1	0	2 574	2 610	36
Santé	1 223	1	1 224	151	1 374	0	29	0	1 404	1 289	-114
Sécurité	11 451	-25	11 426	-23	11 403	0	57	55	11 515	11 607	92
Sécurité civile	415	-2	413	1	415	0	0	0	415	395	-20
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 082	-82	13 000	-28	12 972	0	33	0	13 005	13 175	170
Sport, jeunesse et vie associative	459	11	471	43	514	0	0	0	514	463	-51
Travail et emploi	9 096	-72	9 024	-5	9 019	0	23	0	9 042	10 124	1 083
<b>Total</b>	<b>202 117</b>	<b>1 368</b>	<b>203 485</b>	<b>411</b>	<b>203 897</b>	<b>81</b>	<b>214</b>	<b>0</b>	<b>204 191</b>	<b>204 288</b>	<b>97</b>

Source : direction du budget du ministère de l'économie et des finances

### **3. La politique de mise en réserve de crédits : un effort supérieur au minimum prévu par la programmation pluriannuelle**

Afin d'assurer le respect en gestion du plafond global des dépenses voté par le Parlement, le Gouvernement procède, comme les années antérieures, à la **constitution d'une réserve de précaution**, dans les conditions prévues au 4° *bis* de l'article 51 de la LOLF, qui prévoit une information du Parlement sur l'utilisation des crédits mis en réserve, et selon les modalités définies au III de l'article 3 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

La réserve de précaution permet de faire face aux aléas en gestion et de gager, le cas échéant par des annulations de crédits, les besoins financiers inéluctables ou correspondant à des augmentations de dépenses obligatoires qui pourraient apparaître en cours d'exercice.

Sur chaque programme doté de crédits limitatifs, **la mise en réserve porte sur 0,5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur les dépenses de personnel de titre 2, et 6 % sur les autres titres. Ce taux dépasse le seuil minimal de 5 % fixé par le projet de loi de programmation** des finances publiques, au regard de l'impératif de rétablissement des comptes publics.

Toutefois, s'agissant des crédits portant sur les subventions pour charges de service public, il sera pris en compte la part de ces crédits prenant en charge des dépenses de personnel pour réduire à due proportion la réserve de précaution au taux de 0,5 % applicable aux crédits de titre 2. Sur la base des données connues pour 2012, la réserve de précaution serait réduite d'environ 0,9 milliard d'euros.

#### ***B. STABILISATION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE : UN DOUBLE OBJECTIF ATTEINT***

**L'évolution de la masse salariale, d'une part, des charges de pension des agents publics, d'autre part, entraîne une dynamique spontanée des dépenses de l'Etat.**

##### **1. Un redéploiement des effectifs au sein de l'Etat au profit de l'enseignement, de la sécurité et de la justice**

Le **plafond des autorisations d'emplois** de l'Etat (y compris les budgets annexes) s'établit, dans le projet de loi de finances pour 2013, à **1 915 313 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, contre 1 934 490 ETPT en loi de finances initiale pour 2012, soit **une baisse de 19 177 ETPT** (et de 19 052 ETPT pour le seul budget général de l'Etat).

**Cette diminution traduit, à parts quasi-égales, des mesures de transfert et de périmètre, et l'extension en année pleine des suppressions de postes décidées par le précédent gouvernement lors de l'adoption de la LFI 2012 :**

- l'impact des schémas d'emplois (dont les suppressions de postes décidées dans le cadre de la LFI 2012) s'établit à – 10 246 ETPT ;

- les mesures de transfert, notamment dans le cadre du passage à l'autonomie des universités et du transfert à Voies navigables de France des agents des services de la navigation de l'Etat, se traduisent par une diminution du plafond de – 10 868 ETPT ;

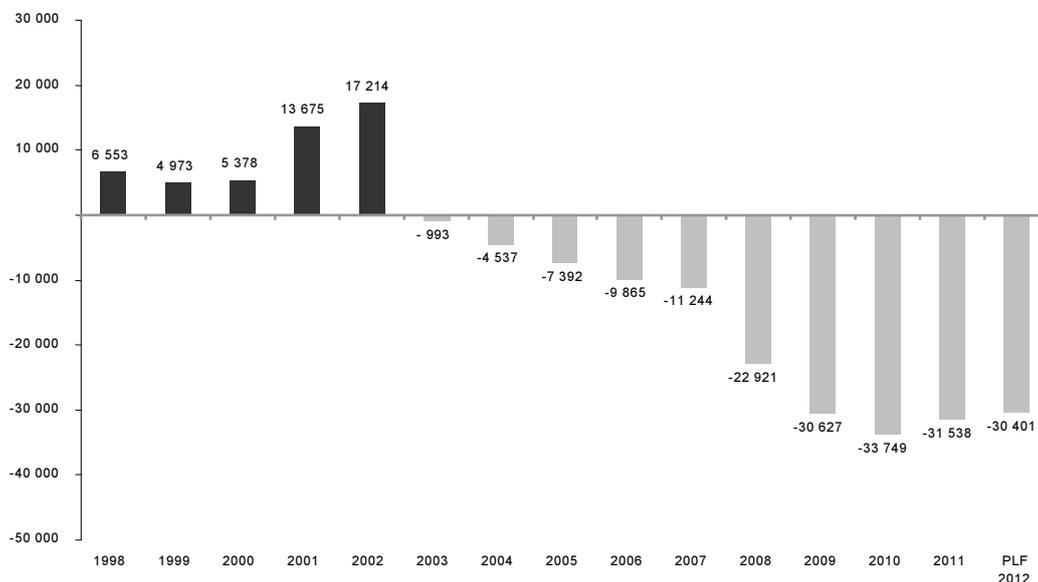
- en revanche, les mesures de périmètre présentent un solde de + 354 ETPT.

Le tableau de la page suivante détaille la répartition et l'évolution des emplois par ministère, en détaillant les mesures de transfert et de périmètre.

**Il s'agit d'un changement de politique de l'emploi public puisque, entre 2003 et 2012<sup>1</sup>, ce sont au total plus de 183 000 emplois qui avaient disparu dans la fonction publique d'Etat (soit 9 % de l'ensemble des ETPT). Plus de 30 000 postes avaient été supprimés chaque année entre 2009 et 2012, comme le détaille le graphique ci-après.**

**Variation des effectifs ETP en loi de finances**

(en ETP)



Source : direction du budget

<sup>1</sup> Pour l'année 2012, les données définitives ne sont pas disponibles. Les données présentées sont celles du PLF 2012.

MINISTRES OU BUDGETS ANNEXES	LFI 2012	Solde des créations et des suppressions d'emplois*	Mesures de périmètre	Mesures de transfert	Correction technique du plafond d'emplois 2013	Plafond des autorisations d'emplois PLF 2013
<b>I. BUDGET GENERAL</b>	<b>1 922 505</b>	<b>-10 246</b>	<b>354</b>	<b>-10 868</b>	<b>1 708</b>	<b>1 903 453</b>
Affaires étrangères	15 024	-83	0	-63	-80	14 798
Affaires sociales et santé	11 283	-138	0	12	0	11 157
Agriculture, alimentation et forêt	31 653	-520	0	-109	0	31 024
Culture et communication	10 995	-57	0	-10	0	10 928
Défense	293 198	-7 542	0	-403	0	285 253
Écologie, développement durable et énergie	44 890	-661	0	-5 663	0	38 566
Economie et finances	152 186	-2 621	354	-315	771	150 375
Éducation nationale	953 353	2 093	0	-12	0	955 434
Égalité des territoires et logement	14 676	-481	0	-1	0	14 194
Enseignement supérieur et recherche	17 298	0	0	-6 045	0	11 253
Intérieur	275 608	-1 033	0	1 395	1 045	277 015
Justice	76 887	656	0	-1	0	77 542
Outre-mer	4 866	220	0	0	0	5 086
Redressement productif	1 314	-7	0	-54	0	1 253
Services du Premier ministre	9 375	66	0	90	-28	9 503
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	9 899	-138	0	311	0	10 072
<b>II. BUDGETS ANNEXES</b>	<b>11 985</b>	<b>-115</b>	<b>0</b>	<b>-10</b>	<b>0</b>	<b>11 860</b>
Contrôle et exploitations aériens	11 151	-116	0	-10	0	11 025
Publications officielles et information administrative	834	1	0	0	0	835
<b>TOTAL DE L'ÉTAT</b>	<b>1 934 490</b>	<b>-10 361</b>	<b>354</b>	<b>-10 878</b>	<b>1 708</b>	<b>1 915 313</b>

\* y compris la modification des plafonds intervenue en loi de finances rectificative du 16 août 2012

(1) hors corrections techniques et à périmètre constant

Source : direction du budget

Le tableau ci-après donne l'évolution indicative du plafond d'emplois, par mission et par programme, entre la loi de finances initiale pour 2012 et le projet de loi de finances pour 2013.

Les évolutions du plafond d'emplois de deux missions appellent les observations suivantes :

- pour la mission « Outre-mer », l'augmentation de 220 ETPT du plafond d'emplois traduit les entrées dans le dispositif dit SMA (service militaire adapté) ; le SMA, dont la montée en puissance s'étale sur plusieurs années, correspond à des emplois contractuels qui ne doivent pas être retenus dans l'évolution du plafond d'emplois des seuls fonctionnaires à périmètre constant ;

- pour la mission « Recherche et enseignement supérieur », la baisse de 6 106 ETPT traduit un transfert vers les universités dans le cadre du passage à l'autonomie.

**Ventilation indicative des plafonds d'emploi par mission et programme : LFI 2012 et PLF 2013**

<b>I. BUDGET GENERAL</b>		<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>
<b>Action extérieure de l'Etat</b>		<b>12 644</b>	<b>12 531</b>
Action de la France en Europe et dans le monde		8 235	8 168
Diplomatie culturelle et d'influence		1 048	973
Français à l'étranger et affaires consulaires		3 361	3 390
<b>Administration générale et territoriale de l'Etat</b>		<b>33 597</b>	<b>33 614</b>
Administration territoriale		27 809	27 763
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur		5 747	5 810
Vie politique, culturelle et associative		41	41
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>		<b>14 271</b>	<b>13 751</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture		9 595	9 172
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation		4 676	4 579
<b>Aide publique au développement</b>		<b>2 380</b>	<b>2 267</b>
Solidarité à l'égard des pays en développement		2 380	2 267
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation</b>		<b>1 619</b>	<b>1 546</b>
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale		32	28
Liens entre la Nation et son armée		1 587	1 518
<b>Conseil et contrôle de l'Etat</b>		<b>5 657</b>	<b>5 712</b>
Conseil d'Etat et autres juridictions administratives		3 655	3 713
Conseil économique, social et environnemental		162	159
Cour des comptes et autres juridictions financières		1 840	1 840

<b>I. BUDGET GENERAL</b>		
	<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>
<b>Culture</b>	<b>10 995</b>	<b>10 928</b>
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	10 995	10 928
<b>Défense</b>	<b>291 611</b>	<b>283 735</b>
Environnement et prospective de la politique de défense	8 761	8 820
Equipement des forces	12 046	11 532
Préparation et emploi des forces	257 698	250 223
Soutien de la politique de la défense	13 106	13 160
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	<b>3 550</b>	<b>3 629</b>
Coordination du travail gouvernemental	2 814	2 048
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	0	837
Protection des droits et libertés	736	744
<b>Ecologie, développement et aménagement durables</b>	<b>44 890</b>	<b>38 566</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	44 529	38 203
Prévention des risques	361	363
<b>Economie</b>	<b>12 691</b>	<b>12 999</b>
Développement des entreprises et du tourisme	5 613	5 256
Statistiques et études économiques	5 140	5 833
Stratégie économique et fiscale	1 938	1 910
<b>Égalité des territoires, logement et ville</b>	<b>14 676</b>	<b>14 194</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	14 676	14 194
<b>Enseignement scolaire</b>	<b>968 059</b>	<b>970 031</b>
Enseignement privé du premier et du second degrés	130 772	130 779
Enseignement scolaire public du premier degré	318 626	318 510
Enseignement scolaire public du second degré	446 053	446 636

<b>I. BUDGET GENERAL</b>		<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>
Enseignement technique agricole		14 706	14 597
Soutien de la politique de l'éducation nationale		23 863	23 714
Vie de l'élève		34 039	35 795
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>		<b>139 495</b>	<b>137 376</b>
Conduite et pilotage des politiques économique et financière		5 026	4 939
Facilitation et sécurisation des échanges		17 063	16 870
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local		116 251	114 417
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat		1 155	1 150
<b>Justice</b>		<b>76 887</b>	<b>77 542</b>
Administration pénitentiaire		35 511	35 700
Conduite et pilotage de la politique de la justice		1 822	1 895
Conseil supérieur de la magistrature		22	22
Justice judiciaire		31 137	31 455
Protection judiciaire de la jeunesse		8 395	8 470
<b>Outre-mer</b>		<b>4 866</b>	<b>5 086</b>
Emploi outre-mer		4 866	5 086
<b>Politique des territoires</b>		<b>136</b>	<b>134</b>
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire		136	134
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>		<b>21 288</b>	<b>15 182</b>
Enseignement supérieur et recherche agricoles		2 676	2 676
Formations supérieures et recherche universitaire		17 298	11 253
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle		1 314	1 253

<b>I. BUDGET GENERAL</b>		<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>
<b>Sécurité</b>		<b>239 547</b>	<b>240 936</b>
	Gendarmerie nationale	95 858	97 093
	Police nationale	143 689	142 317
	Sécurité et éducation routières	0	1 526
<b>Sécurité civile</b>		<b>2 464</b>	<b>2 465</b>
	Intervention des services opérationnels	2 464	2 465
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>		<b>11 283</b>	<b>11 157</b>
	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	11 283	11 157
<b>Travail et emploi</b>		<b>9 899</b>	<b>10 072</b>
	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	9 899	10 072
<b>Total BUDGET GENERAL</b>		<b>1 922 505</b>	<b>1 903 453</b>
<b>II. BUDGETS ANNEXES</b>			
<b>Contrôle et exploitations aériens</b>		<b>11 151</b>	<b>11 025</b>
	Soutien aux prestations de l'aviation civile	11 151	11 025
<b>Publications officielles et information administrative</b>		<b>834</b>	<b>835</b>
	Édition et diffusion	436	454
	Pilotage et activités de développement des publications	398	381
<b>Total BUDGETS ANNEXES</b>		<b>11 985</b>	<b>11 860</b>

Source : direction du budget

Le schéma d'emplois du projet de loi de finances pour 2013, détaillant les évolutions de postes à périmètre constant par mission et programme, est présenté dans le tableau ci-après.

Il convient d'agréger les données relatives au ministère de l'égalité des territoires et du logement et au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, compte tenu de la répartition en 2013 entre les programmes 217 et 337 des effectifs auparavant intégralement rattachés au programme 217.

**Les créations d'emplois dans les secteurs prioritaires sont gagées par des suppressions d'emplois dans les autres ministères.**

S'agissant des **créations d'emplois**, celles-ci concernent :

**1) l'enseignement, à hauteur de 10 011 postes :**

- **l'enseignement scolaire primaire et secondaire bénéficie de la création de 9 011 postes**, dont 8 781 au sein du ministère de l'éducation nationale, 200 au sein du ministère de l'agriculture au titre de l'enseignement technique agricole et 30 emplois directement rémunérés par les établissements locaux d'enseignement ; le PLF 2013 traduit ainsi concrètement l'engagement du Président de la République de créer 60 000 postes supprimés dans l'éducation par l'ancienne majorité, les créations d'emplois prévues dans le PLF 2013 s'ajoutant aux créations déjà décidées lors de l'adoption de la loi de finances rectificative du 16 août 2012 pour la rentrée 2012, en répondant aux besoins les plus urgents (aide aux élèves handicapés, accompagnement et encadrement des élèves)<sup>1</sup> ; il convient de noter que, en 2013, tous les enseignants titulaires des premier et second degrés partant en retraite seront remplacés ;

- **l'enseignement supérieur**, avec la création de 1 000 emplois au sein des universités (en dehors du plafond d'emplois, compte tenu de l'autonomie des universités), l'objectif étant de créer 5 000 emplois sur l'ensemble du quinquennat, ce qui porte le total des créations d'emplois dans l'enseignement des trois degrés à 65 000 sur cinq ans ;

---

<sup>1</sup> La loi de finances rectificative du 16 août 2012 avait permis les créations suivantes :

- 1 000 professeurs des écoles (1 000 emplois équivalent temps plein, ETP qui correspondent, en année pleine sur l'année 2012, à 333 équivalent temps plein travaillés, ETPT) ;

- 100 conseillers principaux d'éducation (100 ETP, 33 ETPT) ;

- 1 500 auxiliaires de vie scolaire individualisés au service des élèves handicapés (1 500 ETP, 500 ETPT) ;

- 2 000 assistants d'éducation qui assurent l'accompagnement des élèves (soit 667 ETPT) ;

- 500 agents chargés de la prévention et de la sécurité scolaire dans les établissements en difficulté (soit 17 ETPT) ;

- ainsi que 50 emplois dans l'enseignement technique agricole (soit 17 ETPT).

Ces différents mouvements se sont traduits par la création de 1 524 ETPT, les postes d'assistants d'éducation étant financés sur des crédits d'intervention de titre 6.

**Répartition par ministère et par mission des entrées et des sorties d'emplois**

(en ETP)

Ministère	Mission	Entrées prévues	Sorties prévues	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois
Affaires étrangères et européennes		2 717	2 901	265	-184
	Action extérieure de l'Etat	1 936	2 030	238	-94
	Aide publique au développement	781	871	27	-90
Affaires sociales et santé		620	806	347	-186
	Solidarité, insertion et égalité des chances	620	806	347	-186
Agriculture, agroalimentaire et forêt		1 832	1 912	820	-80
	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	778	1 058	430	-280
	Enseignement scolaire	923	723	320	200
	Recherche et enseignement supérieur	131	131	70	0
Culture et communication		742	757	320	-15
	Culture	742	757	320	-15
Défense et anciens combattants		25 882	33 519	7 513	-7 234
	Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	155	259	82	-72
	Défense	25 727	33 260	7 431	-7 162
Ecologie, développement durable et énergie		1 413	2 127	999	-714
	Contrôle et exploitation aériens	120	220	0	-100
	Ecologie, développement et aménagement durables	1 293	1 907	999	-614
Economie, finances et industrie		5 664	8 017	4 243	-2 353
	Economie	779	929	370	-150
	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	4 885	7 088	3 873	-2 203
Education nationale, jeunesse et vie associative		40 550	31 769	25 385	8 781
	Enseignement scolaire	40 550	31 769	25 385	8 781

Ministère	Mission	Entrées prévues	Sorties prévues	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois
Egalité des territoires et logement		532	1 194	426	-662
	Egalité des territoires, logement et ville	532	1 194	426	-662
Enseignement supérieur et recherche		763	763	368	0
	Recherche et enseignement supérieur	763	763	368	0
Intérieur		24 309	24 407	5 936	-134
	Administration générale et territoriale de l'Etat	2 736	3 290	1 126	-554
	Sécurité	21 262	20 782	4 781	444
Justice		311	335	29	-24
	Sécurité civile	3 703	3 223	1 803	480
	Justice	3 703	3 223	1 803	480
Outre-Mer		4 422	4 202	2	0
	Outre-Mer	4 422	4 202	2	0
Redressement productif		154	163	25	-9
	Recherche et enseignement supérieur	154	163	25	-9
Services du Premier ministre		1 165	1 130	129	35
	Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	0	0	0	0
	Conseil et contrôle de l'Etat	544	486	100	58
	Direction de l'action du Gouvernement	582	606	17	-4
	Politique des territoires	28	28	2	0
	Publications officielles et information administrative	11	10	10	1
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social		365	506	304	-141
	Travail et emploi	365	506	304	-141
<b>Total</b>		<b>114 833</b>	<b>117 396</b>	<b>48 885</b>	<b>-2 416</b>

Source : direction du budget

2) **la sécurité et la justice**, avec la création de 480 emplois au ministère de la justice (les priorités étant la protection judiciaire de la jeunesse et les services judiciaires et pénitentiaires), 40 emplois sont créés dans les juridictions administratives ; enfin, la création de 480 emplois au ministère de l'intérieur permettra de renforcer les moyens humains du service public dans les zones de sécurité prioritaires, afin de lutter contre les inégalités face à l'insécurité.

**A hauteur de 12 298 postes, les suppressions d'emplois** se répartissent entre le ministère de la défense (- 7 234 postes, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire) et les autres ministères (- 5 064 postes), dont près de la moitié au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (- 2 353 postes).

**Le solde des créations et des suppressions d'emplois dans le PLF 2013 s'établit à - 2 416 ETP.** Mais il convient toutefois de tenir compte des créations de postes opérées par la seconde loi de finances rectificative pour 2012 (ayant rehaussé le plafond de + 4 278 ETP). **L'équilibre entre les créations d'emplois et les suppressions d'emplois ne doit pas s'apprécier poste pour poste ni même année par année, mais sur l'ensemble de la période couverte par le projet de loi de programmation des finances publiques (2013-2017).**

**Le Gouvernement a abandonné la règle**, suivie par l'ancienne majorité pour limiter la progression de la masse salariale, **du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite.** Appliquée de façon mécanique, cette règle ne permettait pas une approche satisfaisante de la diversité des besoins en personnel du service public.

Elle avait surtout un **intérêt conjoncturel**, puisqu'il s'agissait de tirer parti de flux plus importants de départs en retraite dans la fonction publique de l'Etat, qui ont culminé à 71 303 en 2008 mais ne devraient plus s'élever qu'à 49 686 en 2016. Par ailleurs, les flux de départ en retraite, qui prennent en compte les comportements individuels des agents, sont soumis à des erreurs de prévision.

C'est pourquoi une autre norme – comme la réduction annuelle du plafond d'emplois ou taux d'effort – apparaît plus pertinente. Les tableaux ci-après détaillent la répartition du taux d'effort par mission du budget général et pour les opérateurs de l'Etat en 2013.

**Schémas d'emploi 2013 et taux d'effort des missions du budget général de l'Etat**

(en ETP)

Schémas d'emplois par ministères (budget général)	Schémas d'emplois 2013	Taux d'effort 2013
Affaires étrangères	- 184	- 1,2 %
Affaires sociales et santé	- 186	- 1,7 %
Agriculture, agroalimentaire et forêt	- 80	- 0,3 %
<i>Enseignement agricole (y.c. supérieur)</i>	200	1,2 %
<i>Hors enseignement agricole</i>	- 280	- 2,0 %
Culture et communication	- 15	- 0,1 %
Défense	- 7 234	- 2,5 %
Ecologie, développement durable, énergie	- 614	- 1,4 %
Egalité des territoires	- 662	- 4,5 %
Economie et finances	- 2 355	- 1,6 %
Education nationale	8 781	0,9 %
Enseignement supérieur et recherche	0	0,0 %
Intérieur	- 134	0,0 %
<i>Mission sécurité</i>	480	0,2 %
<i>Hors mission sécurité</i>	- 614	- 1,5 %
Justice	480	0,6 %
Outre-mers	0	0,0 %
Redressement productif	- 9	- 0,7 %
Services du Premier ministre	34	0,4 %
<i>Juridictions administratives</i>	40	
<i>Cour des comptes</i>	18	
<i>Autres SPM (missions DAG, AC et DATAR)</i>	- 24	
Travail, emploi, dialogue social et relations professionnelles	- 139	- 1,4 %
<b>Total</b>	<b>- 2 317</b>	<b>- 0,1 %</b>
<i>dont priorités</i>	9 981	0,8 %
<i>dont hors priorités</i>	- 12 298	- 2,0 %
<i>dont civils hors priorités</i>	- 5 064	- 1,6 %

Source : direction du budget

### Schémas d'emploi 2013 des opérateurs de l'Etat

(en ETP)

Schémas d'emplois opérateurs	Emplois sous plafond 2013
Action extérieure de l'Etat	-8
Administration générale et territoriale de l'Etat	2
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	-320
Aide publique au développement	0
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	-5
Culture	-31
Défense	-25
Direction de l'action du Gouvernement	-7
Ecologie, développement et aménagement durables	-319
Economie	-72
Enseignement scolaire	-34
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	-5
Immigration, asile, intégration	-5
Justice	-2
Médias, livre et industries culturelles	-34
Outre-mer	-4
interministérielle Recherche et enseignement supérieur	796
<i>dont universités et assimilés</i>	<i>1 000</i>
Régimes sociaux et de retraite	-26
Santé	-20
Sécurité	-2
Solidarité, insertion et égalité des chances	-113
Sport, jeunesse et vie associative	-26
Travail et emploi	1 986
<i>dont Pôle emploi</i>	<i>2 000</i>
Ville et logement	-7
<b>Budget général</b>	<b>1 719</b>
Contrôle et exploitation aériens (BA)	-22
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers (CAS)	0
<b>CAS et BA</b>	<b>-22</b>
<b>Total Opérateurs</b>	<b>1 697</b>
<i>dont Pôle Emploi</i>	<i>2 000</i>
<i>dont Universités</i>	<i>1 000</i>
<i>dont autres</i>	<i>-1 303</i>

Source : direction du budget

## **2. La mise en œuvre du plafond d'emplois des autorités publiques indépendantes : un bilan à établir avec prudence dans l'attente des données d'exécution**

Introduit sur l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Michel Bouvard et Louis Giscard d'Estaing, l'article 72 de la loi de finances initiale pour 2012 a introduit un **plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale** et des **autorités administratives indépendantes (AAI) dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond** d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat<sup>1</sup>, soit au total un plafond de 2 277 ETPT pour huit autorités<sup>2</sup>.

En pratique, aucune des API indépendante ne devrait atteindre en 2012 le plafond fixé par la loi de finances initiale, soit 2 277 ETPT : **la prévision d'exécution du plafond des API s'établit à 2 196 ETPT, soit une exécution de seulement 96,4 %**, en hausse de 8,1 % par rapport à l'exécution 2011 (alors que le PLF 2012 avait autorisé une augmentation globale de 12 % des ETPT des API).

Si l'exécution est conforme aux prévisions, la question se pose du caractère réellement contraignant de ce plafond : n'a-t-il pas été fixé en 2012 à un niveau suffisamment élevé pour ne pas être, en réalité, une contrainte en gestion ? Ou bien les API ont-elles, au contraire, intégré cette donnée nouvelle en limitant d'elles-mêmes leurs décisions de recrutement ? Il est encore trop tôt pour répondre à ces questions, faute de données d'exécution, pour chacune des autorités.

Un bilan plus complet du plafonnement des emplois des API pourra ainsi être fait lors de l'examen de l'exécution du budget 2012. Il devra alors prendre en compte un ensemble de critères, comme la tendance à l'évolution des emplois des API (observe-t-on une rupture avant et après 2012, année de la mise en place d'un plafond ?) et l'extension, ou non, des missions des API qui pourraient alors justifier qu'elles disposent de moyens supplémentaires, pour exercer pleinement leurs missions de régulation.

Cette logique de moyens adaptés aux missions est d'ailleurs celle retenue dans le PLF 2013 (*cf. tableau ci-dessous*), en prévoyant de majorer globalement de 12 ETPT le plafond d'emplois des API, ce qui représente une

---

<sup>1</sup> Il convient de rappeler que, lorsqu'une AAI est dépourvue de la personnalité morale, ses effectifs sont compris dans le plafond du programme auquel elle se rattache.

<sup>2</sup> L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP, dont les activités concernent notamment les établissements de crédit, les sociétés d'assurance et les mutuelles), l'Autorité française de lutte contre le dopage (AFLD), l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), la Haute autorité de santé (HAS), le Haut conseil de commissariat aux comptes (H3C) et le Médiateur national de l'énergie (MNE). L'ACP n'est pas une API, mais une AAI sui generis disposant de l'autonomie financière et dont les agents ont comme employeur la Banque de France.

augmentation de 0,6 % par rapport au plafond de la LFI 2012, mais de 4,3 % par rapport à l'actuelle prévision d'exécution 2012.

Par rapport à la LFI 2012, l'évolution dans le PLF 2013 s'établit comme suit :

- . + 7 ETPT pour le Haut conseil du commissariat aux comptes,
- . + 4 ETPT pour l'Autorité de régulation des activités ferroviaires,
- . + 2 ETPT pour la Haute autorité de santé.

En revanche, il est proposé que le plafond d'emplois du Médiateur national de l'énergie diminue de 1 ETPT à 46 ETPT, ce qui correspond à la prévision d'exécution 2012.

### L'évolution des plafonds d'emplois des API proposée dans le PLF 2013

(en ETPT)

AUTORITÉ	Exécution 2011	LFI 2012	Prévision d'exécution 2012	Ecart LFI 2012/ Prévision d'exécution 2012	PLF 2013	Ecart LFI 2012/ PLF 2013
ACP – Autorité de contrôle prudentiel	983,7	1 121	1 094,1	- 26,9	1 121	0
AFLD - Agence Française de lutte contre le dopage	61,2	65	62,2	- 2,8	65	0
AMF – Autorité des marchés financiers	416,6	469	448,5	- 20,5	469	0
ARAF – Autorité de régulation des activités ferroviaires	28,2	52	37,6	- 14,4	56	4
H3C – Haut Conseil du commissariat aux comptes	36,2	43	41,0	- 2	50	7
HADOPI – Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet	56,3	71	65,2	- 5,8	71	0
HAS – Haute Autorité de santé	407,0	409	401,5	- 7,5	411	2
MNE – Médiateur national de l'énergie	43,1	47	46	- 1	46	- 1
<b>Total</b>	<b>2 032,3</b>	<b>2 277</b>	<b>2 196,1</b>	<b>- 80,9</b>	<b>2 289</b>	<b>12</b>

Source : direction du budget

### 3. Les déterminants de la stabilisation de la masse salariale

Hors pensions, la masse salariale de l'Etat (y compris les budgets annexes) s'élève à **81,119 milliards** d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013, **en hausse de 195,4 millions d'euros (soit 0,24 %)** par rapport au budget exécuté 2012, à périmètre constant et hors débasage et rebasage.

Les économies budgétaires induites par les suppressions d'emplois, à hauteur de 441,2 millions d'euros, couvrent à 69 % le coût des autres mesures. Ces économies correspondent principalement, à hauteur de 309,6 millions d'euros, au schéma d'emplois 2012 et à seulement 131,6 millions d'euros au schéma d'emplois 2013 proposé dans le cadre du présent projet de loi de finances.

La quasi-stabilisation des dépenses salariales traduit l'effort accompli sur les mesures catégorielles, soit + 312,7 millions d'euros, en baisse de près de 40 % par rapport à 2012, du fait de l'extinction programmée du « retour catégoriel »<sup>1</sup> aux agents des économies induites par les suppressions d'emplois (*cf.* tableau).

#### La répartition par ministère des mesures catégorielles proposées dans le PLF 2013

(en millions d'euros)

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

<sup>(1)</sup> Données PAP 2013

Source : direction du budget

---

<sup>1</sup> En 2013, le « retour catégoriel » aux agents publics, suite aux effets en 2013 de suppressions de postes décidées en 2012, n'est estimé qu'à 40 millions d'euros par le Gouvernement dans le présent projet de loi de finances.

Les autres facteurs de hausse de la masse salariale sont :

- 1) un glissement vieillesse-technicité<sup>1</sup> « solde » positif (+ 219,7 millions d'euros) ;
- 2) la revalorisation des bas salaires (+ 80,8 millions d'euros) ;
- 3) 69,0 millions d'euros de surcoût lié au mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA<sup>2</sup>).

La rubrique hétérogène des « autres mesures » représente enfin une **économie budgétaire de 45,7 millions d'euros en 2013**, associée à des mécanismes divers : des économies attendues au titre des compléments de rémunération versées à nos forces intervenant sur les théâtres d'opérations extérieures, à hauteur de 100 millions d'euros au programme 178 « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense », et l'impact des retenues pour fait de grèves dans l'éducation nationale - dont le montant n'est toutefois pas détaillé dans les documents budgétaires.

Cette quasi-stabilité de la masse salariale est conforme à l'objectif figurant dans la loi de programmation pour les finances publiques sur la période 2012-2017, dont le rapport annexé apporte les précisions suivantes : « *Cette stabilisation des effectifs contribuera à maîtriser la masse salariale, dont l'évolution sera sur la période de + 1 % en valeur entre 2012 et 2015* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur général rappelle que le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) combine :

- le GVT positif (+ 955,5 millions d'euros dans le PLF 2013), correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent en raison de son avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et de son changement de grade ou de corps, par concours ou promotion au choix (composante technicité),

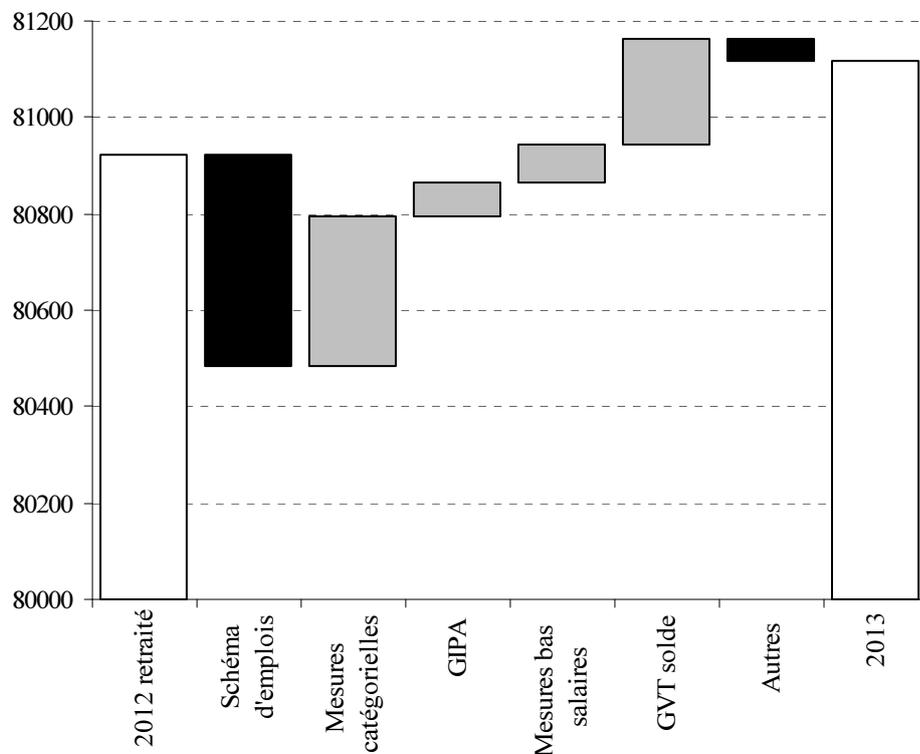
- le GVT négatif (- 735,8 millions d'euros dans le PLF 2013), traduisant le fait que les nouveaux entrants, en début de carrière, ont un salaire généralement inférieur aux sortants, qui se trouvaient en fin de carrière.

<sup>2</sup> La garantie individuelle de pouvoir d'achat, mise en place en 2007, compense la perte d'achat pour les fonctionnaires arrivés, notamment, en fin de carrière. Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

<sup>3</sup> *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée. Rapport n° 69 (2012-2013). Citation de l'alinéa 240 du rapport annexé (p. 46).*

### Les facteurs d'évolution de la masse salariale de l'Etat

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la direction du budget

Compte tenu du contexte budgétaire, le projet de loi de finances pour 2013 ne prévoit pas de revalorisation du point d'indice de la fonction publique : une revalorisation de 1 % aurait un impact de 847 millions d'euros en année pleine pour le budget général de l'Etat, et de 1,9 milliard d'euros pour les trois fonctions publiques.

#### 4. L'impact de la réforme des retraites sur les pensions versées aux agents de l'Etat

##### a) Des dépenses dynamiques impliquant un besoin de financement élevé à long terme

Dans son rapport spécial, notre collègue Francis Delattre détaille l'évolution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », institué par l'article 21 de la LOLF, permet de retracer les opérations relatives aux pensions civiles et militaires de retraite des agents de l'Etat et avantages accessoires dans un compte unique. Les crédits du CAS « Pensions »

augmentent en 2013 de 2,6 milliards d'euros pour s'établir à **56,8 milliards d'euros, soit une hausse de 4,7 %**.

Le « besoin de financement actualisé » mesure les réserves qui seraient en théorie nécessaires aujourd'hui, en étant placées au taux d'intérêt du marché, pour faire face à l'ensemble des décaissements nécessaires pour combler les déficits anticipés. Les hypothèses de calcul se fondent sur la masse des prestations et des cotisations anticipées à législation constante, sur la base de taux de cotisations inchangés. Néanmoins, l'exercice de projection impose de choisir un ensemble d'hypothèses démographiques (évolution de la population active, tables de mortalité, taux de fécondité, etc.) et macroéconomiques (croissance, évolution des salaires, etc.) nécessairement sujettes à incertitude.

Sur la base d'un taux d'actualisation médian de 1,62 %, le besoin de financement, actualisé à 100 ans<sup>1</sup>, s'élève à **505 milliards d'euros** au 31 décembre 2011, en hausse de 15 milliards d'euros par rapport au besoin de financement actualisé au 31 décembre 2010, lequel s'élevait à 490 milliards d'euros. La révision à la hausse du besoin de financement s'explique par la fiabilisation des effectifs de cotisants fournis par l'INSEE suite au changement de système d'information sur les agents de la fonction publique d'Etat, ainsi que par l'affinement de l'impact des modifications réglementaires issues de la réforme des retraites du 9 novembre 2010.

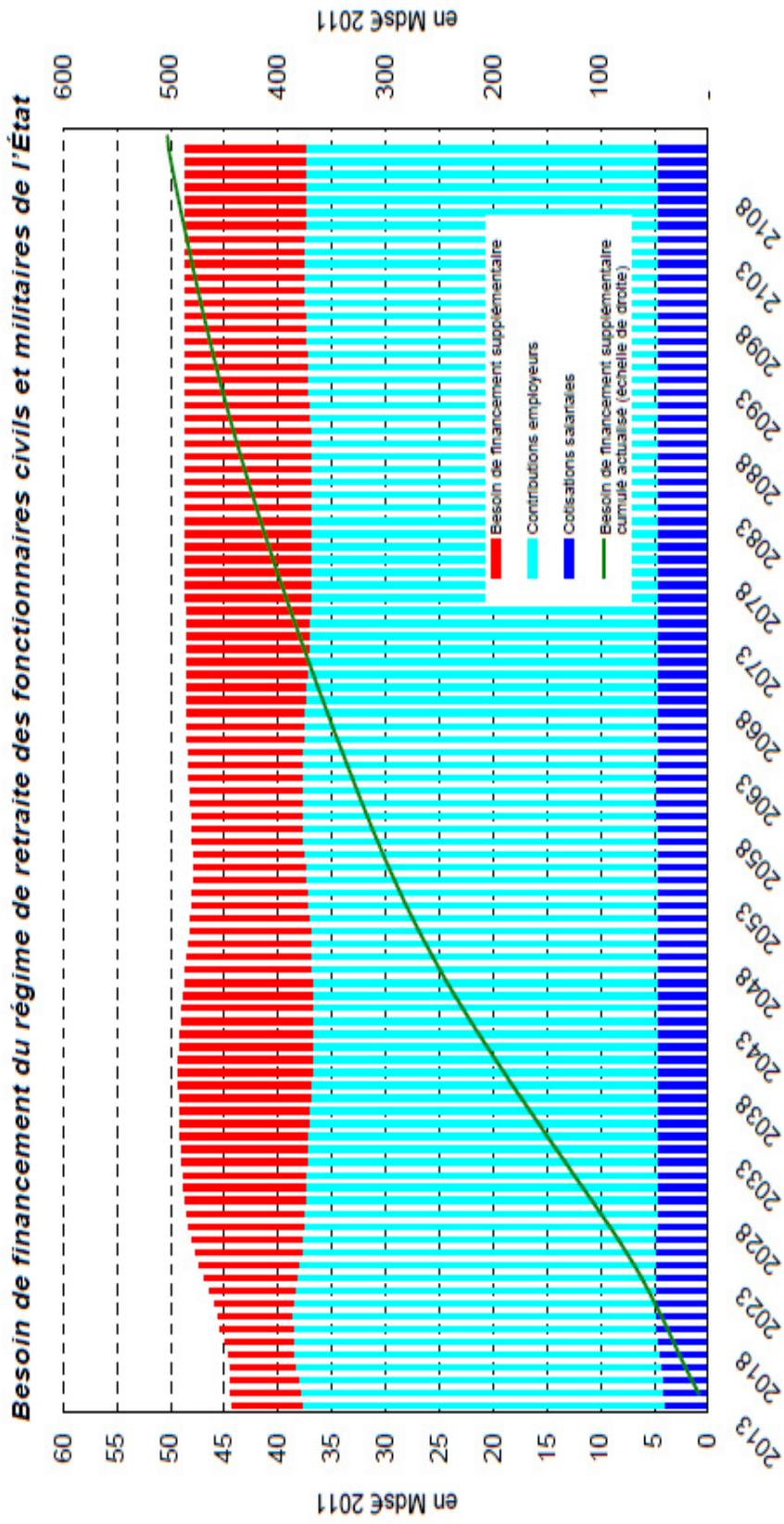
Le graphique ci-après illustre l'évolution annuelle de la masse des prestations du régime et décompose son financement entre les cotisations salariales et contributions des employeurs à droit constant ainsi que le besoin supplémentaire de financement annuel. Il indique également le besoin de financement actualisé cumulé sur la période de projection 2013-2112.

---

<sup>1</sup> Par hypothèse, l'horizon de l'évaluation découle de la date maximale présumée au décès du plus jeune ayant cause participant au système actuel (100 ans).

## Financement des retraites du régime des fonctionnaires de l'Etat et des militaires

(en milliards d'euros)



Source : rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au projet de loi de finances pour 2013

*b) L'impact de la réforme des retraites sur les dépenses de pension de l'Etat*

En application de la réforme des retraites du 9 novembre 2010, dont l'objectif est le retour à l'équilibre global du système de retraites en 2018, le régime de retraite des agents de l'Etat a été modifié sur deux points principaux ayant eu un impact sur le projet de loi de finances pour 2012 :

- la mise en œuvre des mesures transversales d'augmentation progressive de l'âge légal de départ de 60 à 62 ans, ainsi que la hausse de l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans ;

- des mesures spécifiques de convergence vers les paramètres des régimes de droit commun, en particulier l'évolution des modalités de calcul du minimum garanti, la mise en extinction progressive du départ anticipé des fonctionnaires parents de 3 enfants après 15 ans de carrière et la hausse progressive du taux de cotisation salariale des fonctionnaires, suivant un relèvement de ce taux de 0,27 point chaque année pour atteindre en 2020 le taux en vigueur pour les régimes de droit commun (10,55 %), alors que le taux initial s'élevait à 7,85 %. Le taux de cotisation salariale s'établira ainsi à 8,76 % en 2013.

**En 2013, l'économie budgétaire résultant de la réforme des retraites pour les fonctionnaires de l'Etat est évaluée par le Gouvernement à 0,81 milliard d'euros** (et 1,4 milliard d'euros pour les trois fonctions publiques), correspondant à **0,33 milliard d'euros de moindres dépenses** (au titre des mesures d'âge et des mesures de convergence entre les régimes public et privé) et à **0,48 milliard d'euros de recettes supplémentaires**, du fait de l'alignement du taux de cotisation. Pour 2014, l'impact budgétaire est évalué à 2,3 milliards d'euros, réparti à parts quasi-égales entre une baisse des dépenses et une hausse des recettes.

Le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse a prévu **l'assouplissement du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue** par rapport à la réglementation antérieure : la condition de début d'activité a été élargie aux assurés ayant commencé à travailler avant 20 ans et les conditions de validation de la durée d'assurance ont été assouplies.

L'élargissement de ce dispositif est financé par une hausse des cotisations vieillesse de 0,5 point au global :

- 0,2 point dès le 1<sup>er</sup> novembre 2012, réparti à parts égales entre les salariés (0,1 point) et les employeurs (0,1 point) ;

- 0,1 point les trois années suivantes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, réparti à parts égales entre les salariés (0,05 point) et les employeurs (0,05 point).

## ***C. UNE MAÎTRISE STRICTE DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES HORS PERSONNEL***

### **1. Un objectif ambitieux d'économies de fonctionnement**

Sous le précédent gouvernement, la seconde loi de programmation des finances publiques avait déjà fixé un objectif d'économies sur les dépenses de fonctionnement des ministères, fixé à 10 % sur la période 2011-2013, à raison de 5 % dès 2011 et de 2,5 % en 2012 et 2013.

**Le périmètre de ces dépenses** est relativement étroit, par rapport à l'ensemble des dépenses de fonctionnement relevant du titre 3 de la LOLF, étant **évalué par le Gouvernement en 2012, à périmètre 2013, à 9,74 milliards d'euros**. Il exclut notamment les dépenses de fonctionnement de la défense, qui font l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de la loi de programmation militaire (et représentent près de 8 milliards d'euros), et les dépenses liées aux élections retracées sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (et qui ont atteint 0,2 milliard d'euros en 2012<sup>1</sup>), ainsi que les dépenses des opérateurs (comme les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, et les agences régionales de santé).

Selon les données de l'exécution budgétaire 2011, les dépenses de fonctionnement se ventilaient de la manière suivante :

- des achats de fournitures et prestations générales (41 %) ;
- des dépenses immobilières, dont les loyers et l'entretien des bâtiments et la consommation de fluides (25 %) ;
- les dépenses d'informatique et de communication (13 %) ;
- le transport et les carburants (10 %).

A périmètre constant, selon les réponses apportées au questionnaire budgétaire de votre rapporteur général, les dépenses de fonctionnement dans le PLF 2013 s'élèvent à 9,64 milliards d'euros, soit une **économie de 0,10 milliard d'euros par rapport à la LFI 2012** – représentant un quasi-doublement par rapport à l'évolution 2011-2012 (- 0,06 milliard d'euros), en prévoyant cette année une **réduction des dépenses de fonctionnement dans tous les ministères**, y compris ceux dont les politiques relèvent des priorités gouvernementales.

L'économie par **rapport à l'évolution tendancielle** des dépenses de fonctionnement s'élève à 2,8 milliards d'euros, mais ce total inclut également les économies réalisées par rapport à l'évolution spontanée des dépenses de personnel.

Selon les précisions apportées par le Gouvernement en réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur général, « *les efforts sur les*

---

<sup>1</sup> Ces dépenses s'élèvent à 59 millions d'euros en 2013. Leur montant prévisionnel atteint 244 millions d'euros en 2014 et 35 millions d'euros en 2015.

*dépenses de fonctionnement s'appuieront notamment sur une rationalisation, par exemple s'agissant des implantations territoriales de l'Etat, tout en veillant à préserver l'accès de tous au service public. La réorganisation du réseau des sous-préfectures et des moyens de fonctionnement non opérationnels du ministère de l'Intérieur, la diminution des crédits de fonctionnement de la DATAR et des dépenses de communication du gouvernement (SIG) en sont des exemples ».*

Les dépenses de fonctionnement courant des services centraux et préfectoraux du programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » baissent ainsi de 7,8 % (- 6,6 millions d'euros), parallèlement à la suppression de 554 emplois. Quant aux crédits du SIG inscrits au PLF 2013, ceux-ci sont en recul de 4 millions d'euros par rapport à la LFI 2012. Les crédits des autorités administratives indépendantes relevant des services du Premier ministre baissent de 3 % (soit 3 millions d'euros).

Dans le domaine de la justice, la mise en place de la plateforme nationale d'interceptions judiciaires, doit générer des économies pérennes, à hauteur de 50 millions d'euros sur trois ans.

S'agissant du ministère de la culture, les baisses concernent autant des économies de gestion sur les crédits de fonctionnement (- 3,6 millions d'euros) que les crédits d'acquisition et d'enrichissement des collections publiques (- 8 millions d'euros, en chute de moitié) ou le soutien aux conservatoires de musique (- 7 millions d'euros).

Au ministère des affaires étrangères, des économies proviennent notamment de la suppression de la prise en charge des frais de scolarité des lycéens français scolarisés dans un lycée français à l'étranger (PEC). Cette dépense, supportée par le programme 151, atteignait 32 millions d'euros en 2012. L'économie nette de 2013 devrait s'élever à un peu moins de 30 millions d'euros, en prenant en compte que seulement 9 % des lycéens concernés sont devenus boursiers, ce qui confirme que la PEC entraînait un important effet d'aubaine.

S'il s'agit de sommes relativement réduites, les réductions de crédits n'en sont pas moins significatives en proportion, signalant une volonté de réduire le train de vie des administrations.

Par ailleurs, **il conviendrait d'inclure dans le périmètre des économies de fonctionnement les dépenses des opérateurs, pour leur appliquer la même norme qu'aux ministères.** Mais l'information comptable actuelle n'en permet pas aujourd'hui le recensement, les subventions pour charges de service public n'étant pas ventilées par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, interventions, investissement).

### **Exemples d'économies sur les dépenses de fonctionnement dans le projet de loi de finances pour 2013**

- Recentrage du rôle des sous-préfectures (réorganisation du réseau), soit - 554 emplois et une réduction de 7 % des dépenses de fonctionnement courant (- 8 %), davantage prononcée en administration centrale (- 10,4 %) que dans le réseau (- 7 %) ;

- rationalisation des moyens de fonctionnement hors missions opérationnelles du ministère de l'intérieur (- 7 % de frais de fonctionnement, soit - 30 millions d'euros) ;

- adaptation du réseau du quai d'Orsay (ambassades notamment) avec la rationalisation et valorisation du parc immobilier à l'étranger. Les possibilités de mutualisation avec nos partenaires européens et de regroupement des services de l'Etat seront systématiquement recherchés ;

- réduction de 7 % des crédits de fonctionnement de la DATAR ;

- baisse de 1,3 % des subventions pour charge de service public aux opérateurs (hors opérateurs dits prioritaires : universités, pôle emploi) ;

- mise à contribution des opérateurs culturels ayant la plus grande capacité contributrice, comme le Louvre ou le Grand Palais ;

- plans d'économies du Centre national pour le développement du sport (CNDS) ;

- prélèvement sur fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ;

- plafonnement taxes affectées aux opérateurs ;

- baisse des plafonds des taxes affectées (- 2,8 %) ;

- plafonnement des taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;

- les dotations de l'Etat à l'audiovisuel sont réduites dans le cadre d'une rationalisation des moyens de cette mission (réduction des effectifs résultant des synergies attendues de la création de l'entreprise commune France Télévision en 2009, report d'investissements, maîtrise des coûts de grille...).

*Source : ministère de l'économie et des finances*

## **2. Un effort important sur les interventions de guichet au sein des dépenses d'intervention**

A l'instar des économies de fonctionnement, les économies d'intervention assignées à l'Etat par la loi de programmation sont censées porter sur une assiette plus restreinte que les dépenses de titre 6 au sens de la LOLF (65,9 milliards d'euros). Cette assiette est néanmoins substantielle, puisqu'elle comprenait, en 2012, **65,6 milliards d'euros d'intervention de guichet et hors guichet**, se répartissant entre des interventions de guichet<sup>1</sup> (37,8 milliards d'euros) et les autres dépenses d'interventions discrétionnaires (27,8 milliards d'euros).

<sup>1</sup> On entend par intervention de guichet les dispositifs d'intervention versés automatiquement dès lors que le bénéficiaire du dispositif répond aux conditions définies par des textes.

**Par rapport à leur évolution tendancielle, l'économie réalisée en 2013 sur l'ensemble des dépenses d'intervention s'élève à 2 milliards d'euros.**

Il convient d'observer que la nomenclature budgétaire ne distingue pas les dépenses d'intervention de guichet des autres dépenses de titre 6, ce qui ne facilite pas l'édictation de normes spécifiques basées sur une telle classification. Par ailleurs, les objectifs d'économies se fondent sur des comparaisons entre les données en prévision, faute d'un suivi en exécution.

*a) La stabilisation des interventions de guichet*

La précédente programmation triennale prévoyait une stabilisation des interventions de guichet entre 2010 et 2013, soit – compte tenu de la croissance tendancielle de ces dépenses (notamment liée au dynamisme des minima sociaux, des allocations et des compensations d'exonérations de charge) – une économie qui avait été chiffrée à 5,7 milliards d'euros sur la période 2010-2013, se répartissant entre 1,7 milliard d'euros en 2011 et 2 milliards d'euros en 2012 et 2013.

La programmation triennale 2013-2015 prévoit une stabilité en valeur des interventions de guichet entre 2012 et 2013, et une progression nette de 1 milliard d'euros entre 2013 et 2015.

**La stabilisation des dépenses de guichet entre 2012 et 2013 correspond à un effort d'économies** par rapport à l'évolution tendancielle. Les quelques diminutions spontanées – comme les primes des plans d'épargne logement et les dépenses en faveur des anciens combattants – sont estimées à 0,3 milliard d'euros, tandis que les dépenses sociales connaissent tendanciellement un fort dynamisme : + 0,8 milliard d'euros pour l'allocation adulte handicapé (AAH), + 0,3 milliard d'euros pour les aides personnelles au logement (APL), + 0,3 milliard d'euros pour les régimes sociaux et de retraite.

Le tableau ci-après détaille les principales interventions de guichet, par ministère, entre la LFI 2012, le PLF 2013 et le PLF 2014.

L'effort d'économies est obtenu notamment grâce aux mesures suivantes :

- le ciblage de l'exonération des cotisations patronales dues pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles, laquelle représente une économie de 210 millions d'euros dans le PLF 2013 par rapport à la LFI 2012, ainsi que la non-mise en œuvre de l'exonération de charges pour l'emploi permanent en agriculture (qu'a par ailleurs remise en cause l'Union européenne) ;

- selon les termes du Gouvernement, « *une amplification du processus de contractualisation avec les associations dans le secteur de l'hébergement d'urgence qui permet d'en optimiser les coûts et l'allocation des places* » ;

- l'alignement du régime social des auto-entrepreneurs sur les entrepreneurs individuels (soit une économie de 130 millions d'euros) ;

**Principales dépenses d'intervention de guichet  
et prévisions d'évolution entre 2012 et 2014**

*(en millions d'euros)*

		<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>	<b>PLF 2014</b>
Affaires étrangères		52	20	20
Affaires sociales et santé		11 886	12 451	12 787
	<i>dont Allocation adultes handicapés (AAH)</i>	7 515	8 155	8 443
	<i>dont Aide au poste en ESAT (GRTH)</i>	1 214	1 238	1 260
	<i>dont financement des ESAT et des MDPH</i>	1 474	1 503	1 514
Agriculture et agroalimentaire		1 194	975	895
	<i>dont exonérations TODOE et emplois permanents</i>	717	507	473
Culture et communication		29	33	34
Défense		2 932	2 851	2 760
Ecologie, développement durable et énergie		5 551	5 593	5 706
	<i>dont régimes sociaux de retraite</i>	5 551	5 593	5 706
Economie et finances		2 411	2 441	2 247
Education nationale		1 640	1 657	1 684
Egalité des territoires et logement		5 642	5 055	5 094
	<i>dont Aides personnelles au logement (APL)</i>	5 470	4 876	4 927
Enseignement supérieur et recherche		1 625	1 779	1 826
Intérieur		208	286	276
Justice		427	428	431
Outre mer		1 117	1 203	1 259
Redressement productif		80	96	94
Réforme de l'Etat, décentralisation et fonction publique		277	264	262
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social		2 762	2 719	2 915
	<i>dont Allocation d'indemnisation des chômeurs (fonds de solidarité)</i>	1 052	1 068	1 140
<b>Total</b>		<b>37 833</b>	<b>37 851</b>	<b>38 290</b>

*Sigles utilisés :*

- ESAT : établissement du service d'aide par le travail ;
- GRTH : garantie de ressources des travailleurs handicapés ;
- MDPH : maison départementale des personnes handicapées ;
- TODOE : travailleur occasionnel demandeur d'emploi agricole.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

- la rationalisation des aides aux entreprises, en particulier le recentrage des interventions du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) sur les zones prioritaires d'intervention ;

- la baisse des dépenses du fonds de solidarité des allocations d'indemnisation des chômeurs, certaines aides arrivant à échéance.

L'harmonisation des conditions d'attribution de l'AAH limite la progression spontanée des dépenses à ce titre (+ 0,6 milliard d'euros, au lieu de 0,8 milliard d'euros d'évolution spontanée), tandis que l'enveloppe de dépense total au titre de l'Aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) est stabilisée.

*b) Les économies sur les interventions discrétionnaires*

S'agissant des **interventions discrétionnaires**<sup>1</sup>, l'assiette des dépenses s'élevait en 2012 (au format du PLF 2013) à 27,82 milliards d'euros. Les dépenses inscrites au PLF 2013 atteignent 27,63 milliards d'euros, **en diminution de 0,19 milliard d'euros par rapport à la LFI 2012.**

Parmi les économies réalisées en 2013, peuvent être citées :

- la modération des dépenses liées aux dispositifs discrétionnaires du ministère de la recherche et recentrage de l'Agence nationale de la recherche (à hauteur de 0,2 milliard d'euros) ;

- la baisse des dotations allouées aux fédérations sportives ;

- s'agissant du Stade de France, la suppression de l'indemnité de compensation pour absence de club résident.

Les économies réalisées sur certains dispositifs, recentrés sur les publics les plus vulnérables, expliquent cette diminution des dépenses.

### **3. Une charge de la dette maîtrisée**

*a) Une stabilisation, faisant apparaître de moindres dépenses par rapport aux anticipations de la loi de programmation*

Dans le PLF 2013, la charge des intérêts de la dette atteint **46,9 milliards d'euros**, soit une augmentation de seulement 0,2 milliard d'euros par rapport au révisé 2012, et une baisse de 1,9 milliard d'euros par rapport à la LFI 2012 (- 3,9 % en valeur). Cette progression est également **inférieure aux anticipations de l'actuelle loi de programmation des finances publiques** pour la période 2011-2014, laquelle tablait alors sur une charge de la dette dépassant 50 milliards d'euros en 2012 et 55 milliards d'euros en 2013.

---

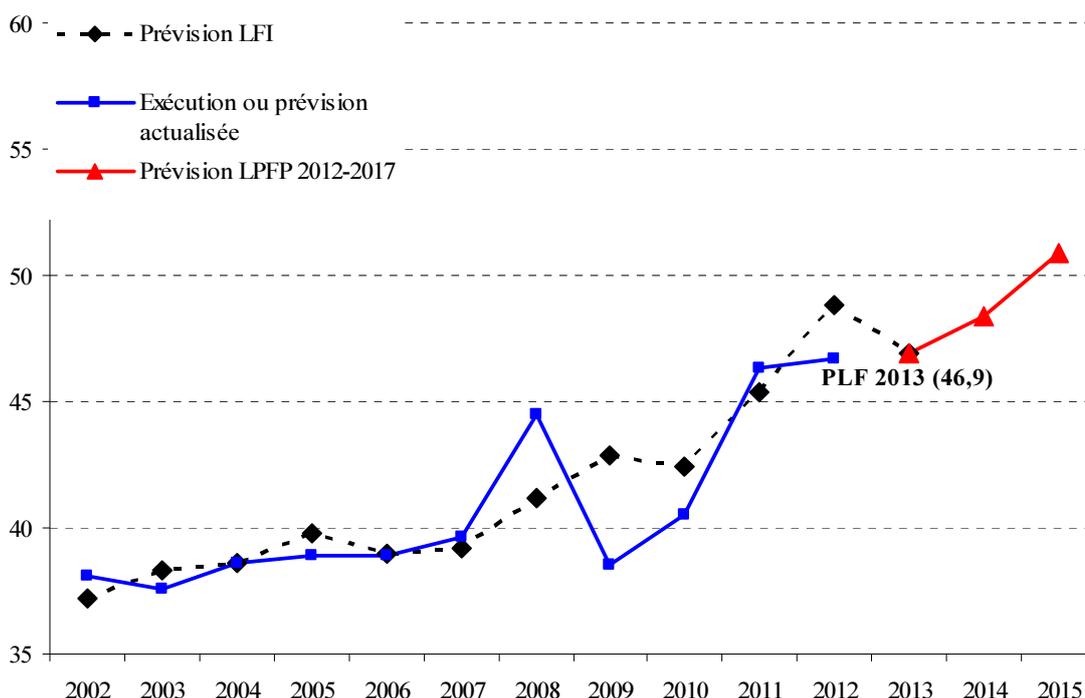
<sup>1</sup> A la différence des interventions de guichet, les interventions discrétionnaires correspondent aux dispositifs pour lesquels le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères, sans modifier de textes.

Dans un contexte toutefois de remontée attendue des taux d'intérêt, la charge de la dette négociable devrait à nouveau augmenter en 2014 (48,4 milliards d'euros, en hausse de 1,5 milliard d'euros par rapport à 2013) et surtout 2015 (50,9 milliards d'euros, soit une progression de 2,5 milliards d'euros par rapport à 2014). Le taux à 10 ans, qui s'établit à 2,9 % dans les prévisions du PLF 2013, remonterait progressivement et régulièrement (de 25 points de base chaque année) pour atteindre 3,65 % en moyenne sur l'année 2015.

Si les charges d'intérêt de la dette constituent une dépense rigide, à long terme sa part dans le PIB n'a pas augmenté, puisqu'elle a atteint 2,4 % du PIB en 2009, en recul par rapport à 1990 (2,7 %), et elle a représenté une part pratiquement stable des dépenses de l'Etat (15 % depuis le milieu des années 1990). La baisse des taux d'intérêt nominaux, dans un contexte de désinflation, et la diminution des primes de risque dans le cadre de l'Union économique et monétaire sont de nature à expliquer une telle évolution.

### Charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

#### b) Les déterminants de la charge de la dette négociable

La baisse de la charge de la dette dans le PLF 2013 par rapport à la LFI 2012 s'explique par **des conditions très favorables de taux d'émission** : mi-septembre 2012, le taux moyen pondéré à l'émission des titres à court

terme s'est établi à 0,11 % et celui des titres à moyen et long termes à 1,99 %, correspondant à des niveaux historiquement bas (en 2011, ces taux s'établissaient en moyenne, respectivement, à 0,81 % et 2,80 %).

Cette situation témoigne d'une confiance des investisseurs dans la politique budgétaire de la France, qui joue un rôle moteur dans le renforcement de la coordination budgétaire pour une meilleure gouvernance de la zone euro. Il faut aussi y voir les effets de la politique monétaire plus accommodante de la Banque centrale européenne, qui a conduit deux opérations exceptionnelles de refinancement à long terme, a réduit ses taux directeurs et annoncé le 2 août 2012 un programme d'« *opérations monétaires en prise ferme* »<sup>1</sup>. Ces décisions ont été de nature à réduire les tensions financières.

**Le projet de loi de finances pour 2013 s'appuie sur des hypothèses de taux prudentes**, prévoyant un taux à 10 ans s'établissant en moyenne à 2,9 % sur l'année 2013, soit un niveau supérieur tant aux anticipations de marché à la mi-septembre 2012 (2,6 %) qu'aux prévisions des économistes (2,7 % à la fin septembre 2013).

Cette prudence est à saluer, tant la charge de la dette est sensible au risque d'une reprise des taux d'intérêt (une hausse de 1 % en 2012 aurait ainsi un effet sur les dépenses de + 1,9 milliard d'euros en 2012 et + 8,6 milliards d'euros en 2016).

#### **4. Les autres dépenses**

##### *a) Les dépenses d'investissement civil*

A périmètre constant 2013, **les dépenses d'investissement de titre 5 (hors défense) diminuent de plus de 250 millions d'euros, soit un effort d'économies de 1,2 milliard d'euros par rapport à l'évolution tendancielle.**

Plusieurs projets sont abandonnés dans le domaine des transports et de la culture, au regard notamment des difficultés de bouclage de leur financement ou de contestation de leur pertinence scientifique. Concernant la culture, les économies portent sur les projets de la Maison de l'histoire de France (160 millions d'euros d'économies sur les investissements au cours de la période 2013-2015, dont 16 millions d'euros en autorisations d'engagement

---

<sup>1</sup> Comme l'a expliqué la Banque de France dans un communiqué de presse en date du 6 septembre 2012, « une condition nécessaire des opérations monétaires en prise ferme a trait à la conditionnalité stricte et effective attachée à un programme approprié du Fonds européen de stabilité financière/Mécanisme européen de stabilité (FESF/MES). Ces programmes peuvent revêtir la forme d'un programme complet d'ajustement macroéconomique ou d'un programme de précaution (ligne de crédit assortie de conditions renforcées – Enhanced Conditions Credit Line) du FESF/MES, sous réserve qu'ils prévoient la possibilité pour le FESF/MES d'acheter des titres sur le marché primaire. La participation du FMI doit également être recherchée pour la définition de la conditionnalité spécifique à chaque pays et le suivi d'un tel programme ».

dans le projet de loi de finances pour 2013) et du musée de la photo à Paris, tandis que d'autres projets doivent être repensés – en particulier, la Tour Médicis à Clichy-Montfermeil et la construction d'une salle supplémentaire pour la Comédie française.

Par ailleurs, la programmation de la construction de prisons est remise en cause, dans le cadre d'un changement de cap de la politique publique de la justice et de la sécurité visant à réduire le nombre d'incarcérations et à privilégier les peines alternatives à l'incarcération.

Parallèlement, une mission a été confiée fin août 2012 au Commissariat général à l'investissement (CGI) pour passer en revue les projets et programmes existants ou en préparation, ainsi que pour établir une procédure interministérielle d'évaluation de la rentabilité socio-économique des grands projets d'investissement, en liaison avec les ministères et établissements concernés. Le programme d'investissements de l'Etat se fondera sur les résultats de ces travaux.

#### *b) Les programmes de la défense*

Le PLF 2013 propose de réaliser une **économie de 2,2 milliards d'euros sur les dépenses militaires**, en tenant compte de l'état actuel d'avancement des projets prévus par la loi de programmation militaire 2009-2014, tout en maintenant les dépenses d'équipement à un niveau stable (16 milliards d'euros) par rapport à l'année 2012.

Parmi les **programmes reportés** figurent principalement des programmes concernant l'armée de terre, dont les équipements arrivent à renouvellement, notamment le missile moyenne portée (MMP, dont la commande est reportée à 2013) et plusieurs composantes du programme Scorpion de modernisation des groupements tactiques interarmes (reportés à 2014) : 500 camions porteurs polyvalents terrestres (PPT), les équipements relevant de l'arme individuelle du futur (AIF) et le véhicule léger de transport de personnes (VLTP). Sauf exceptions (notamment le petit véhicule protégé, PVP), **il s'agit bien de reports et pas d'annulations**.

Des commandes de matériel ont été différées à hauteur de 5,5 milliards d'euros, tout en maintenant les crédits alloués à la force de dissuasion nucléaire (3,4 milliards d'euros), qui sont sanctuarisés.

En parallèle, les travaux en cours du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale doivent s'achever d'ici le début de l'année 2013, afin de définir les nouvelles priorités stratégiques de notre pays. Sur cette base, une nouvelle loi de programmation militaire définissant la trajectoire des dépenses doit être présentée au Parlement d'ici l'été 2013.

### III. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET SON FINANCEMENT : UN EFFORT HISTORIQUE DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Compte tenu des ressources et des charges dont l'analyse vient d'être développée, le déficit prévisionnel du budget général pour 2013 s'établit à **- 61,964 milliards d'euros**. Le solde général lui est supérieur de 0,322 milliard d'euros, et **atteint - 61,635 milliards d'euros**, en raison de l'excédent des comptes spéciaux et des budgets annexes.

Ce solde général est en **amélioration de 26,2 %** par rapport à la prévision actualisée de déficit pour 2012 (- 83,6 milliards d'euros).

#### A. UN SOLDE BUDGÉTAIRE S'AMÉLIORE DE 22 MILLIARDS D'EUROS (- 61,6 MILLIARDS D'EUROS)

##### 1. Les déterminants de l'évolution du solde général

Le tableau qui suit décompose les facteurs d'amélioration et de dégradation du solde général de l'Etat entre le révisé 2012 et le solde prévisionnel 2013.

##### Clé de passage du solde 2012 révisé au solde prévisionnel 2013

(en milliards d'euros, à champ courant)

<b>SOLDE GENERAL REVISE 2012</b>		<b>-83,6</b>
	<b>Amélioration</b>	<b>Dégradation</b>
<b>Budget général</b>		
<b>Recettes</b>		
Dont évolution à législation 2012	9,0	
Dont mesures nouvelles antérieures à 2013	6,3	
Dont contentieux		-2,5
Dont mesures nouvelles PLF 2013	15,6	
<b>Dépenses</b>		
Dont dépenses nettes hors dette et pensions		-10,0
Dont événements exceptionnels (recapitalisation BEI)		-2,9
Dont charge de la dette et pensions		-3,2
Dont mesures de redressement PLF 2013	10,0	
<b>Budgets annexes</b>		<b>0,0</b>
<b>Comptes spéciaux</b>		<b>-0,5</b>
<b>SOLDE GENERAL 2013</b>		<b>-61,6</b>

Source : commission des finances, d'après l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2013. Le solde des mesures est légèrement différent de l'amélioration du solde pour des raisons d'arrondi

*a) Les facteurs d'amélioration*

**Par rapport au révisé 2012, le solde général s'améliore donc de 22 milliards d'euros à champ courant.**

Les quatre composantes de cette amélioration sont la **croissance spontanée des recettes** (+ 9 milliards d'euros), les **mesures nouvelles antérieures au PLF 2013** (+ 6,3 milliards d'euros) et les mesures de redressement figurant au PLF 2013 : **des économies sur les dépenses** normées (+ 10 milliards d'euros) et **les mesures fiscales du PLF 2013** (+ 15,6 milliards d'euros<sup>1</sup>).

*b) Les facteurs de dégradation*

Le principal facteur de dégradation du solde réside naturellement dans la progression spontanée des **dépenses du budget général hors dettes et pensions** (- 10 milliards d'euros), à laquelle s'ajoutent les **charges de la dette et des pensions** (- 3,2 milliards d'euros).

Hors comptes spéciaux, dont l'évolution est analysée ci-après, deux autres facteurs dégradent le solde budgétaire :

- des événements exceptionnels (- 2,9 milliards d'euros), correspondant à la **recapitalisation de la Banque européenne d'investissement** et au contrecoup du rabot de 1,2 milliard d'euros sur les dépenses de 2012 ;

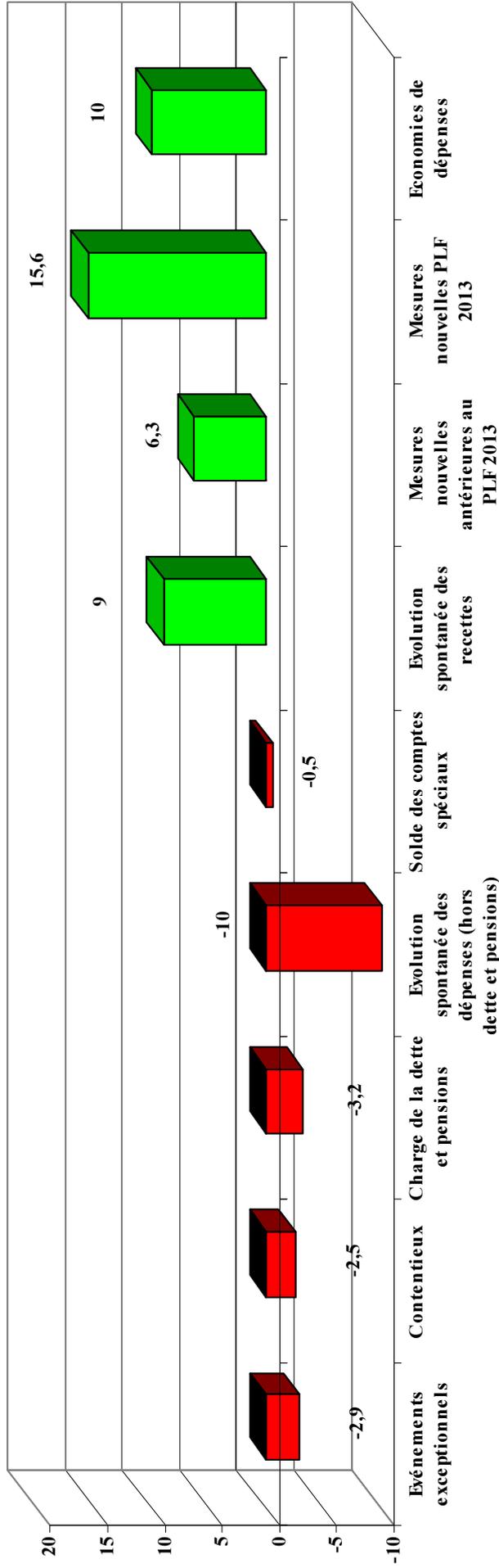
- l'augmentation budgétée des **remboursements de contentieux** (- 2,5 milliards d'euros).

---

<sup>1</sup> La différence avec l'évaluation de 15,8 milliards d'euros figurant p. 19 de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances s'explique par l'impact de la modification du malus automobile sur le solde des comptes spéciaux (amélioré de 0,2 milliard d'euros), et non du budget général.

### Décomposition des facteurs d'évolution du solde

(en milliards d'euros)



Source : exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2013

## 2. Les budgets annexes et les comptes spéciaux

### *a) Un solde légèrement positif pour les budgets annexes*

Le solde des **budgets annexes** est attendu à **+ 7 millions d'euros en 2013**. Leurs ressources sont anticipées à 2,315 milliards d'euros et leurs charges à 2,308 milliards d'euros.

Par rapport au révisé 2012, le solde des budgets annexes se dégrade légèrement (de 17 millions d'euros dans le révisé 2012 à 7 millions d'euros dans le PLF 2013).

Le **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** (BACEA) s'établit à 2,09 milliards d'euros, en hausse de 2,6 % par rapport à 2012. L'article 32 du présent projet de loi de finances procède à un aménagement de la gestion des taxes perçues par la direction générale de l'aviation civiles, qui se traduit par une très légère perte de ressources (- 1,4 million d'euros) du fait d'un décalage de la revalorisation des tarifs de la taxe d'aviation civile au 1<sup>er</sup> avril.

Le **budget annexe « Publications officielles et information administrative »** voit ses crédits de paiement augmenter de plus de 13 % (à 212,6 millions d'euros).

### *b) Une légère dégradation du solde des comptes spéciaux*

**Par rapport au révisé 2012, le solde des comptes spéciaux en 2013 se dégrade légèrement (- 0,5 milliard d'euros)** pour s'établir à + 0,3 milliard d'euros dans le PLF 2013.

La seconde loi de finances rectificative pour 2012 avait conduit à une amélioration globale du solde des comptes spéciaux de 4,4 milliards d'euros, du fait de l'arrêt des décaissements dans le cadre du mécanisme de prêts bilatéraux à la Grèce. En effet, la reprise par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) du premier programme d'assistance financière à la Grèce a conduit à mettre un terme à ce programme de prêts bilatéraux mis en place en avril 2010, ce qui a conduit en LFR 2 à **l'annulation de 4,3 milliards d'euros de crédits** destinés à ces prêts, améliorant le solde budgétaire de l'Etat à due concurrence. La charge budgétaire que représentaient les prêts à la Grèce est alors devenue un **engagement hors bilan**, dans la mesure où l'Etat français apporte sa garantie au FESF pour cette nouvelle opération.

L'évolution entre le révisé 2012 et le PLF 2013 traduit notamment les prévisions suivantes :

- la non-reconduction en 2013 des ressources exceptionnelles issues de la vente en 2012 de fréquences 4 G ayant alimenté le CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », ainsi que la consommation de crédits provenant de ressources antérieures (solde : - 1,5 milliard d'euros) ;

- **la reconstitution du fonds de roulement du compte d'affection spéciale « Pensions » (à hauteur de + 1 milliard d'euros)** pour lui permettre de faire face à ses besoins de trésorerie infra-annuels, **conformément aux recommandations de notre collègue Francis Delattre**, rapporteur spécial, à l'issue de son contrôle budgétaire sur le CAS « Pensions » ;

- un déséquilibre (- 0,2 milliard d'euros) du CAS « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », compensé par le renforcement du malus automobile à due concurrence dans le présent projet de loi de finances ;

- à la constitution d'un excédent (+ 0,4 milliard d'euros) sur le CAS « Participation de la France au désendettement de la Grèce »).

L'évolution des crédits et des soldes des budgets annexes et des comptes spéciaux de 2011 à 2012

(en millions d'euros)

	LFI 2012		PLF 2013		Solde
	Ressources	Charges	Ressources	Charges	
<b>Budgets annexes</b>					
Contrôle et exploitation aériens	2 045	2 041	2 095	2 095	0
Publications officielles et information administrative	220	187	220	213	7
<b>Totaux pour les budgets annexes</b>	<b>2 265</b>	<b>2 228</b>	<b>2 315</b>	<b>2 308</b>	<b>7</b>
<b>Comptes spéciaux</b>					
Comptes d'affectation spéciale	63 614	64 053	74 372	74 585	-213
Comptes de concours financiers	102 840	106 945	115 034	114 671	363
Comptes de commerce (solde)		114			99
Comptes d'opérations monétaires (solde)					73
<b>Solde pour les comptes spéciaux</b>			<b>-4 361</b>		<b>322</b>
<b>VARIATIONS 2012-2013</b>					
<b>Budgets annexes</b>					
Contrôle et exploitations aériens					2,4%
Publications officielles et information administrative					0,0%
<b>Totaux pour les budgets annexes</b>					<b>2,2%</b>
<b>Comptes spéciaux</b>					
Comptes d'affectation spéciale					16,9%
Comptes de concours financiers					11,9%
Comptes de commerce (solde)					
Comptes d'opérations monétaires (solde)					16,4%
<b>Solde pour les comptes spéciaux</b>					<b>7,2%</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

### **3. Un déficit s'établissant à 53,1 milliards d'euros en 2013 en comptabilité nationale**

**Au sens de la comptabilité nationale (correspondant à la part de l'Etat dans le « solde maastrichtien »), le déficit du PLF 2013 s'établit à 53,1 milliards d'euros**, en amélioration de 21,9 milliards d'euros par rapport au révisé 2012 (qui prévoit un déficit de 75 milliards d'euros).

Le révisé 2012 prend en compte le versement de dividendes sous forme de titres à hauteur de 1,4 milliard d'euros, qui se traduit par des pertes de recettes non fiscales budgétaires mais est considéré comme une recette en comptabilité nationale.

**Le déficit en comptabilité nationale (53,1 milliards d'euros) est inférieur de 8,5 milliards d'euros au déficit budgétaire (61,6 milliards d'euros).**

Cette différence s'explique par les opérations suivantes :

a) les dotations au Mécanisme européen de stabilité (6,5 milliards d'euros) et à la Banque européenne d'investissement (1,6 milliard d'euros) ne constituent pas des dépenses en comptabilité nationale, et conduisent ainsi à une amélioration du « solde maastrichtien » de + 8,1 milliards d'euros par rapport au solde budgétaire ;

b) + 1,9 milliard d'euros au titre de l'enregistrement en droits constatés des primes et décotes à l'émission de titres<sup>1</sup> et + 0,2 milliard d'euros au titre de la correction en droits constatés relative aux intérêts courus non échus sur les prêts et dettes ;

c) - 0,9 milliard d'euros s'agissant du contentieux relatif au précompte mobilier, la comptabilité nationale enregistrant les sommes déjà versées pour les contentieux qui feraient l'objet d'un jugement définitif en 2013 ;

d) le rattachement direct à l'Etat en comptabilité nationale des dépenses des fonds de la Caisse des dépôts et consignations au titre des investissements d'avenir (- 0,5 milliard d'euros) ;

e) l'enregistrement en comptabilité nationale des recettes issues de la vente de quotas d'émission de CO2 (- 0,6 milliard d'euros), qui n'interviendra qu'au moment de l'utilisation des quotas ;

---

<sup>1</sup> Les primes et décotes à l'émission de titres sont le reflet des écarts entre la valeur d'émission et la valeur de remboursement des titres. Lorsque les émissions se font sur des souches anciennes dont les taux d'intérêt sont plus élevés que le taux de marché, la valeur d'émission est plus élevée que la valeur de remboursement et ce gain de trésorerie (non compté en recette en budgétaire) est étalé par la comptabilité nationale sur la durée de l'emprunt, ce qui se traduit par une clé de passage positive.

f) les prêts (nets des remboursements) accordés aux Etats étrangers (qui ne constituent pas une dépense en comptabilité nationale) et les remises de dette en faveur des Etats étrangers (qui sont enregistrés en dépense en comptabilité nationale), pour un montant de + 0,3 milliard d'euros.

#### 4. Une amélioration du solde

##### *a) Un rétablissement important du solde budgétaire*

Le graphique qui suit montre que la dernière législature ayant connu un Gouvernement de gauche (2001) s'était achevée par la constatation d'un déficit budgétaire de 32 milliards d'euros. **Le dernier budget de la précédente législature, pour l'année 2011, s'est clos par l'enregistrement d'un déficit plus de deux fois et demie supérieur (- 90,7 milliards d'euros)**, après avoir enregistré un déficit record de - 148,8 milliards d'euros en 2010.

**Le rétablissement spectaculaire constaté entre 2010 et 2011 tenait très largement à des facteurs exceptionnels** tels que la non-reconduction des dépenses liées au Plan Campus (+ 3,7 milliards d'euros) et aux investissements d'avenir (+ 35 milliards d'euros), le contrecoup, en dépenses et en recettes, du plan de relance (+ 8,2 milliards d'euros) et le contrecoup de la réforme de la taxe professionnelle (+ 5,3 milliards d'euros).

En 2012, la loi de finances initiale prévoyait un déficit de - 78,7 milliards d'euros, soit une réduction de 12 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2011.

Mais **la première loi de finances rectificative pour 2012** a dû remettre en cause cet équilibre, **en prévoyant un déficit accru de 6,1 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances initiale (- 84,8 milliards d'euros) :

- les recettes nettes de l'Etat ont alors été revues à la baisse de - 1,6 milliard d'euros, du fait notamment d'une révision de la prévision de croissance (de 1 % à 0,5 %) mais aussi de mauvaises nouvelles comme l'effet du contentieux lié au précompte immobilier (- 0,9 milliard d'euros)<sup>1</sup> ;

- l'évolution des charges (ayant eu un impact sur le solde de - 4,7 milliards d'euros) avait été grevée par la dotation en capital du **Mécanisme européen de stabilité** (6,5 milliards d'euros) et le financement de la **Banque de l'industrie** (350 millions d'euros), mais cette seconde opération avait été, **neutre** pour le budget de l'Etat, car les dépenses correspondantes seront compensées par des rétablissements de crédits issus des fonds des opérateurs des Investissements d'avenir ;

---

<sup>1</sup> Ce contentieux devrait finalement produire ses effets en 2013, et la seconde loi de finances rectificative a ensuite majoré à due concurrence les recettes fiscales attendues pour 2012.

- ces ouvertures avaient été partiellement compensées par des **annulations d'un montant total de 2,1 milliards d'euros**, dont 1,2 milliard d'euros d'annulations sèches, essentiellement opérées dans la **réserve de précaution** ;

- le solde des comptes spéciaux avait été amélioré de + 0,2 milliard d'euros.

Après le changement de majorité, l'adoption de la **seconde loi de finances rectificative** s'est traduite par **une amélioration du solde budgétaire de 3,7 milliards d'euros** (lequel s'est établi à - 81,1 milliards d'euros), sous l'effet :

- d'une baisse des dépenses liées au remboursement de la dette (ayant eu un impact sur le solde de + 0,7 milliard d'euros) ;

- d'une diminution des recettes fiscales nettes de - 1,4 milliard d'euros, les moins-values fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés et de la TVA ayant été compensées par des mesures fiscales nouvelles d'un montant équivalent (4,8 milliards d'euros), le solde correspondant à l'impact des différents contentieux ;

- d'une amélioration du solde des comptes spéciaux de + 4,4 milliards d'euros, du fait de l'annulation des prêts à la Grèce.

**Le révisé 2012 prévoit un déficit budgétaire de - 83,5 milliards d'euros, soit une dégradation de - 2,4 milliards d'euros par rapport à la seconde loi de finances rectificative pour 2012**, correspondant au solde des opérations suivantes :

- une nouvelle révision à la baisse des charges de la dette (+ 0,7 milliard d'euros) ;

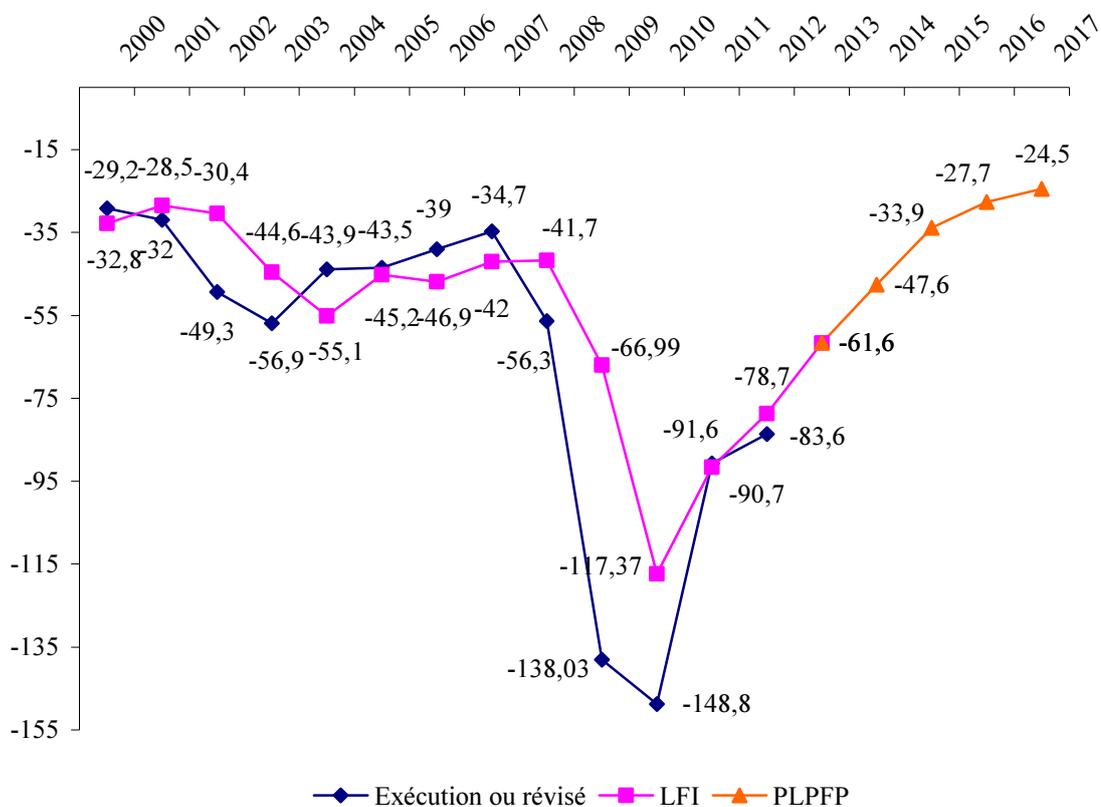
- une révision à la baisse des recettes fiscales (- 2,1 milliards d'euros) et des recettes non fiscales (- 1,4 milliard d'euros), du fait de versement de dividendes sous forme de titres, cette opération étant neutre en comptabilité nationale ;

- une révision à la hausse des comptes spéciaux (+ 0,4 milliard d'euros), au regard de la hausse des restitutions d'acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au solde du CAS « Avances aux collectivités territoriales ».

**Le projet de loi de finances pour 2013, en prévoyant une amélioration du solde budgétaire de 22 milliards d'euros par rapport au révisé 2012 (- 61,6 milliards d'euros)**, s'inscrit dans une démarche de rétablissement des finances publiques telle que prévu par l'actuelle loi de programmation des finances publiques (*cf. supra*).

### L'évolution du déficit budgétaire depuis 2000

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

#### b) Un déficit du solde primaire réduit de 60 %

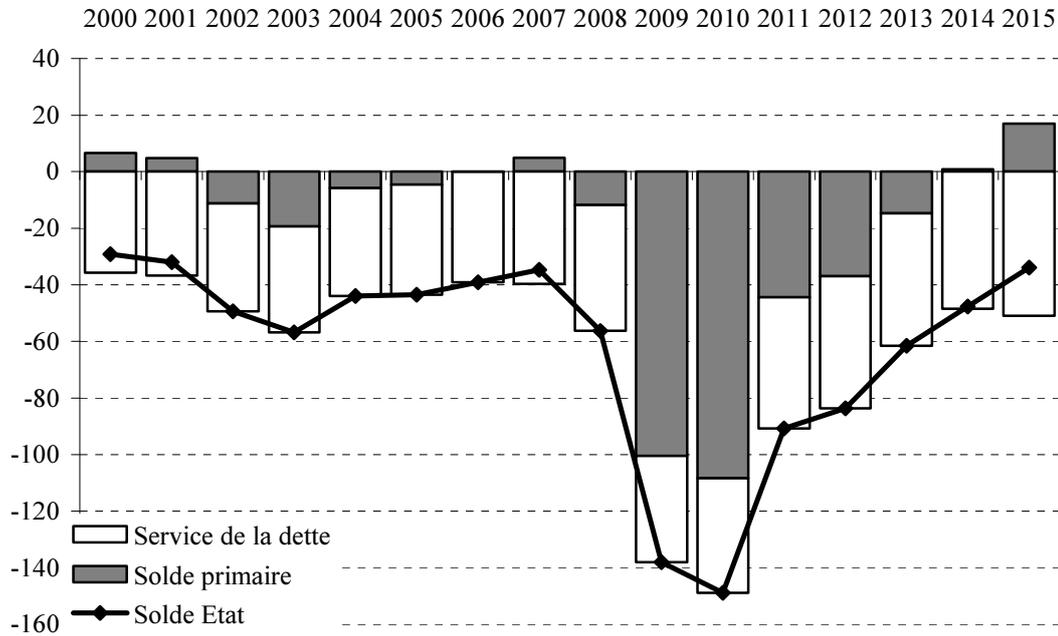
En 2013, le **solde primaire** – c'est-à-dire le solde budgétaire hors charge des intérêts de la dette – devrait atteindre – **14,7 milliards d'euros**, en amélioration de 22,2 milliards d'euros par rapport au révisé 2012 (- 36,9 milliards d'euros), soit **une réduction historique de 60 % du déficit primaire**.

Comme le montre le graphique ci-après, sauf pour l'année 2011 où les dépenses exceptionnelles ne permettent pas des comparaisons d'une année sur l'autre, **il s'agit de la plus forte réduction du déficit primaire depuis 2000**, témoignant de l'ampleur de l'effort de redressement de nos finances publiques engagé par le Gouvernement.

**En 2014, le solde primaire devrait redevenir positif (+ 0,8 milliard d'euros), puis s'élever à + 17 milliards d'euros en 2015.**

### L'évolution du solde primaire depuis 2000

(en milliards d'euros)



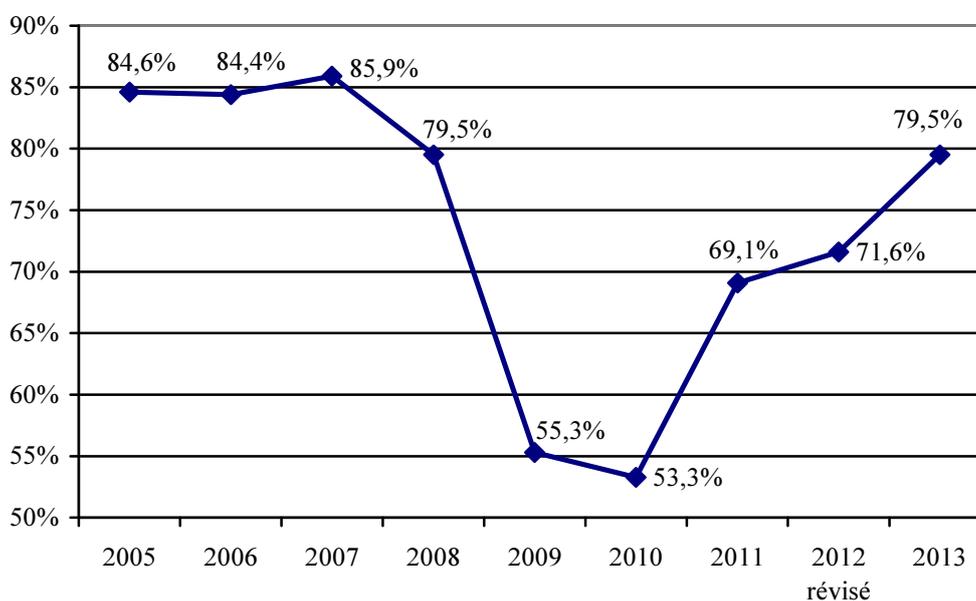
Source : commission des finances

*c) Un taux de couverture des dépenses par les recettes qui ne retrouve pas encore son niveau d'avant la crise*

En 2013, le taux de couverture des dépenses du budget par ses recettes, qui rapporte les dépenses nettes aux recettes nettes des prélèvements, fonds de concours inclus, atteindrait **79,5 %**.

Après avoir chuté à 53,3 % en 2010, le taux de couverture des dépenses par les recettes poursuivra sa remontée engagée depuis 2011. Il devrait retrouver en 2013 son niveau de 2008, soit un niveau assez proche de celui des années antérieures (84 % à 85 % jusqu'en 2007).

### Taux de couverture des dépenses du budget général par les recettes



## B. LE FINANCEMENT DE L'ETAT EN 2013

### 1. L'impact du déficit budgétaire sur l'endettement

#### a) Du déficit à la variation de l'encours

Le besoin de financement de l'Etat atteindra **171,1 milliards d'euros** en 2013, soit une **diminution de 6,4 % par rapport au révisé 2012**. Il résultera du déficit budgétaire (61,6 milliards d'euros), des amortissements à moyen et long termes (107,9 milliards d'euros) et, de manière résiduelle, des amortissements de dettes reprises par l'Etat (1,6 milliard d'euros).

Comme le montre le tableau qui suit, le déficit budgétaire prévisionnel comptera pour 36 % du besoin de financement total, alors que les amortissements de dette à moyen et long termes en représenteront 63 %. En 2009 et 2010, le déficit budgétaire de l'exercice avait suscité un besoin de financement supérieur à celui que génère annuellement l'amortissement des titres (à hauteur de 55 % du besoin de financement total en 2009 et de 63 % en 2010). **Autrement dit, en 2013, l'Etat empruntera pour un tiers afin de financer son nouveau déficit et pour deux tiers afin de refinancer les déficits passés.**

**Part des différentes composantes du besoin de financement de l'Etat entre 2000 et 2012**

*(en milliards d'euros)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Besoin de financement</b>	<b>85,6</b>	<b>90,6</b>	<b>109,6</b>	<b>119,5</b>	<b>112,9</b>	<b>112,9</b>	<b>115,8</b>	<b>104,9</b>	<b>164,0</b>	<b>246,2</b>	<b>236,9</b>	<b>188,6</b>	<b>182,8</b>	<b>171,1</b>
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Amortissement de la dette à moyen/long terme	57,1	51,3	59,4	62,5	66,5	65,6	77,6	69,1	97,6	110,2	82,9	94,9	97,9	107,9
	67%	57%	54%	52%	59%	58%	67%	66%	60%	45%	35%	50%	54%	63%
Amortissement de dettes reprises par l'État	-	-	-	-	-	-	2,8	0,6	10,3	1,6	4,1	0,6	1,3	1,6
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	1%	6%	1%	2%	0%	1%	1%
Variation des dépôts de garantie	-	-	-	-	-	-	-	0,5	-0,4	-0,3	0,2	-	-	-
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Variation d'autres besoins de trésorerie	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	-	-	-	-	-
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Impact en trésorerie du solde de la gestion (déficit budgétaire prévisionnel pour 2011 et 2012)	28,5	39,3	50,2	57,0	46,4	47,3	35,4	34,6	56,4	134,7	149,6	93,1	83,6	61,6
	33%	43%	46%	48%	41%	42%	31%	33%	34%	55%	63%	49%	46%	36%

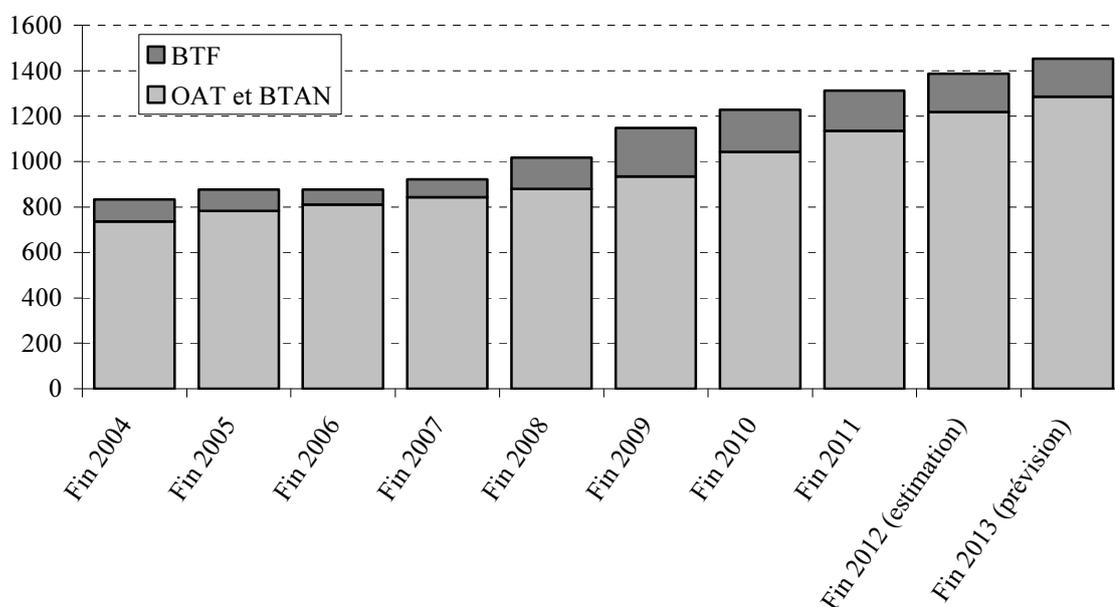
Source : réponses au questionnaire

Estimé à 1 366,6 milliards d'euros en valeur nominale à fin 2012, l'encours total de la dette de l'Etat devrait atteindre **1 431,1 milliards d'euros à fin 2013, soit une augmentation de 64,5 milliards d'euros (+ 4,7 %)**.

En valeur actualisée, c'est-à-dire en prenant en compte le supplément d'indexation à la date considérée pour les titres indexés, l'encours passerait de 1 387 milliards d'euros à 1 452,4 milliards d'euros (+ 4,7 %). Rappelons que l'encours total en valeur actualisée était de 921 milliards d'euros fin 2007. **Il aura donc connu une augmentation de 51 % au cours de la période 2007-2012 correspondant à la précédente législature.**

### Evolution de l'encours de la dette et de sa structure

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

#### b) Une diminution continue de l'endettement à court terme

Compte tenu des prévisions d'émissions à moyen et long termes et de variation des BTF figurant dans les tableaux de financement pour 2012 et pour 2013, l'encours de la dette négociable devrait évoluer comme indiqué dans le tableau qui suit.

### Evolution de l'encours de la dette négociable

(en milliards d'euros)

Encours	fin 2011	fin septembre 2012	fin 2012 (estimation)	fin 2013 (projection)
Ensemble de la dette – valeur nominale	1 293,9	1 360,6	1 366,6	1 431,1
OAT et BTAN	1 116,1	1 184,4	1 198,8	1 264,0
BTF	177,8	176,2	167,8	167,1
Supplément d'indexation à la date considérée	19,1	19,1	20,4	21,3
<b>Ensemble de la dette – valeur actualisée *</b>	<b>1 313,0</b>	<b>1 379,7</b>	<b>1 387,0</b>	<b>1 452,4</b>

\* nominal pour les titres à taux fixe ; nominal × coefficient d'indexation à la date considérée pour les titres indexés

Source : réponses au questionnaire

**Ces données confirment que la part de l'endettement à court terme continue à refluer.** Après avoir atteint un pic fin 2009 (18,6 % de l'encours total), les bons du Trésor à taux fixe devraient représenter **11,5 % du stock de dette à fin 2013** (167,1 milliards d'euros). **Cette évolution, explicitée ci-après, diminue l'exposition de la France à un retournement des taux courts.**

#### 2. Les conditions de financement pour l'Etat : l'impact favorable de taux bas

##### a) Des conditions de financement toujours satisfaisantes en 2012

Les conditions actuelles de financement de l'Etat permettent de **limiter fortement le recours à l'émission de titres courts (BTF), en raison de l'abondance des ressources de trésorerie.**

L'encours de BTF devrait ainsi baisser de 10 milliards d'euros alors que seule une baisse de 4,2 milliards d'euros était inscrite en loi de finances initiale pour 2012. Cette situation résulte notamment de :

- l'augmentation des dépôts des correspondants, suite à une révision de l'hypothèse de décollecte des fonds des collectivités territoriales ; les collectivités devraient *a minima* stabiliser leur encours déposés au Trésor alors qu'une décollecte de 2 milliards d'euros était anticipée en loi de finances initiale ;

- l'enregistrement de primes nettes supplémentaires lors des émissions de titres à moyen et long terme ; leur montant, déduction faite des pertes sur rachats, s'élève d'ores et déjà à 5,6 milliards d'euros, soit 1,9 milliard d'euros de plus que dans la seconde loi de finances rectificative.

**Tableau de financement de l'Etat en 2012 et 2013**

(en milliards d'euros)

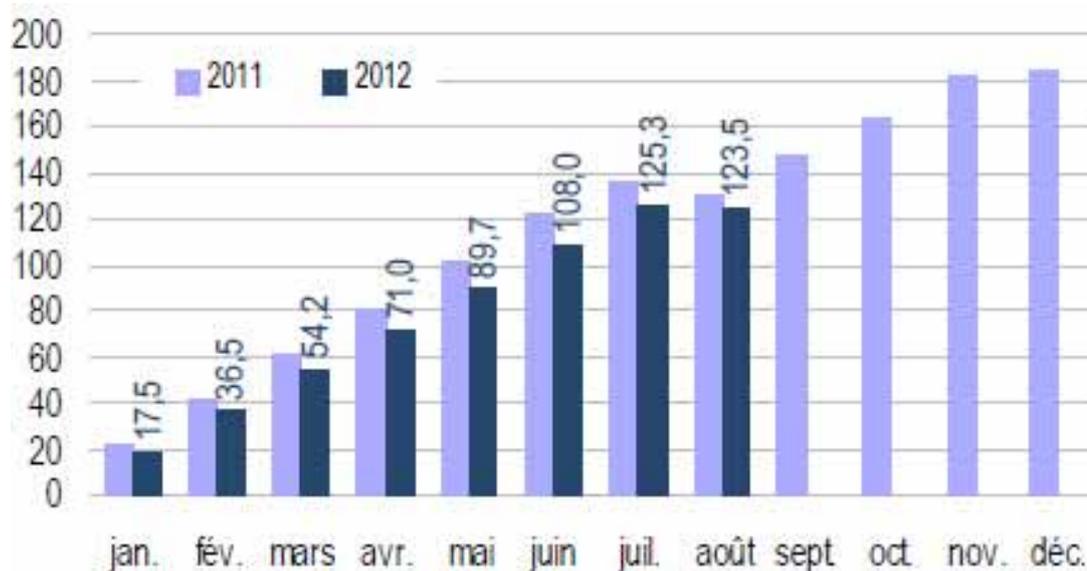
	<b>LFI 2012</b>	<b>Révisé 2012</b>	<b>PLF 2013</b>	<b>Variation révisé 2012-PLF 2013</b>
<b>Besoin de financement</b>	<b>178,9</b>	<b>182,8</b>	<b>171,1</b>	<b>-11,7</b>
Amortissement de la dette à long terme	56,1	55,5	61,4	5,9
Amortissement de la dette à moyen terme	42,8	42,4	46,5	4,1
Amortissement de dettes reprises par l'État	1,3	1,3	1,6	0,3
Déficit budgétaire	78,7	83,6	61,6	-22
<b>Ressources</b>	<b>178,9</b>	<b>182,8</b>	<b>171,1</b>	<b>-11,7</b>
Emissions à moyen et long terme nettes des rachats effectués par l'État et par la Caisse de la dette publique	179	178	170	-8
Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique	4	0	4	4
Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	-4,2	-10	-0,7	9,3
Variation des dépôts des correspondants	-4,4	2,4	-3,6	-6
Variation du compte du Trésor	1	2,4	-2,5	-4,9
Autres ressources de trésorerie	3,5	10	3,9	-6,1

Source : réponse au questionnaire budgétaire

S'agissant des **titres à moyen et long termes**, le programme de financement de l'Etat, le volume net d'émissions s'élevait, fin août 2012, à 123,5 milliards d'euros, correspondant à un taux de réalisation du programme annuel (lequel s'élève à 178 milliards d'euros) à hauteur de 69,3 %, soit un rythme comparable à celui de l'année 2011. Le graphique ci-après montre toutefois des volumes d'émission globalement inférieurs à ceux de l'année 2011, ce qui est logique étant donné que le besoin de financement total prévu en 2012 (182,8 milliards d'euros) est sensiblement réduit par rapport aux émissions réalisées en 2011 (188,6 milliards d'euros).

### Financement à moyen et long terme sur l'année au 31 août 2012

(en milliards d'euros)



Source : Agence France Trésor

En ce qui concerne le financement de la dette française, dans le projet annuel de performance de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au projet de loi de finances pour 2013, l'Agence France Trésor (AFT) observe que **le contexte financier est exceptionnellement favorable** :

« Dans un contexte de crise persistante sur les dettes souveraines de certains membres de la zone euro, la France continue toujours de bénéficier des effets positifs associés à son appartenance 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 fin 2011 et en juillet 2012, cette confiance s'est traduite par un repli des taux à des niveaux jamais connus : depuis l'été 2012, le taux des BTf à 3 mois s'inscrit en (léger) négatif et les taux moyens pondérés des dernières émissions de titres à moyen et long terme n'ont jamais été aussi bas (2,2 % pour le 10 ans lors de l'adjudication de début septembre) »<sup>1</sup>.

#### b) La couverture du besoin de financement en 2013

En 2013, le besoin de financement s'établit à 171,1 milliards d'euros. Les ressources proviennent principalement des émissions nouvelles de dette à moyen et long terme nettes des rachats (170 milliards d'euros).

La dotation de la Caisse de la dette publique (CDP) aux fins de rachats ou d'amortissements de titres d'Etat s'élève à 4 milliards d'euros, comme dans la loi de finances initiale pour 2012. Toutefois, dans un contexte financier favorable, il ne devrait finalement pas être procédé à des annulations

<sup>1</sup> PAP annexé à la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Citation p. 31.

de titres d'Etat par la CDP, et un scénario identique n'est pas à exclure en 2013.

Les autres recettes de trésorerie (soit 3,9 milliards d'euros) représentent la contrepartie de la provision pour charge d'indexation comprise dans le déficit budgétaire et le montant des indexations perçues à l'émission de titres indexés. Elles sont évaluées prudemment, en légère hausse par rapport à la LFI 2012 (qui les estimait à 3,5 milliards d'euros), alors qu'elles devraient atteindre en définitive 10 milliards d'euros en 2012.

La variation des dépôts des correspondants est anticipée en baisse (- 3,6 milliards d'euros) en raison des décaissements anticipés des investissements d'avenir,

Le niveau du compte de Trésor augmenterait entre le 31 décembre 2012 et le 31 décembre 2013 pour couvrir l'augmentation du besoin de financement au début de l'année 2014 liée à un amortissement de dette important, ce qui contribuerait à réduire à hauteur de 2,5 milliards d'euros les ressources de financement.

Au regard de ces différents éléments, l'encours des bons du Trésor à taux fixe se réduirait légèrement sur l'année (à hauteur de - 0,7 milliard d'euros).

### **3. Une pression financière atténuée, mais qui requiert de rester vigilant**

#### *a) Des conditions de financement durablement moins favorables que celles de l'Allemagne*

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, votre commission des finances avait manifesté son inquiétude quant au **creusement significatif du spread franco-allemand à 10 ans depuis l'été 2011. Celui-ci a triplé, passant de moins de 40 points de base jusqu'en juin à un maximum de 196 points de base le 15 novembre**. Cette situation était d'autant plus alarmante que cet écart n'a pas toujours été en défaveur de la France, puisque notre pays s'est financé, à échéance 10 ans, dans de meilleures conditions que l'Allemagne au cours de l'année 1997.

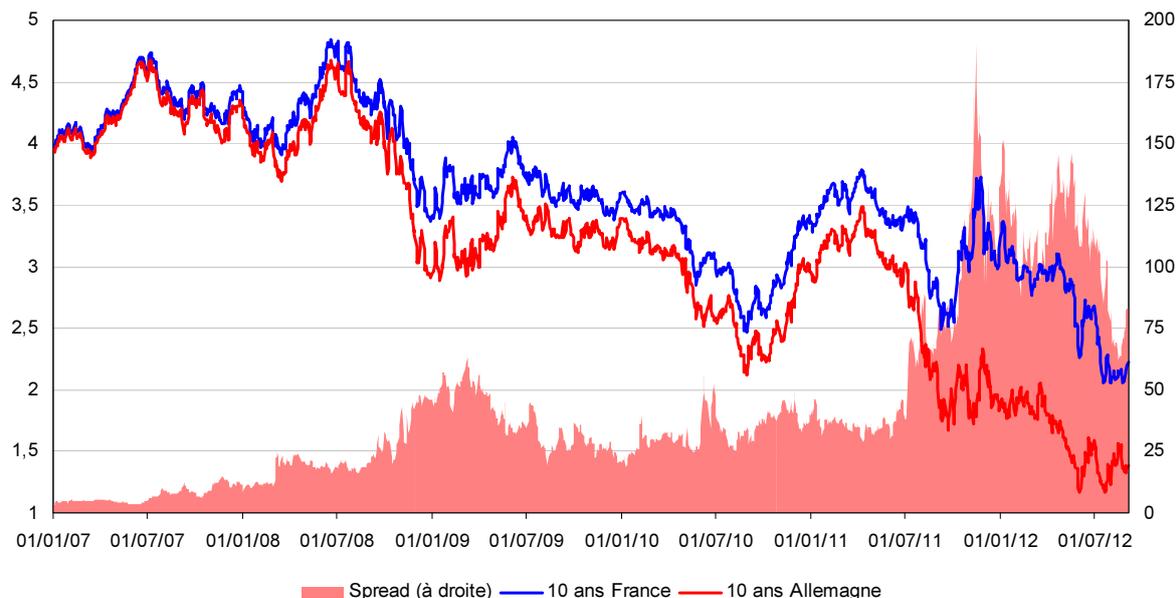
Alors que des inquiétudes se sont exprimées sur les conditions de financement des dettes italienne et espagnole, les investisseurs ont privilégié les titres les plus solides, et en premier lieu ceux allemands, qui bénéficient par ailleurs d'une plus grande liquidité.

**Mais depuis mai 2012, l'écart de taux franco-allemand semble orienté à la baisse** : il faut y lire tant une confiance à l'égard de la dette française que le contrecoup de rendements devenus trop faibles des titres allemands (le taux à 10 ans a atteint le 20 juillet 2012 son plus bas historique, à 1,13 %), ce qui a entraîné un regain d'intérêt pour les titres français, mieux rémunérés.

Le *spread* franco-allemand se stabilise autour de 60 points de base depuis juillet 2012 (74 points de base début octobre), ce qui signifie toutefois des conditions de financement durablement moins favorables que celles de l'Allemagne.

### Ecart de financement à 10 ans entre la France et l'Allemagne (janvier 2007 - juillet 2012)

(en points de base)



Source : Agence France Trésor

#### b) Un marché des CDS déconnecté des fondamentaux économiques

Dans le contexte actuel, une attention plus soutenue a été portée à **l'évolution des CDS<sup>1</sup>** (*Credit default swaps*), appréhendés comme des indicateurs de la perception par les marchés du risque de défaut total ou partiel (ou « événement de crédit ») d'un débiteur, souverain ou non. **Votre commission des finances réitère ses mises en garde contre l'interprétation des évolutions du marché des CDS.**

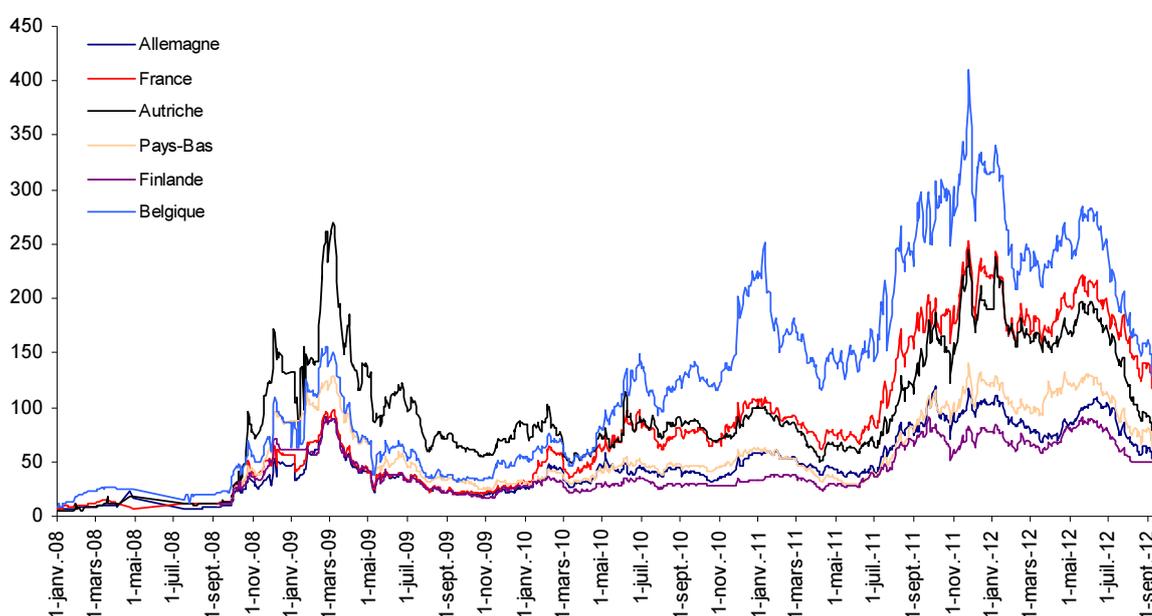
Les primes de CDS des émetteurs souverains ont fortement augmenté à la fin de l'année 2008, consécutivement à la faillite de la banque Lehman Brothers et à la crise financière. Les tensions ont culminé en mars 2009, puis ont évolué de manière erratique, à des niveaux néanmoins supérieurs à ceux observés avant la crise. Alors que les primes de CDS des émetteurs non-AAA

<sup>1</sup> Un CDS est un contrat liant deux parties, l'acheteur et le vendeur. Sur toute la durée du contrat, l'acheteur s'engage à payer périodiquement une prime au vendeur, en contrepartie de quoi celui-ci s'engage à dédommager l'acheteur de la perte encourue sur un montant défini initialement (le « notionnel ») en cas d'« événement de crédit » d'une partie tierce (l'entité de référence). Par exemple, l'achat d'un CDS à 5 ans pour un montant notionnel de 1 000 euros dont la prime annuelle est fixée à 10 %, avec pour sous-jacent une entreprise Z, protégera l'acheteur d'un événement de crédit de Z moyennant le paiement d'une prime annuelle de 100 euros pendant 5 ans.

suivaient une tendance haussière depuis mai 2010, entraînant **une envolée de l'ensemble des cours des CDS des émetteurs souverains, une première détente a été constatée à partir de janvier 2012**, lorsque les opérations à long terme de la BCE ont amorcé un mouvement de détente.

Après des inquiétudes liées aux situations de la Grèce et de l'Espagne, **à partir de juillet 2012** et de l'annonce par le Président de la BCE de la capacité d'intervention de la BCE pour éliminer le risque extrême d'explosion de la zone euro perçu par certains investisseurs, **les CDS souverains de tous les pays de la zone euro ont alors fortement diminué.**

Evolution des primes de CDS à 5 ans depuis 2008 en zone euro (en points de base, pays dont les conditions de financement sont bonnes)



Source : Bloomberg

La comparaison des encours brut et net<sup>1</sup> des CDS des émetteurs souverains de la zone euro, en pourcentage de leur dette publique, montre que les encours bruts apparaissent dans un nombre de cas limité relativement élevés, **mais que les encours nets demeurent à des niveaux très bas, ce qui atteste la très faible profondeur du marché des CDS au regard de celui de la dette publique.** Cette caractéristique n'est pas sans incidence sur le fonctionnement intrinsèque du marché des CDS. **Comme le marché est peu**

<sup>1</sup> Les encours de CDS doivent s'apprécier à la lumière des encours nets, et pas des encours bruts. Pour un participant donné au marché des CDS, l'encours brut vis-à-vis d'une entité de référence correspond à la somme des montants notionnels correspondant, tandis que l'encours net est la différence entre les positions acheteuses et vendeuses. Par exemple, une position acheteuse sur le contrat CDS à 5 ans portant sur l'entité de référence Z pour un montant notionnel de 1 000, et une position vendeuse sur l'entité Z pour le même notionnel de 1000, se traduit par une position brute de 2 000, et une position nette nulle.

**profond, de faibles volumes échangés peuvent occasionner de fortes variations des primes**, ce qui confère aux participants un pouvoir de marché non négligeable.

**Les évolutions des primes de CDS observées récemment dénotent un certain dysfonctionnement de ces marchés.** En théorie, la prime payée sur un contrat CDS doit refléter le risque de crédit de l'entité de référence. Toutes choses égales par ailleurs, plus le risque d'évènement de crédit est élevé, plus la prime doit être élevée. On peut ainsi déduire des primes de CDS la probabilité théorique de défaut qui en découle à un certain horizon. A titre illustratif, les probabilités théoriques de défaut à cinq ans de certains émetteurs souverains de la zone euro sont comparables à celles de quelques pays émergents. **On constate que les probabilités de défaut déduites des derniers cours observés sur le marché des CDS sont parfois absurdes.** Ainsi, selon la mesure du risque de crédit découlant de la prime de CDS, l'Allemagne aurait une probabilité de faire défaut sur sa dette dans 5 ans d'environ 6 %, la France de 12 % et l'Autriche de 9 % ; la probabilité de défaut de la Finlande serait inférieure à celle de l'Allemagne à cet horizon. Et un an plus tôt, le risque pour l'Allemagne était pratiquement le double (10 %) de celui actuel, ce qui montre l'extrême volatilité du marché des CDS.

**On observe donc une forte déconnexion entre probabilités d'évènement de crédit et fondamentaux économiques, ce qui, selon l'Agence France Trésor, délégitime l'emploi des primes de CDS en tant qu'évaluation du risque de crédit.**

*c) La mise en place du mécanisme dit de « supervalidation »*

Le mécanisme dit de « supervalidation » est en place depuis le mois d'octobre 2011. En conséquence **le mécanisme d'annonce des flux financiers supérieurs à 1 million d'euros des collectivités territoriales et des établissements publics s'inscrit désormais dans un cadre nouveau.**

Par le mécanisme de la « supervalidation », l'AFT peut réguler les virements initiés par les comptables publics qui n'ont pas été annoncés. Ainsi, en pratique, en fonction du niveau de trésorerie disponible sur le compte unique du Trésor, **le gestionnaire de trésorerie de l'AFT peut autoriser ou refuser l'exécution d'une opération débitrice reçue le jour même, lorsque son montant unitaire est supérieur ou égal à 1 million d'euros et qu'elle n'a pas été annoncée la veille par un comptable public.**

Selon les précisions apportées à votre rapporteur général en réponse à son questionnaire budgétaire, *« ce mécanisme concourt à une gestion plus sécurisée du compte du Trésor et des placements des excédents de trésorerie, sans que la « supervalidation » n'ait d'impact à court terme sur les indicateurs d'annonce. En effet, même si l'opération débitrice non annoncée la veille à l'AFT reçoit une autorisation d'exécution du gestionnaire de trésorerie le jour même, la règle demeure l'annonce la veille et l'entité publique concernée par cette opération voit son indicateur d'annonce*

*dégradé. En d'autres termes, ce filtre mis à la disposition du gestionnaire de trésorerie ne doit pas exempter les comptables publics de respecter la procédure usuelle d'annonce.*

*En revanche, à moyen et long terme, la mise en œuvre de la « supervalidation » devrait améliorer les taux d'annonce : d'une part, les irrégularités seront mieux ciblées et les auteurs de celles-ci rappelés à leur obligation d'annonce ; d'autre part, le report systématique au jour suivant des opérations supérieures à un million d'euros non annoncées et dont l'exécution a été refusée par l'AFT constitue une forte incitation au respect de l'obligation d'annonce ».*



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### **I. AUDITION DE PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET DE JÉRÔME CAHUZAC, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET (2 OCTOBRE 2012)**

**Réunie le mardi 2 octobre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition de MM. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, et Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du Budget, sur le projet de loi de finances pour 2013.**

**M. Philippe Marini, président.** – Usuellement, la commission des finances du Sénat se réunit après celle de l'Assemblée nationale - que vous avez présidée - et entend les ministres dès la présentation du projet de loi de finances en Conseil des ministres. En 2012, le calendrier aurait conduit notre commission à se réunir un vendredi, ce qui, sans vouloir faire injure à notre disponibilité, aurait limité le nombre d'auditeurs. De plus, quelques jours ne sont d'ailleurs pas de trop pour examiner l'ensemble des documents qui nous ont été remis. Nous connaissons déjà les grandes lignes qui s'en dégagent : le budget 2013, qui s'est fixé l'objectif de 3 % de déficit, est un budget d'effort et de mobilisation, élaboré sans doute dans la douleur. Vous allez maintenant nous le présenter, et nous serons tous très attentifs à vos propos.

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget.** – Je vous prie d'excuser M. Moscovici qui, pour des raisons personnelles absolument dirimantes, nous rejoindra tout à l'heure. Je crains que la présentation Powerpoint que j'ai faite devant la commission des finances de l'Assemblée nationale ne soit pas assez brève ; je peux toutefois résumer.

**M. Philippe Marini, président.** – Si M. le rapporteur général n'y voit pas d'objections, vous pourriez aller à l'essentiel, ce qui laisserait plus de temps à l'interactivité.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Le budget de l'année 2013 a été particulièrement difficile à élaborer, en raison des nombreuses contraintes qu'il a fallu surmonter. Comme l'a constamment rappelé le président de la République, il s'agit en premier lieu de respecter la parole de la France en présentant un budget qui affirme une baisse du déficit de 4,5 % à 3 % du PIB sur la période 2012-2013, ce qui représente un effort de 30 milliards d'euros. Que certains fassent semblant de découvrir qu'un effort de 30 milliards était nécessaire m'a paru surprenant, tant il est vrai qu'il s'inscrit dans la trajectoire des finances publiques présentée à la Commission européenne il y a deux ans !

Dans ce cadre, le choix que nous avons fait est celui d'un partage entre des mesures d'économies, pour un tiers, et des efforts de nature fiscale, pour deux tiers, ces derniers étant partagés équitablement entre les ménages et

les entreprises. C'est un choix raisonné : à court terme, la baisse des dépenses publiques est plus récessive que l'augmentation de la fiscalité. Or, si l'objectif des 3 % témoigne de notre volonté de tenir les engagements pris, il s'agit tout autant de préserver la croissance, dont l'hypothèse retenue pour l'année prochaine se situe autour de 0,8 %. Pour préserver la croissance en 2013, il fallait faire des économies, mais aussi être prudent, encore qu'il me parait difficile d'aller plus loin dans cette voie : depuis notre entrée en fonctions, ce sont 250 millions d'euros d'économies qui ont été trouvés chaque jour. Dans l'histoire politique contemporaine, aucun gouvernement n'a fait autant. Ces économies sont en outre équitablement réparties entre le fonctionnement et l'investissement, entre la défense nationale et les dépenses d'intervention. Ces 10 milliards d'euros sont de surcroît nets des mesures nouvelles, qui concernent essentiellement l'éducation nationale, la sécurité, la justice et l'emploi. Au total, nous réalisons près de 2,8 milliards d'économie de fonctionnement, soit un effort de 5 % consenti par toutes les administrations en moyenne.

Un effort est également demandé aux opérateurs. Ce sont aujourd'hui plus de mille entités, qui représentent une charge budgétaire de 40 milliards d'euros dont 10 milliards de taxes affectées. Ces cinq dernières années, leurs frais de fonctionnement ont augmenté de près de 6 % lorsque ceux de l'Etat diminuaient dans les mêmes proportions ; ils ont dépassé de 13 % le plafond des équivalent temps plein lorsque le « 1 sur 2 » s'appliquait dans les administrations d'Etat. Ces entités semblent ainsi s'être affranchies des services de l'Etat, au point de considérer que les taxes affectées leur appartiennent. Il y a sans conteste un effort à faire en la matière, en fixant un plafond de taxes affectées aux opérateurs, chantier sur lequel l'aide du Parlement serait précieuse à l'action que mène l'exécutif.

Concernant le budget de la défense, l'effort représente près de 2,2 milliards d'euros. Il s'agit d'un budget de transition, et non de rupture. S'il ne respecte pas l'ensemble des prescriptions dégagées par le Livre blanc, il s'inscrit totalement dans le respect des lois de programmation, ne signe l'arrêt d'aucun programme militaire d'investissement, et permettra en outre un accueil digne à nos troupes rapatriées d'Afghanistan.

Les économies d'intervention de l'Etat représentent 2 milliards d'euros. Quant aux dépenses d'investissement, dans lesquelles vous savez qu'il est difficile de sabrer, elles concernent essentiellement les transports, la culture et la justice, autant de ministères qui ont compris la nécessité de décaler certains projets d'investissement. Le périmètre d'économies exclut ainsi les prélèvements sur recettes, ainsi que les charges de pensions et de dette.

On arrive au cœur de l'action de l'Etat : hors prélèvements sur recettes, charges de la dette et pensions, le financement de ces missions s'élève à 199,1 milliards d'euros. Ce budget accuse une diminution en valeur absolue de 700 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2012, mais avec une économie de 10 milliards par rapport à la tendance. L'effort est donc

important sur les crédits des ministères, certains contribuant plus que d'autres. Ces économies étaient nécessaires parce que l'Etat doit être efficace. Elles l'étaient aussi parce que nos concitoyens ne doivent pas avoir le sentiment qu'on demande tout à la fiscalité.

Peut-on faire davantage ? On peut en douter si l'on se rapporte à l'évolution récente et future des finances publiques : entre 2002 et 2007, la dépense publique a progressé de 2,3 %. Entre 2007 et 2011, elle a été de 1,7 %. Nous prévoyons, entre 2012 et 2017 une augmentation de 0,7 % toutes administrations confondues. Je le répète : un tel effort partagé et solidaire n'a jamais été consenti par l'Etat, la protection sociale ou les collectivités locales. Faire davantage restera suggéré par certains. Je leur rappellerai dès lors que 20 milliards d'euros représentent la moitié du budget de la seule Éducation nationale, ou 500 000 postes de la fonction publique d'Etat. C'est parce que nous maintiendrons la norme « zéro valeur » des dépenses hors charge de la dette publique et pensions que ces économies vont monter en puissance et que la fiscalité pourra être stabilisée d'ici la fin de la mandature, conformément aux engagements du président de la République.

J'en viens aux mesures fiscales. Elles touchent autant les ménages que les entreprises. Notre préoccupation était double : d'une part, ne pas inciter à des comportements pouvant nuire à la croissance et, d'autre part, susciter un sentiment aigu de justice. Ainsi, le nombre de ménages sollicités représente moins de la moitié du dernier décile de la distribution des revenus. Mieux encore, les effets produits par le maintien du gel du barème de l'impôt sur le revenu sont corrigés par un mécanisme de décote à l'entrée de la première tranche et entre la première et la deuxième tranche, grâce auquel près de 7,4 millions de foyers ne paieront pas d'impôts supplémentaires par rapport à 2012. L'effort est difficile à partir de 15 000 euros par mois, il est rude à partir de 40 000 euros par mois, mais ce sont ces ménages à qui un effort est demandé. Ces dispositions ne diminueront pas la capacité de consommation de ces ménages, qui contribue à la croissance française à hauteur des deux tiers.

Les mesures fiscales concernant les entreprises ont été guidées par le même souci de préserver leurs capacités d'investissement. Elles concernent donc essentiellement les grands groupes. Pour l'essentiel, il s'agit d'abord de la fin de la déductibilité intégrale de l'impôt sur les sociétés des intérêts d'emprunt : 15 % en 2013, puis 25 % à terme, ne pourront plus être déduits de l'assiette de cet impôt. C'est une mesure forte, dont le rendement s'élèvera à 4 milliards d'euros l'année prochaine. L'autre mesure symbolique est une correction de la niche « Copé »...

**M. Philippe Marini, président.** – La niche Marini !

**M. Jérôme Cahuzac.** – Parfois, l'usage l'emporte sur l'histoire ! Mais vous saurez certainement libérer M. Copé de ce fardeau...

Donc, la niche dite Copé, mais en fait Marini, sera réduite de 2 milliards en tenant compte non plus des plus-values nettes, mais des plus-values brutes.

Tel est à grands traits le budget pour 2013 : 10 milliards d'économies, 10 milliards de mesures fiscales concentrées sur les ménages les plus aisés, 10 milliards de mesures fiscales concentrées sur les plus grandes entreprises. Toutes les dispositions favorables aux PME sont préservées. Mieux encore, le crédit d'impôt recherche est élargi de 200 millions d'euros pour elles : cette mesure ne devrait pas rencontrer d'opposition dans votre assemblée.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Nous avons en tête l'orientation générale du budget, puisqu'il correspond aux engagements du candidat aujourd'hui président de la République. Tout cela est de nature à renforcer la crédibilité de la signature de la France. Nous nous félicitons également que le Gouvernement n'attende pas une meilleure fortune budgétaire pour engager des réformes structurelles de notre fiscalité. Il s'agit là d'efforts justes, ou d'un redressement dans la justice, pour reprendre les termes du président de la République. Par ailleurs, notons que l'adoption conjointe en Conseil des ministres du projet de loi de finances et de la loi de programmation des finances publiques nous conduit à analyser le budget dans le cadre d'une stratégie globale des finances publiques.

C'est pourquoi je souhaiterais en premier lieu des précisions sur les montants en jeu. Le déficit de l'Etat va se réduire de 20 milliards d'euros ; celui des administrations publiques doit se réduire de 30 milliards ; le Gouvernement communique sur un chiffre de 30 milliards d'euros, tandis que le ministre de l'économie a évoqué le chiffre de 37 milliards en raison de l'effet attendu en 2013 des mesures décidées en juillet dernier. Par ailleurs, l'effort structurel est évalué à 40 milliards d'euros. Dans le rapport annexé au PLF enfin, l'effort en dépense représente 0,3 points de PIB, ce qui équivaut à 6 milliards d'euros, et non 10 milliards comme vous nous l'avez indiqué. Bref, ces montants me semblent devoir être précisés et distingués selon les catégories d'administrations publiques, et entre recettes et dépenses.

Une autre interrogation concerne les hypothèses de croissance. Le traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance en Europe (TSCG) et la future loi organique qui en découlera prévoient la possibilité de corriger les dispositions prises en cas de circonstances exceptionnelles. Je crois que cette notion mérite d'être explicitée. Qu'est-ce qu'une grave récession économique ? Par exemple, une activité en repli de 0,5 % pourrait-elle être considérée comme une circonstance exceptionnelle au sens du traité ?

La question de l'implication des collectivités territoriale dans l'effort budgétaire est un autre sujet qui, vous le savez, nous tient à cœur. L'article 8 de la loi de finances dispose que « les collectivités territoriales contribueront à l'effort de redressement selon des modalités à l'élaboration desquelles elles seront associées ». Qu'en est-il exactement ?

Enfin, les catégories de collectivités sont dans des situations très différentes ; peut-on imaginer de répartir l'effort de 1,5 milliard entre les différents niveaux de collectivités en tenant compte des spécificités de chaque niveau ?

Le projet de loi de finances stricto sensu suscite bien d'autres interrogations. Il prévoit d'abord 6,5 milliards d'euros de versement en capital au titre des troisième et quatrième tranches du mécanisme européen de stabilité (MES), qui doit être opérationnel le 8 octobre. Des précisions sur les derniers préparatifs avant la mise à feu du dispositif seraient bienvenues.

Concernant les plus-values de cession, l'impact de leur fiscalisation au barème mériterait d'être étudié, notamment sur la légitimité qu'il y aurait à fiscaliser l'ensemble des cas de figure de la même façon ; faut-il traiter à l'identique la plus-value d'un petit actionnaire qui gère son portefeuille et la plus-value d'un chef d'entreprise qui vend sa société ?

Le principe de l'abattement de 40 % sur les dividendes avait été accepté par le Conseil des prélèvements obligatoires afin d'éviter une double taxation au titre de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu. Toutefois, un éclairage complémentaire sur la pertinence du niveau retenu paraît nécessaire.

Un mot sur les valeurs locatives foncières. Une disposition du projet de loi de finances rectificative de juillet 2012 avait programmé la révision généralisée des valeurs locatives professionnelles. Le dispositif devant être opérationnel pour le 1<sup>er</sup> janvier 2015, pouvez-vous nous préciser où en est sa mise en œuvre ?

Enfin, je souhaiterais un complément sur la masse salariale. Sous la précédente législature, la suppression annuelle de 30 000 postes n'avait entraîné qu'en 2012 une légère baisse de la masse salariale. D'après les documents qui nous ont été communiqués, la masse salariale serait quasiment stable, passant de 80,4 à 80,6 milliards d'euros, et ce sans suppressions d'emploi, respectant ainsi l'engagement du chef de l'Etat. Son maintien est-il confirmé ?

**M. Philippe Marini, président.** – Je partage les questions de M. le rapporteur général. Permettez-moi d'en ajouter quelques unes.

En premier lieu, avez-vous une documentation complémentaire à nous communiquer sur les économies budgétaires réalisées ? A ce stade, seule la ministre de la Culture semble avoir détaillé, ce qui est méritoire, les opérations interrompues. Ma crainte concerne les règles annoncées en matière d'évolution par nature de dépense : peut-on connaître par exemple les dispositifs touchés en matière de dépenses d'intervention ? Dans le domaine des économies, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a beaucoup souffert d'appréciations négatives ; pour rester dans la litote, on l'a qualifiée de « non intelligente ». Pourtant, le processus d'économie implique un réexamen de certaines fonctions de l'Etat ; l'échenillage des crédits ne suffit pas : il faut effectuer des choix fonctionnels et des réformes structurelles. Un premier rendu des ministres sur ce thème était attendu pour la fin septembre : pourriez-vous nous en dire plus ?

Sur la fiscalité, je m'associe à M. Marc sur la question du barème pour les plus-values non récurrentes. Il faut en effet que le dispositif s'abstienne de pénaliser des comportements économiquement efficaces, notamment lorsque la plus-value rémunère un risque assumé sur le long terme par un agent économique. A cela s'ajoute la question des conséquences des mesures de taxation des revenus patrimoniaux, qui s'annonce douloureuse pour certains contribuables de condition moyenne, par exemple ceux taxés au taux marginal de 30 %. En matière d'ISF, j'observe avec satisfaction le rétablissement du plafond d'imposition à 75 % des revenus du contribuable. Est-il d'une nature différente de celle de l'ex-bouclier fiscal tant honni et tant vilipendé ? Il me semble procéder d'un raisonnement voisin.

D'autres questions ne manqueront pas de vous être posées sur les dépenses locales et les collectivités territoriales, notamment sur les dépenses d'allocation de solidarité, sur l'évolution desquelles les élus de nos départements n'ont pas de prise : comment gérer l'effet de ciseaux entre des ressources stables et des dépenses de guichet en augmentation ?

En ce qui concerne les entreprises, la mesure la plus structurante me paraît être celle qui met fin à la déductibilité totale des charges financières de l'impôt sur les sociétés. L'exemple allemand est souvent invoqué. Je rappelle qu'en Allemagne, cette mesure a été précédée d'une diminution du taux de cet impôt. En France, la limitation à 75 % de la déductibilité dès 2014 signifie qu'un quart des charges financières continue à être taxé à 36 %, ce qui n'est pas sans impact conjoncturel alors qu'une stagnation menace en 2013. Est-il opportun, dans le contexte actuel, de pénaliser des investissements financés sur les marchés ou des opérations de croissance externe au risque d'un effet dépressif sur l'activité ?

**M. Pierre Moscovici, ministre de l'Economie et des Finance.** – Je suis très heureux de participer à la discussion sur ce bon budget. Trois mots en ont guidé l'élaboration. Celui de redressement d'abord : il est indispensable, car le désendettement conditionne la compétitivité de la France, et l'impossibilité d'y parvenir livrerait notre pays pieds et poings liés aux marchés financiers. Rappelons qu'un point de taux d'intérêt représente une charge supplémentaire de 2 milliards d'euros en un an et de près de 14 milliards d'euros en 10 ans. Et cela sans compter l'effet boule de neige qui ne manquerait pas de résulter d'une telle hausse, ce dont d'autres pays peuvent témoigner. C'est aussi un budget de justice, qui épargne les couches populaires, les couches moyennes et les PME ; c'est enfin un budget d'efficacité économique, parce qu'il préserve nos capacités de consommation et d'investissement.

La question du projet de loi organique découlant du TSCG mérite en effet des précisions. Ce projet de loi organique n'est pas un carcan qui viendrait enserrer les dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales : c'est un ensemble de règles de procédure, de règles du jeu destinées à nous permettre de mieux piloter les finances publiques, à travers la notion de déficit structurel, c'est-à-dire corrigé des aléas de la conjoncture. Le Conseil

constitutionnel ne s'y est d'ailleurs pas trompé : il n'y a pas eu nécessité d'inscrire une « règle d'or » dans la Constitution, il n'y a pas non plus à d'atteinte à notre souveraineté. Il s'agit simplement de codifier le retour à l'équilibre, tel qu'il est posé à l'article 34 de la Constitution. La rédaction du texte va ainsi permettre de trouver un équilibre dans la définition du solde structurel, de finaliser la création du Haut Conseil des Finances publiques, qui sera composé de magistrats de la Cour des comptes et de membres désignés par les présidents des assemblées et ceux des commission des finances, et enfin d'élaborer les mécanismes de correction des écarts.

La notion de circonstances exceptionnelles apparaît dans ce contexte. Elle permet de s'écarter temporairement de la trajectoire préalablement définie. Sur ce point, la loi organique reprend le traité ; selon lui, les circonstances exceptionnelles - qui comprennent explicitement « les cas de récession économique grave » - sont définies par trois critères : l'existence d'un fait inhabituel, indépendant de la volonté des parties contractantes, ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques. Cette définition préserve toute capacité de pilotage des finances publiques et toute capacité contracyclique ; elle est beaucoup plus pertinente que la seule référence à un chiffre nominal. L'objectif de 3 % sera pour autant tenu. J'appelle votre attention sur le fait que nous ne sommes pas en récession, que la France résiste mieux que ses voisins et reste dans le peloton de tête, même s'il avance beaucoup trop lentement. Mais le dispositif prévu permettra d'apprécier à l'avenir l'existence ou non de circonstances exceptionnelles, arme qui se trouve in fine entre les mains du Parlement. Au passage, si aucune disposition ne peut être prise qui méconnaîtrait la libre administration des collectivités territoriales, rien ne justifie qu'elles se trouvent en dehors de ce cadre de pilotage.

J'en viens aux 37 milliards d'euros. Il s'agit de 30 milliards annoncés par la programmation des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, auxquels s'ajoutent 4,5 milliards d'euros d'effets de la LFR en année pleine, ainsi que 2,7 milliards d'économies sur l'Ondam. Il convient en outre de distinguer l'effort en dépenses par rapport à la croissance potentielle, qui équivaut à 0,3 points de PIB, soit 6 milliards, et les économies par rapport à la croissance spontanée des dépenses, qui sont elles supérieures à la croissance potentielle, de l'ordre de 10 milliards d'euros. Monsieur Marini, les documents relatifs à ces économies vous seront transmis au fur et à mesure, mais je peux vous assurer qu'elles ne sont ni fictives ni mineures.

En 2013, la masse salariale et le volume des dépenses resteront stables, ce qui représente une économie moyenne de 5 % sur tous les ministères. Le PLF prévoit une économie de 2 % sur les dotations aux opérateurs de l'Etat. Les collectivités territoriales sont associées à ce redressement par la stabilisation de la dotation de l'Etat. C'est un choix revendiqué : les Français veulent que tous les acteurs participent à l'effort demandé, sans que soit remis en cause leur modèle social, ni que soient

négligées les priorités définies par le Gouvernement : l'éducation, la sécurité, la justice et l'emploi.

François Marc m'a interrogé sur les plus-values de cession. Leur réforme fait partie intégrante de la réforme fiscale que nous avons engagée. Pour mémoire, les revenus des 1 000 Français les plus riches se composent à 78 % de plus-values. Nous avons mis en place plusieurs atténuations : un système de lissage qui tiendra compte du caractère pluriannuel de la plus-value lors de la première année d'application du barème ; un dispositif d'incitation à la détention longue ; ensuite, nous avons renoncé à supprimer les exonérations pour les départs à la retraite et pour les réinvestissements dans une entreprise ; enfin, les plus-values des jeunes entreprises innovantes sont exonérées. Nous serons d'ailleurs très attentifs, dans la discussion budgétaire, à la situation des start-up et des entreprises innovantes.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Une précision quant à l'effort demandé aux collectivités territoriales. Le principe en a été présenté au Comité des finances locales. Il s'agit de 1,5 milliard sur 2014-2015, à comparer aux 60 milliards de l'enveloppe normée, aux 100 milliards de concours de l'Etat, aux 220 milliards de budget des collectivités territoriales. L'effort est supportable, d'autant que le FCTVA est laissé en dehors de cette enveloppe, l'Etat prenant, pour ainsi dire, sur lui.

**M. Philippe Marini, président.** – Vous maintenez en cela la pratique de vos prédécesseurs

**M. Jérôme Cahuzac.** – Ce n'était pas le cas en 2009 et 2010. Le FCTVA est resté sous l'enveloppe au moins deux années sous la précédente mandature.

**M. Philippe Marini, président.** – Mais pas l'année dernière.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Nous sommes d'accord.

Quant aux exemples d'économies réalisées, il s'agit notamment de la suppression du dispositif d'exonération de charges dues pour l'emploi de travailleurs agricoles, du recentrage du FISAC sur les zones prioritaires, de la baisse de subventions pour certaines associations sportives, de la suppression de l'indemnité de résidence versée au consortium Stade de France et de l'alignement du régime des auto-entrepreneurs sur celui des commerçants et artisans.

La disposition relative à l'ISF ne s'apparente pas à celle du bouclier fiscal. Elle s'en distingue d'abord par son taux : 50 %, ce n'est pas 75 % ; par sa nature ensuite, puisqu'ici les impôts locaux ne sont pas compris dans le mécanisme ; enfin par ses modalités de calcul, destinées à éviter les phénomènes d'optimisation.

Le mécanisme de déduction des intérêts d'emprunt est plus dur en Allemagne qu'en France, et trop procyclique pour qu'il ait paru opportun de

s'en inspirer. Seulement 15 % des intérêts financiers ne seront plus déductibles : ce pourcentage peut être beaucoup plus élevé en Allemagne.

Le projet de loi de finances ne contient aucune mesure sur les valeurs locatives ; nous verrons à l'occasion du débat ce qu'il en est.

**M. Richard Yung.** – Ma question porte sur la croissance. On connaît la prévision du Gouvernement pour l'an prochain, et l'on sait qu'un ensemble de mesures importantes a été adopté au sommet européen de juin dernier : redéploiement des fonds européens non utilisés, augmentation du capital de la Banque européenne d'investissement, création des *project bonds*, projet de taxe sur les transactions financières. Où en est-on de l'application de ces dispositions ? Comment peut-on évaluer les effets positifs que nous en espérons sur le budget pour 2013 ?

Vous avez, conjointement avec votre homologue allemand M. Schäuble, adressé une lettre aux ministres des finances de la zone euro pour les encourager à se joindre à vous dans la mise en œuvre du projet de taxe sur les transactions financières. Avez-vous déjà reçu des réponses ?

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Ma question est double et s'adresse à M. le ministre délégué chargé du budget, que je remercie pour la clarté de son exposé.

En affirmant que les mesures d'économie sont plus récessives que les augmentations d'impôts, n'oubliez-vous pas les aspects incitatifs qu'ont pour les entreprises leur résultat net et pour les ménages leur revenus ?

Vous avez dit qu'il était difficile de faire plus d'économies. Or, avec des dépenses publiques représentant 57 % du PIB, ce qui nous place dans les tout premiers rangs européens, ne serait-il pas possible de revenir au moins vers la moyenne des pays européens ? La France compte deux fois plus de fonctionnaires pour mille habitants que l'Allemagne !

L'article 28 dispense le Centre national du cinéma et de l'image animée du plafonnement des taxes qui lui sont affectées, qui atteint tous les autres opérateurs : pourquoi ne prélever que 150 millions sur sa trésorerie de 800 millions d'euros ? Vous auriez pu avoir la main plus lourde sur cet organisme qui pratique une forme de thésaurisation, et qui a emprunté de l'argent, malgré sa cagnotte de 800 millions, pour acquérir un immeuble dans Paris, alors qu'il est déjà implanté dans trois bâtiments, tous situés dans le seizième arrondissement, et qu'il refuse de s'installer *extra muros*, ce qui me semble contradictoire avec votre politique de rationalisation immobilière.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci pour votre intervention, qui anticipe un peu sur l'audition prévue demain matin sur le Centre national du cinéma et de l'image animée.

**M. Gérard Miquel.** – Je salue tout d'abord votre effort de justice fiscale. L'impôt sera plus justement réparti, avec notamment la décote sur les deux premières tranches d'impôt sur le revenu ; les Français comprendront

qu'il est prélevé de façon plus équitable. Cependant, beaucoup de nos concitoyens, qui ne paient pas l'impôt sur le revenu, ont des difficultés croissantes à s'acquitter d'impôts locaux qui sont de plus en plus lourds. Nous nous sommes engagés depuis longtemps dans une réforme des bases de la fiscalité locale, car les communautés de communes et les conseils généraux prélèvent l'impôt sur des bases très inégales et très injustes. Une telle réforme est nécessaire : allez-vous la faire ?

**M. Philippe Marini, président.** – Voilà un sujet de long terme !

**M. François Patriat.** – Ce budget de rupture, courageux, répond à la préconisation faite par le Fonds monétaire international au début de l'été : il convient de remettre en ordre les finances publiques, mais il faut le faire progressivement, sans brutalité, pour garder la confiance des marchés. Le contexte est en effet difficile, avec une conjoncture globale morose, la mise en œuvre des mesures de la loi de finances rectificative votée en juillet, et, en cette période de l'année, les impôts locaux, parfois en forte hausse de surcroît.

Vous avez évoqué des priorités. Je salue le maintien du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche à un niveau élevé. L'effort demandé aux collectivités locales (750 millions d'euros l'an prochain, 2 milliards et deux cent cinquante millions d'euros sur la période) doit être comparé aux deux milliards annuels que prévoyait de leur reprendre l'ancien gouvernement. Elles doivent faire des économies sur leur fonctionnement, afin de pouvoir investir, et non, comme elles le font trop souvent, réduire les investissements pour préserver leur budget de fonctionnement. Mais comment faire pour que les collectivités locales assument autant de compétences qu'elles en ont réclamées, tout en supportant une baisse drastique de leur dotation ? Certes, elles élaborent en ce moment même des budgets où, pour beaucoup d'entre elles, la rigueur s'allie à l'audace et à la créativité. Par exemple, la région que je préside réduit son budget de 6 % cette année pour accompagner l'effort de l'Etat. Mais il faudrait réformer du même coup la fiscalité locale et repenser les missions des collectivités locales : peut-être doivent-elles se recentrer sur certaines compétences.

Je pense enfin qu'il faudrait que ce budget de rupture, ce budget courageux, soit accompagné d'efforts de pédagogie, car les Français ont tendance à croire que les impôts augmentent même quand les leurs n'augmentent pas ! Le précédent gouvernement avait commencé en augmentant les dépenses de quinze milliards d'euros, celui-ci réalise d'emblée une baisse des dépenses de dix milliards d'euros.

**M. Philippe Marini, président.** – Rappelons toutefois qu'en 2011, alors que le précédent gouvernement réalisait des économies significatives, les positions et les propos publics des uns et des autres n'étaient pas les mêmes qu'aujourd'hui. Chacun gère ses contradictions comme il l'entend, mais mieux vaut ne pas évoquer le passé...

**M. Vincent Delahaye.** – Je partage l'objectif de 3 % de déficit, mais il sera difficile à tenir. Vous me semblez pécher par optimisme dans votre

prévision de croissance, exercice dans lequel c'est la prudence qui devrait primer ! Les efforts de réduction du déficit devraient être mieux partagés entre mesures d'économie et augmentation des impôts. Vous affirmez aujourd'hui que les mesures d'économies sont récessives à court terme, mais c'est à long terme qu'il faut regarder. Seules des réformes structurelles permettront des économies, mais je ne les vois pas... On peut pourtant en trouver : les amendements que j'avais proposés en séance l'an dernier, visant à réaliser des économies par exemple sur le projet de Maison de l'Histoire de France ou sur l'audiovisuel public, avaient été refusés sur tous les bancs ; aujourd'hui, on nous annonce que ces mesures sont possibles ! Le changement ? L'an dernier, la majorité était la même !

Oui, il faut des réformes structurelles : les pensions de retraite vont augmenter de 3 milliards d'euros l'an prochain, et ensuite de 1 milliard par an. Quant aux collectivités locales, il faudra bien un jour avoir le courage de supprimer un échelon, comme l'a fait en Italie le gouvernement technique actuel. C'est peut-être un gouvernement technique qu'il nous faudrait : avec un gouvernement politique, on n'y arrive pas !... Sur ces sujets, que comptez-vous faire ? Pour l'instant, il y a surtout des créations d'emplois et des augmentations de ressource, mais où sont les véritables réductions de dépenses et les réformes structurelles ? Vous risquez d'asphyxier les entreprises en alourdissant la fiscalité. Aligner la fiscalité du capital sur celle du travail me semble un bon objectif, mais il ne faut pas chercher à l'atteindre trop brutalement.

Notre contribution au budget de l'Union européenne augmente de 700 millions d'euros. L'Union européenne, dont les fonctionnaires et les élus ne sont pas les moins bien rémunérés, va-t-elle s'imposer les mêmes efforts que nous ?

Qu'en est-il, enfin, de la dotation en capital d'un milliard d'euros prévue pour la société du Grand Paris ? Les taxes prélevées depuis quelques temps sur les contribuables franciliens lui ont-elles bien été reversées ?

**M. Philippe Marini, président.** – Merci pour votre communication qui aborde une série de sujets concrets.

**Mme Marie-France Beaufils.** – Le projet de loi dont nous parlons est porteur d'efforts pour aller vers plus de justice fiscale, et nous ferons des propositions pour aller plus loin encore dans cette voie. Ma question porte sur le rythme à adopter pour réduire le déficit public. S'il est trop rapide, comme il semble l'être, cela pèse simultanément sur l'Etat, la sécurité sociale et les collectivités territoriales, et c'est la croissance de l'économie et donc notre capacité à redresser la situation et à échapper aux griffes des marchés financiers qui risquent de se trouver enrayée.

**Mme Fabienne Keller.** – Alors que l'impôt sur les sociétés avait été stabilisé en 2011 et en 2012, il fera en 2013 un véritable bond en avant puisqu'il augmente de 12 milliards d'euros, dont 5 milliards de paiement anticipé et 4 milliards résultant de la fin de la déductibilité des intérêts. Certes,

un seuil de trois millions d'euros de chiffres d'affaires est censé protéger les petites et moyennes entreprises, mais comment parviendrez-vous à préserver les grosses PME qui investissent ? Et comment pensez-vous que cette mesure aura le moindre effet sur les grands groupes mondialisés qui savent optimiser la localisation de leurs bénéficiaires pour minimiser leur exposition aux impôts.

Il manque une vision stratégique. En ce qui concerne ma passion, la fiscalité écologique, la TGAP Air et l'accentuation du système de bonus/malus ne suffiront pas à infléchir les comportements. La Conférence environnementale a fait émerger l'idée d'une fiscalité écologique pour favoriser la transition énergétique. Pouvez-vous nous préciser vos intentions dans ce domaine ? Car le seul signal donné pour l'instant, la baisse du prix de l'essence à la fin du mois d'août, n'allait pas dans le bon sens ...

Le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche a été stabilisé, mais les quelque 20 milliards d'euros du grand emprunt, placés sur un compte secret du Trésor et dont le produit est versé aux Universités, n'ont pour l'instant pas été transférés aux opérateurs. Sont-ils, oui ou non, totalement sanctuarisés ?

**M. Joël Bourdin.** – Le budget prévoit une modification de l'imposition des ménages et des entreprises. A-t-on évalué, dans un modèle économétrique, les incidences de ces modifications sur l'épargne, c'est-à-dire, à terme, sur l'investissement ? Si la capacité à épargner est érodée, c'est l'équilibre du schéma de croissance qui est menacé.

Par ailleurs, si le taux de croissance se révèle inférieur à celui que le Gouvernement anticipe, est-il prévu de réguler les dépenses ?

**M. Philippe Marini, président.** – Question essentielle...

**M. Albéric de Montgolfier.** – Notre commission n'a jamais été favorable aux niches fiscales, elle accueille donc la réduction de leurs plafonds avec satisfaction. Cependant, la niche en faveur de l'outre-mer dite « Girardin », qui avait été identifiée par un excellent rapport, signé notamment par MM. Carrez et Cahuzac, comme responsable de 97 % de la baisse d'impôts que les vingt contribuables les plus aisés tiraient des niches fiscales, échappe au plafonnement : où est la justice fiscale ?

Le gel, puis la baisse, des concours financiers aux collectivités locales n'est pas choquant, mais à la condition qu'on n'ajoute pas en permanence de nouvelles dépenses : ajout d'une journée de scolarité, augmentation du taux de cotisation au CNRACL, augmentation du taux de cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale... Les ministres peuvent-ils s'engager à accueillir avec bienveillance les amendements visant à supprimer ces charges nouvelles non compensées, et à ne pas en ajouter d'autres ? L'an dernier, la cotisation au CNFPT a baissé ; elle augmente cette année, alors que le Centre a beaucoup d'argent et vient de s'acheter un siège magnifique.

**M. Serge Dassault.** – Vous croyez que vous pourrez maintenir la croissance en imposant 20 milliards de prélèvements supplémentaires aux

Français : vous vous trompez. Les chefs d'entreprises, démotivés par ces hausses, vont cesser d'embaucher et d'investir. Quant aux patrons de PME, la décision d'augmenter la taxation des plus-values de cession les atteint dans ce qui est le but même de leur action : car s'ils cherchent à faire croître leur entreprise, c'est bien pour la vendre ! Vous n'aurez donc pas 0,8 % de croissance, et la France fera faillite car il manquera 20 milliards d'euros au budget. Il y aurait pourtant une solution simple, comme je l'ai dit en séance : au lieu d'augmenter les impôts, augmentez le taux de la TVA à 23 %. Les Allemands l'ont fait, et ils ont redressé leurs finances. Cela augmenterait les recettes de 23 milliards d'euros, que vous pourriez porter à 30 milliards en faisant cesser certaines dérogations comme par exemple le taux réduit accordé à la restauration, ou encore en supprimant la prime pour l'emploi, dont l'inutilité est largement reconnue. Et vous n'auriez ainsi pas besoin d'augmenter les impôts ! Car je tiens à vous mettre en garde contre le risque d'une réduction de notre note souveraine, qui entraînerait une hausse des taux d'intérêt. Ce danger nous guette, car votre gouvernement fait le contraire de ce qu'ont préconisé la Commission européenne et la Cour des comptes, qui recommandent de réduire les dépenses et de ne pas augmenter les impôts. Les hausses d'impôts ne vous rapporteront rien sans croissance, et si jamais les taux d'intérêts augmentent comment pourrez-vous emprunter les milliards nécessaires sans risquer la cessation de paiement ? Mon conseil est simple : augmentez la TVA, pas les impôts !

**M. Yannick Botrel.** – Je salue l'effort de redressement des finances publiques que propose ce budget. Vous avez fait état d'un mécanisme de décote concernant les contribuables les plus modestes. La loi de finances pour 2012, en effet, prévoyait le gel du barème de l'imposition, ce qui a eu pour effet de faire contribuer des personnes dont le revenu était vraiment faible. Ces contribuables sont-ils bien pris en considération dans le mécanisme de décote ?

**M. Jean Germain.** – Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 nous satisfait : après de nombreuses années de laxisme budgétaire et de régulation financière faible, un coup de frein est donné. Pour en voir les résultats il faut un peu de patience ; nous pouvons en avoir, mais la patience manque souvent aux marchés.

Étant donné l'endettement actuel des Etats, une relance de type keynésien semble hors de portée. En revanche, la Banque européenne d'investissement ne pourrait-elle pas intervenir davantage ? Pourquoi ne pas envisager un plan européen de croissance, non pas limité aux États, mais incluant les grandes entreprises, d'automobile ou d'aviation par exemple, qui ont des liquidités, et qui pourraient investir massivement dans la croissance verte ? Cela donnerait au moins une perspective dans une période plutôt sombre. Je pense du reste que la lutte contre les inégalités est non seulement un objectif de justice fiscale mais a aussi un puissant effet sur la croissance : les États-Unis et le Royaume-Uni ont d'ailleurs pratiqué des taux d'imposition bien supérieurs à nos 75 %. Cela permet d'accroître les dépenses sans

emprunter davantage, à condition bien sûr que les pays voisins aient des politiques à peu près convergentes.

Comme mon collègue Patriat, je cumule le mandat de sénateur et la direction d'un exécutif local ; cela me permet d'avoir un regard qui ne soit pas hors sol. La diminution de l'aide de l'Etat aux collectivités territoriales peut se concevoir, mais dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, cela suppose une clarification et une autonomie fiscale accrue des collectivités territoriales qui leur permette d'investir localement dans des domaines qui créent de l'emploi, comme le logement.

**M. Philippe Marini, président.** – Le cumul des mandats permet une bonne circulation de l'information et améliore la pédagogie.

**M. Jean-Paul Emorine.** – L'article 55 porte élargissement du crédit d'impôt recherche à certaines dépenses d'innovation pour les PME. Michel Berson avait présenté un rapport au Sénat sur le crédit impôt recherche, qui est un très bon dispositif. L'élargir aux PME est donc bien, mais c'est aussi un excellent système pour les grands groupes exportateurs comme par exemple EADS, qui sont en compétition avec des groupes américains dont les dépenses de recherche sont financées par le ministère de la défense... Allez-vous le conserver ?

**M. Yvon Collin.** – Vous avez décidé d'augmenter le nombre de fonctionnaires dans trois ministères prioritaires, tout en conservant un effectif global constant ; pourriez-vous nous dire quels ministères verront leurs effectifs baisser ?

**M. Jean-Vincent Placé.** – J'observe une convergence de vue entre beaucoup d'entre nous sur un point : la croissance de l'an prochain ne sera probablement pas celle qui est attendue, et je souhaite appeler l'attention du Gouvernement sur ce point. Nous devons probablement rectifier ce chiffre au prochain collectif ...

Pourquoi le seuil de l'ISF est-il maintenu et non abaissé ? Pourquoi ne pas plafonner le crédit impôt recherche, pour aider plutôt les PME-PMI innovantes, et non créer des effets d'aubaine pour les grands groupes ? A propos de la fiscalité écologique, la communication du Gouvernement pourrait être améliorée : mieux vaudrait ne rien écrire que de faire figurer dans le document que vous nous avez transmis, à la rubrique « amorcer la transition vers une fiscalité écologique », une simple feuille mentionnant la TGAP, soit 38 millions d'euros en tout et pour tout ! Cela ne correspond pas aux annonces fortes faites par le président de la République. Dans le Grenelle du gouvernement précédent une discussion avait été entamée sur la taxe carbone : je souhaite que le gouvernement actuel nous donne des réponses sur ce sujet, ainsi que sur les thèmes extrêmement forts que nous avons portés, comme les niches fiscales anti-écologiques, le problème du diesel qui nous met d'ailleurs dans une véritable nasse industrielle et commerciale, en créant des difficultés d'exportation pour certains de nos grands groupes, les pesticides, les agro carburants ... Pourquoi ne pas essayer de dégager un quart ou un cinquième

des 22 milliards d'euros que représentent ces niches fiscales anti-écologiques pour abonder la banque publique d'investissement et entamer ainsi la conversion écologique dans laquelle de nombreux pays se lancent ?

Il n'y a pas grand-chose non plus dans ce budget sur les transports en commun ; c'est le francilien et l'écologiste qui parle : sur le Grand Paris, cause qui rassemble des élus franciliens de tous bords, il me semble que des arbitrages plus positifs que ce qui se trouve dans le présent projet de loi de finances avaient été établis.

Je lirai votre réponse avec attention !

**M. Claude Belot.** – Je souhaite que les dettes qui ont été souscrites dans une période où il y avait urgence, naguère, puissent être honorées, et que notre pays réussisse et retrouve sa force et son sérieux. Nous devons réduire le déficit public à 3 %, puis le ramener à zéro. Il faut y parvenir, mais nous sommes dans une économie libérale, dans laquelle les agents sont libres : il faut donc avoir leur confiance, c'est la clef de tout le système, et se garder de créer chez ceux qui ont la capacité de créer de la richesse une méfiance telle qu'ils n'agiront plus, ou qu'ils agiront ailleurs. Il faut donc trouver des marges, au sein de l'Etat sans doute, mais aussi dans les collectivités locales, qu'on ne doit pas considérer comme les vaches sacrées de la République ! On y observe bel et bien des anomalies qu'il faudra bien supprimer un jour ; il y a un problème de compétences : tout le monde fait la même chose ! J'espère vivement que les Etats généraux qui vont se tenir au Sénat ne céderont pas à la démagogie en proclamant le droit des collectivités à dépenser allégrement. Soyons sérieux ! Il y a des marges de manœuvre importantes à ce niveau. Ne mettez pas ce pays en état d'hibernation, faites confiance aux agents économiques naturels, ceux qui créent des richesses ! Et modérez ceux qui dépensent l'argent public, comme ceux qui édictent les normes : 400 000 normes, dont 380 000 discutables !

Vous avez proposé d'augmenter la redevance audiovisuelle : c'est bien. Là encore, il n'y avait pas de raison qu'elle soit intouchable. Mais les recettes publicitaires sont essentielles ; si elles ne suffisent pas, c'est du crédit budgétaire qu'il faudra pour équilibrer les comptes, alors que vous n'avez rien prévu.

Le Dow Jones est revenu à un niveau supérieur à ce qu'il était en 2007, le DAX allemand en un mois à connu une évolution de 7 % supérieure à celle du CAC 40... Le monde nous observe !

Je souhaite que notre pays réussisse, mais je ne suis pas convaincu que ce que vous proposez le permette.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Je voudrais revenir sur l'effort de 30 milliards qui se répartit en 20 milliards d'impôts supplémentaires et 10 milliards d'économies. Le premier Président de la Cour des Comptes a énoncé clairement ici même la règle de 50 % d'impôts supplémentaires et 50 % d'économies. Vous ne la respectez pas, je le regrette. Dire que les

économies seraient plus récessives que les impôts est peu convaincant : faire des économies, c'est bien faire des réformes structurelles, c'est-à-dire ce dont nous avons besoin. Pourquoi avoir renoncé à appliquer cette règle ?

Par ailleurs, beaucoup d'élus de la majorité ont exprimé publiquement leurs doutes sur l'objectif des 3 % du PIB fixé pour 2013. Pouvez-vous confirmer ici votre volonté de réduire les déficits ? Ou s'agit-il d'un affichage pour l'Union européenne ?

**M. Philippe Marini, président.** – Le nombre des intervenants montre le grand intérêt suscité par votre audition...

**M. Pierre Moscovici.** – J'avais oublié de préciser à M. Marc que la France est actionnaire du MES à hauteur d'un peu moins de 20 %. La décision de la cour de Karlsruhe ouvre la voie à sa mise en place, avec une petite restriction : l'Estonie n'a pas encore procédé à la ratification ; elle représente 0,18 %. La dotation en capital est à hauteur de notre part, soit 6,5 milliards d'euros en 2012 et 16,3 milliards sur la période 2012-2104. Le MES n'est pas comptabilisé en dette publique car il est suffisamment capitalisé et fonctionne comme une banque. Sur le plan technique, donc, tout est prêt et le MES sera installé le 8 octobre, en marge du conseil EcoFin, à Luxembourg.

Le paquet croissance, monsieur Yung, est significatif : 120 milliards d'euros, soit l'équivalent d'une année de budget ; la BEI a fait voter son augmentation de capital, ce qui augmente sa capacité de prêt de 60 milliards sur trois ans. La Bulgarie n'a pas encore voté cette augmentation à vrai dire, mais j'espère que ce sera le cas. Les *project bonds* pourraient être affectés à deux secteurs en France : le numérique, avec le passage au haut débit en régions, et les infrastructures de transport, autrement dit les autoroutes ...

**M. Philippe Marini, président.** – Il n'y a pas que les autoroutes !

**M. Pierre Moscovici.** – Nous commençons par là ! Nous faisons en sorte que l'orientation des crédits de la BEI aille davantage sur la France, passant de 4 milliards d'euros aujourd'hui à 7 milliards d'euros prochainement. Je souhaite qu'elle soit associée à la BPI, et qu'elle puisse contribuer au financement des hôpitaux, car il y a un besoin d'investissement hospitalier qui ne peut pas trouver sa place dans un cadre budgétaire. Mais avec l'enveloppe de la CDC (500 millions sur les 3 milliards) et la BEI nous pouvons trouver des financements intelligents pour nos structures hospitalières.

Le conseil européen des 28 et 29 juin a constaté à notre grand regret qu'il n'y avait pas d'accord sur une taxe sur les transactions financières ni à 27 ni à 17. Il a donc été décidé qu'il y aurait une coopération renforcée, ce qui suppose la réunion d'au moins 9 Etats membres qui, sur la base des travaux de la Commission, pourraient intervenir d'ici la fin de l'année 2012. Mais il faut que 9 États membres se signalent ! Sur la douzaine de pays intéressés, certains sont hésitants, comme l'Espagne et l'Italie. C'est pourquoi avec M. Schäuble nous avons pris l'initiative de nous adresser aux autres pour signaler notre

propre disponibilité. En marge des réunions de l'Eurogroupe et de l'Ecofin lundi et mardi j'aurai des contacts avec mes homologues qui devraient permettre d'avancer sur la base des propositions qui nous seront faites par la Commission.

Les impôts locaux doivent être pris en compte dans le débat sur le pouvoir d'achat. Les seuils d'exonération et de dégrèvement de la fiscalité locale seront relevés, en même temps que le montant de la décote.

Vous avez, lors du dernier collectif, adopté sur amendement de M. Marc un calendrier de révision des bases locatives cadastrales, notamment sur les locaux professionnels. La DGFIP se prépare activement à la mise en œuvre de cette réforme que vous avez souhaitée.

Notre prévision de croissance est à la fois réaliste et volontariste. Si nous avons retenu plus que 0,8 %, nous serions trop loin du consensus des économistes qui s'établit à 0,5 %. L'accusation d'insincérité que nous aurions alors méritée aurait entamé notre crédibilité, qui est un enjeu essentiel, un enjeu de souveraineté : nous ne voulons pas que la France tombe entre les mains des marchés. Mais nous sommes volontaristes, donc un peu au-dessus du consensus.

En réalité il est impossible d'évaluer précisément la croissance en 2013 aujourd'hui, car les incertitudes européennes pèsent très lourd. Les aléas négatifs et positifs sont déterminants pour savoir à quelle vitesse la zone euro va sortir de l'ornière. D'ailleurs, une brillante économiste comme Mme Lemoine, qui n'est pas vraiment socialiste, prévoit 0,9 % pour l'an prochain. A l'Assemblée, l'opposition n'a pas contesté cette prévision, qui comporte une dose de volontarisme acceptable. Quant à une croissance de 2 % en 2014, c'est un chiffre inférieur à ce qu'on observe habituellement en sortie de crise. Enfin, notre scénario de croissance potentielle est prudent, puisque nous retenons l'hypothèse d'un redressement progressif de 2014 à 2017.

Madame Beaufile, nous ne renonçons pas à l'équilibre des finances publiques. En 2017, le solde nominal s'établira à - 0,3 %, le solde structurel sera à l'équilibre. Nous procédons de façon intelligente : nous ne voulons ni casser la croissance, ni tomber entre les mains des marchés financiers.

M. Delahaye a posé des questions nombreuses et documentées. Les discussions sur le paquet financier s'approchent et la France y réfléchit, en particulier son ministre des affaires européennes dont c'est traditionnellement le rôle. Nous occuperons une position médiane : pas de coupes sauvages dans les politiques communautaires, pas de politiques excessivement expansionnistes non plus, mais une position raisonnable défendant à la fois une politique à laquelle nous sommes attachés, la PAC, et des politiques structurelles importantes pour nos territoires et pour la modernisation économique.

Les réformes structurelles : voilà un mot valise dont je me méfie, d'autant que nous ne partageons pas la vulgate libérale. Nous avons besoin de

réformes de structure : notre compétitivité s'est dégradée, les meilleurs indicateurs en étant les parts de marché à l'export et le déficit commercial. Nos faiblesses résultent d'une compétitivité prix, mais aussi d'une compétitivité hors-prix : nous aborderons ces questions sans tabou, grâce au rapport que Louis Gallois va rendre en octobre, avec l'aide du Haut conseil de financement de la protection sociale que le Premier ministre a mis en place la semaine dernière. Des mesures compétitives seront prises : simplification administrative, modernisation de l'administration, stabilité et neutralité fiscale, politique plus favorable aux PME, réformes sectorielles dans les secteurs du transport et du logement et paquet sur le financement de l'économie : réforme de l'épargne réglementée, réforme de l'épargne financière, avec un objectif : allonger la durée de l'épargne... Si nous modifions la fiscalité de l'assurance-vie, ce sera uniquement pour en allonger la durée. Notre objectif est d'aider les entreprises à trouver des financements longs, et parfois simplement des financements. La BPI, future banque des PME/PMI et des régions y contribuera en octroyant des prêts, des garanties, des apports en capital. Elle sera un investisseur stratégique de long terme, car elle ne doit pas être une banque comme les autres : elle doit aussi se fixer un objectif de rentabilité à long terme.

Il s'agit bien là de réformes de structure, même si elles ne le sont pas pour la littérature anglo-saxonne... Je demande toujours à M. Rehn de nous juger sur nos résultats ! On nous demande d'être crédibles, de maîtriser nos objectifs de finances publiques, de réaliser des réformes : nous le ferons, mais nous voulons rester maîtres de nos moyens. Nous proposons une politique sérieuse, mais c'est une politique de gauche ; nous l'assumons.

Mme Keller nous a dit toute sa passion pour la fiscalité écologique ; les mesures proposées en loi de finances initiale sont loin d'être anecdotiques. Doublement du rendement de la TGAP Air, plan automobile avec durcissement du malus, sans compter les pistes que définira la conférence environnementale sur les sujets figurant dans sa feuille de route : eau, déchets, carbone, véhicules, biodiversité... Un conseil permanent de suivi de la fiscalité écologique, qui comprendra des parlementaires, des ONG et des représentants des partenaires sociaux sera en outre prochainement installé. Rassurez-vous, de même que M. Placé : nous n'abandonnons aucune de nos ambitions.

M. Dassault a exprimé son opinion. J'estime pour ma part que nos choix sont économiquement pertinents. Sur la durée du quinquennat, dépenses et recettes représenteront bien 50-50. A court terme, pas de politique d'austérité, pas d'affaiblissement de l'Etat, mais la mise en place de recettes préservant la consommation des ménages et l'investissement des entreprises. Les PME/PMI sont plus que protégées puisque nous réalisons une promesse de la campagne de François Hollande en facilitant leur recours au crédit d'impôt recherche.

Jean Germain, si j'ai fait récemment référence à Keynes dans une interview, c'est pour indiquer notre refus d'une politique d'austérité

généralisée en Europe. Le paquet croissance est une première étape, mais il faut aller plus loin. La BEI va augmenter ses financements, y compris en France : 4 milliards d'euros aujourd'hui, demain 7 milliards par an, mais nous devons identifier des projets...

**M. Philippe Marini, président.** – Le Canal Seine Nord !

**M. Pierre Moscovici.** – J'ai bien noté !

Notre stratégie vise à préserver la demande à court terme en favorisant le pouvoir d'achat. Nous équilibrons l'offre et la demande : les deux aspects sont importants. Comme Jean Germain, nous pensons que la lutte contre les inégalités est favorable à la croissance : opposer l'économie et le social n'a pas de sens, c'est même une faute. C'est pourquoi nous assumons tranquillement d'avoir le dialogue social comme méthode et la recherche de consensus comme finalité.

Enfin, Mme Des Esgaulx nous reproche de ne pas respecter les règles de la Cour des comptes. J'ai une petite connaissance du rôle du gouvernement, qui propose un projet de loi, du rôle du Parlement, qui l'amende et le vote, et du rôle de la Cour des comptes, d'autant que je suis conseiller maître à la Cour dans le civil...

**M. Philippe Marini, président.** – Nul n'est parfait, monsieur le ministre !

**M. Pierre Moscovici.** – J'ai le plus grand respect pour cette institution, qui évalue, suggère et propose, mais c'est aux pouvoirs exécutif et législatif de décider ! Nous connaissons les recommandations de la Cour des comptes, nous les avons d'ailleurs très largement suivies, par exemple sur l'ampleur de l'effort, mais nous prenons nos responsabilités en tant que gouvernement légitime de la France. J'entendais tout à l'heure parler d'un gouvernement technique : non, la France n'est pas dans la situation d'avoir un gouvernement technique, heureusement ; je suis presque étonné que dans une assemblée comme le Sénat on en appelle à un gouvernement technique.

**M. Philippe Marini, président.** – Il a été fait référence à la situation italienne, dont le gouvernement est brillant.

**M. Pierre Moscovici.** – Ce n'est pas ce que j'ai compris.

Un dernier mot à madame Des Esgaulx sur les 3 %. En politique, le débat est libre. En économie, c'est la même chose. Certes, beaucoup d'économistes doutent aujourd'hui de notre capacité à atteindre les 3 %. Mais tous font aussi la réflexion suivante : les orientations prises à l'échelle européenne ne sont pas expansionnistes. M. Cahuzac et moi-même, qui en sommes garants, voulons vous rassurer : cet objectif de 3 % ne se discute pas. La France ne le remettra pas en cause unilatéralement. Qu'il y ait des débats européens, que certains en réclament, comme M. Placé, soit. Mais nous avons une obligation d'exemplarité, de qualité et de crédibilité. Le débat budgétaire

permettra d'illustrer que pour nous ce ne sera pas 3,1 %, pas 3,2 %, pas 3 % en tendance, pas 3 % à peu près, pas 3 % si on peut, mais 3 %.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous sommes nombreux à saluer votre détermination sur ce point.

**M. Jérôme Cahuzac.** – M. de Montesquiou souhaite davantage d'économies que d'impôt : c'est un discours qu'on peut comprendre. Mais diminuer davantage la dépense de l'Etat supposerait de couper à la hache dans les dépenses d'intervention, ce à quoi aucun gouvernement ne s'est jamais risqué ! Un peu d'indulgence à notre égard...

La dépense publique s'établit à 56 % du PIB en 2011, 56,3 % du PIB en 2012 et en 2013. La baisse interviendra ensuite sous l'effet de plusieurs facteurs : l'application de la norme « zéro valeur » aux dépenses de l'Etat, l'Ondam, la baisse des taxes affectées aux opérateurs précédemment évoqués, légèrement inférieure à 130 millions dans ce projet de loi de finances.

Les effectifs baisseront dès 2013 : 12 298 suppressions de postes sont prévues dont 7 234 dans la défense, 2 353 à Bercy, 134 à l'intérieur, 184 aux affaires étrangères : tous les ministères sont touchés même si certaines missions sont préservées : l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche, la justice, et bien entendu les forces de sécurité, police et gendarmerie, dont les effectifs vont augmenter.

Au total, 10 milliards d'euros d'économies nettes sont réalisées dans le projet de loi de finances initial, en comptant les mesures nouvelles de ce budget prises conformément aux promesses du candidat François Hollande et confirmées par le président de la République François Hollande. Cela est assez significatif pour être souligné.

La sénateur Botrel a soulevé la question de la décote. Sans ce mécanisme, près de 400 000 foyers devenaient imposables à l'IR. Grâce à lui, 3 millions de foyers qui sont à la première tranche ne verront pas leur impôt augmenter, et 4 millions de foyers connaîtront une hausse moindre que si la décote n'existait pas, c'est-à-dire si la simple application du gel de barème voté sous la majorité précédente s'était opérée telle qu'elle a été conçue. Ce mécanisme assez puissant doit permettre d'éviter, comme le craignait M. Botrel, que le salarié célibataire gagnant 1 000 euros par mois soit concerné par le gel du barème. Il bénéficiera pleinement de la décote.

Le CNC ne fait plus partie des opérateurs dont les taxes sont plafonnées. Le Gouvernement propose, le Parlement dispose : convenons que la politique immobilière de cet opérateur mérite quelques explications. J'ai cru comprendre que certaines acquisitions avaient été faites au nom du CNC et non de l'Etat, mais je vous fais confiance pour éclaircir cette question lors de votre prochaine audition.

**M. Philippe Marini, président.** – Un établissement public de l'Etat, c'est l'Etat.

**M. Jérôme Cahuzac.** – A Vincent Placé, j'indique qu'il n'a jamais été prévu de plafonner le CIR. J'ai mal compris sa question sur le seuil de l'ISF : il est maintenu dans des conditions qui me semblent compréhensibles. L'impôt sur les sociétés augmente effectivement de 12 milliards d'euros mais 2,3 milliards d'euros correspondent à des mesures techniques de périmètre (mise en œuvre de Chorus et des changements de nomenclature), 2 milliards d'euros sont dus à la hausse spontanée de cet impôt, qui est soumis à une forme d'élasticité : les mesures nouvelles ne s'élèvent donc pas à 12 mais 8 milliards d'euros. C'est déjà beaucoup ; ne forçons pas l'addition.

Le Grand Paris n'est pas remis en cause. Lors du conseil de surveillance de la SGP en juillet, Mme Duflot a indiqué vouloir hiérarchiser les composantes du projet et actualiser ses coûts, dont certains sont sans doute sous-estimés. Le besoin de financement n'interviendra qu'en 2015 ou 2016 : si nécessaire, nous recourrons à une dotation en capital plutôt qu'à des crédits budgétaires classiques, prélevés sur le compte d'affectation spéciale des PFE, les participations financières de l'Etat.

M. de Montgolfier s'est étonné de l'absence de mesure concernant la défiscalisation outre-mer. Nous ne renonçons pas à en modifier les contours et ne renions rien de ce qui a été écrit et signé, mais l'économie ultra-marine est très fragile cette année : nous avons craint d'empirer les choses en revenant dès maintenant, sans réelle concertation, sur le mécanisme de la défiscalisation. En revanche, le travail sera engagé dans les prochains mois et je m'engage à apporter toute mon énergie à l'amélioration de l'efficacité de la dépense fiscale outre-mer.

**M. Philippe Marini, président.** – Ce sera dans le collectif de fin d'année ?

**M. Jérôme Cahuzac.** – Je pense que l'affaire devrait aboutir en 2013.

Enfin, les recettes de la CNRACL sont quasiment épuisées : sa dotation augmente donc de 1,35 % pour assurer le paiement des pensions. Tout gouvernement aurait été confronté à cette nécessité.



## II. EXAMEN DU RAPPORT (7 NOVEMBRE 2012)

**Réunie le mercredi 7 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2013 – Tome I du rapport général (M. François Marc, rapporteur général).**

**M. François Marc, rapporteur général.** – Comme l'année dernière, la discussion budgétaire s'ouvre au Sénat alors que des éléments nouveaux et significatifs ont fait leur apparition dans le débat public. L'an passé, la présentation des grands équilibres du projet de loi de finances, le 2 novembre, était intervenue après l'annonce par le Président de la République, le 27 octobre, d'un effort supplémentaire compris entre 6 et 8 milliards d'euros, dont les modalités avaient ensuite été précisées le 7 novembre. Cette année, la discussion en commission d'un projet de loi de finances et en séance d'une loi de programmation intervient à la suite de l'annonce par le Gouvernement d'une importante réforme des prélèvements obligatoires, devant être mise en œuvre dès l'année prochaine. Toutefois, en l'état actuel de mes connaissances, les mesures annoncées ne devraient pas avoir, cette année, d'incidence significative sur le solde budgétaire de l'exercice 2013, ni sur le partage de l'effort entre recettes et dépenses pour cette même année.

S'agissant tout d'abord du contexte économique et de la programmation des finances publiques, je serai bref, dans la mesure où nous avons déjà largement évoqué ces questions au sein de notre commission des finances.

Le projet de loi de finances pour 2013 repose sur une hypothèse de croissance de 0,8 %. Si l'on peut débattre de cette prévision, l'écart avec le consensus des conjoncturistes est comparable à celui des années passées. Par ailleurs, je rappelle que nous avons modifié au Sénat la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques pour prévoir que, lorsque le Haut Conseil des finances publiques se prononcera sur l'hypothèse de croissance, il se positionne en fonction des prévisions des conjoncturistes, afin de rendre encore plus difficile le recours à des hypothèses trop optimistes.

La répartition de l'effort entre les recettes et les dépenses dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017 prévoit un retour progressif à un solde structurel nul, en raison notamment d'une réduction du déficit structurel de 2 points de PIB en 2013.

L'effort structurel correspondant, de 1,9 point de PIB, est de 38 milliards d'euros si l'on considère qu'un point de PIB représente 20 milliards d'euros. Le montant des mesures sur les recettes et les dépenses s'établit, quant à lui, à 37 milliards d'euros en 2013 selon le Gouvernement. Ces mesures proviennent, à hauteur de 32,5 milliards d'euros, du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 (répartis entre 10 milliards d'euros d'économies sur les dépenses de l'Etat,

2,5 milliards d'euros d'économies sur les dépenses d'assurance maladie, 10 milliards d'euros de prélèvements sur les entreprises et 10 milliards d'euros de prélèvements sur les ménages), et de 4,4 milliards d'euros d'effets en 2013 des mesures de la loi de finances rectificative de l'été 2012.

J'en viens maintenant à la présentation des grands équilibres du projet de loi de finances pour 2013, suivant une analyse classique des dépenses, puis des recettes et enfin du déficit et de son financement.

Les recettes du budget général enregistrent une progression de plus de 10 %, soit 28,9 milliards d'euros pour s'établir à 299,3 milliards d'euros, à périmètre constant, en 2013. Cette progression s'explique par l'évolution spontanée des recettes fiscales (en hausse de 8,4 milliards d'euros), par l'effet des mesures antérieures à 2013 (lesquelles majorent les recettes de 6,9 milliards d'euros) et enfin par les mesures nouvelles du projet de loi de finances pour 2013, dont l'impact à hauteur de 13,6 milliards d'euros représente près de la moitié de la hausse des recettes.

La présentation détaillée des mesures nouvelles du projet de loi de finances pour 2013 montre que celles-ci proviennent principalement de la réforme de la fiscalité du patrimoine et de l'impôt sur les sociétés. Pour tenir compte de l'ensemble des dispositions fiscales et sociales sur lesquelles se fonde l'équilibre du budget, il faut par ailleurs tenir compte des recettes supplémentaires attendues de la lutte contre la fraude (soit 1 milliard d'euros), du durcissement et de la prorogation du malus automobile (dont l'impact s'élève à + 0,2 milliard d'euros) et des mesures nouvelles figurant au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, soit 4,7 milliards d'euros. Au total, le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoient 19,6 milliards d'euros de recettes supplémentaires.

Il en résulte une amélioration du taux de couverture des dépenses du budget de l'Etat par ses recettes, lequel atteindrait 79,5 % en 2013. Après avoir chuté à seulement 53,3 % en 2010, ce taux retrouverait son niveau de 2008, et serait assez proche de celui des années antérieures, alors qu'il était compris entre 84 % et 85 % jusqu'en 2007.

En ce qui concerne les concours de l'Etat aux collectivités territoriales, ceux-ci sont stabilisés en 2013, alors qu'ils avaient diminué de 200 millions d'euros en 2012. Un effort sera toutefois demandé pour les années 2014 et 2015. Le projet de budget 2013 est fondé sur le strict respect de l'objectif de gel en valeur, pour l'ensemble des transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Par ailleurs, les différents engagements pris sont respectés, puisque le périmètre de l'enveloppe normée exclut le fonds de compensation de la TVA, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et la dotation de garantie de reversement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. L'année 2013 constitue donc bien une période transitoire qui doit être mise à profit pour établir un nouveau pacte entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Le projet de loi de finances pour 2013 augmente de 238 millions d'euros les masses financières de la péréquation verticale, cette hausse s'effectuant parmi l'ensemble des concours de l'Etat, soit entre les diverses composantes de la dotation globale de fonctionnement, soit au sein de l'enveloppe normée par une baisse des variables d'ajustement. La péréquation horizontale est également confortée. Sur ce point, les modifications des règles de fonctionnement du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) sont bienvenues, en introduisant notamment un critère de charges dans les prélèvements.

Les dépenses du budget général respectent tant la norme « zéro volume », laquelle prévoit une progression au plus égale au rythme de l'inflation, que la norme « zéro valeur » qui exclut les dépenses de pensions et la charge de la dette, sur lesquelles le Gouvernement n'a qu'une marge de manœuvre limitée. Il faut saluer l'extension du périmètre de la norme de dépenses au plafond des impositions et ressources affectées aux opérateurs de l'Etat et à divers autres organismes. L'assiette du plafonnement des taxes affectées est par ailleurs élargie dans le présent projet de loi de finances, puisqu'elle porte sur des taxes dont le produit est de 4,4 milliards d'euros, contre 3 milliards dans la loi de finances initiale pour 2012.

L'effort d'économies sur les dépenses est évalué à 10 milliards d'euros. Il se répartit entre une économie par rapport à l'évolution spontanée des dépenses de 9 milliards d'euros, et 1 milliard d'euros supplémentaires pour financer les priorités du Gouvernement. Cet effort à hauteur de 10 milliards d'euros permet de respecter la norme « zéro valeur ». Ces économies se répartissent entre les crédits de fonctionnement des ministères, y compris leurs dépenses salariales (2,8 milliards d'euros), les crédits d'intervention (2 milliards d'euros), le report de programmes d'équipement du ministère de la défense (2,2 milliards d'euros), les investissements civils (1,2 milliard d'euros) et la stabilisation en valeur des concours de l'Etat aux collectivités territoriales (1,8 milliard d'euros).

Le schéma d'emplois 2013 fait apparaître les priorités du Gouvernement. Les créations d'emplois dans l'éducation nationale, la justice et la sécurité sont gagées par des suppressions de postes dans les autres ministères. Le schéma d'emplois 2013 est toutefois légèrement négatif (- 2 416 postes), le Gouvernement ayant indiqué que l'objectif de stabilisation des emplois visait l'ensemble du quinquennat. Par ailleurs, il faut tenir compte des 4 278 créations de postes décidées dans la seconde loi de finances rectificative pour 2012. Au total, les effectifs de l'Etat doivent s'élever à 1 915 313 emplois équivalent temps plein travaillé en 2013. La masse salariale de l'Etat est également stabilisée : elle s'établit à 81,1 milliards d'euros dans le projet de loi de finances, en hausse de seulement 0,2 milliard d'euros par rapport à 2012.

La charge des intérêts de la dette s'élève à 46,9 milliards d'euros, en augmentation de 0,2 milliard d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2012, et en baisse de 1,9 milliard d'euros par rapport à la loi de finances

initiale pour 2012. La baisse de la charge de la dette s'explique par des conditions très favorables de taux d'émission : entre mi-septembre 2011 et mi-septembre 2012, les taux moyens d'émission ont baissé respectivement de 0,81 % à 0,11 % pour les titres à court terme, et de 2,80 % à 1,99 % pour les titres à moyen et long termes. Dans un contexte toutefois de remontée attendue des taux d'intérêt, la charge de la dette négociable devrait à nouveau augmenter en 2014 et en 2015 pour atteindre, à cette date, 59,9 milliards d'euros.

J'en viens à présent au déficit budgétaire et à son financement.

L'amélioration du solde budgétaire, de 83,6 milliards à 61,6 milliards d'euros, est l'une des plus fortes jamais enregistrées. Certes, un rétablissement spectaculaire avait été constaté entre 2010 et 2011 à hauteur de 50 milliards d'euros, mais il tenait à des facteurs exceptionnels : les investissements d'avenir, la non-reconduction des dépenses liées au plan Campus, le plan de relance et le contrecoup de la réforme de la taxe professionnelle.

Le solde général s'améliore ainsi de 22 milliards d'euros par rapport à 2012. Les facteurs de dégradation résident principalement dans la dynamique spontanée des dépenses et des événements exceptionnels, tels que l'augmentation du capital de la Banque européenne d'investissement et les dépenses de contentieux. Les facteurs d'amélioration portent sur les dépenses, à hauteur de 10 milliards d'euros d'économies, et surtout sur les recettes, qui progressent spontanément et enregistrent l'effet des mesures antérieures à 2013 et des mesures nouvelles du projet de loi de finances.

En 2013, le solde primaire, c'est-à-dire le solde budgétaire hors charge des intérêts de la dette, devrait atteindre - 14,7 milliards d'euros, en amélioration de 22,2 milliards d'euros par rapport au révisé 2012 (- 36,9 milliards d'euros), soit une réduction de 60 % du déficit primaire. Sauf pour l'année 2011 où les dépenses exceptionnelles ne permettent pas des comparaisons d'une année sur l'autre, il s'agit de la plus forte réduction du déficit primaire depuis 2000, ce qui illustre l'ampleur de l'effort à consentir pour ramener le déficit sous le seuil des 3 % du PIB en 2013. En 2014, selon la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques, le solde primaire devrait redevenir positif (+ 0,8 milliard d'euros), puis s'élever à + 17 milliards d'euros en 2015.

Le besoin de financement de l'Etat atteindra 171,1 milliards d'euros en 2013, soit une diminution de 6,4 % par rapport au révisé 2012. En 2013, l'Etat empruntera pour un tiers afin de financer son nouveau déficit et pour deux tiers afin de refinancer les déficits passés. L'encours de la dette de l'Etat passerait de 1 387 milliards d'euros à 1 452,4 milliards d'euros (+ 4,7 %). Rappelons que l'encours total en valeur actualisée était de 921 milliards d'euros fin 2007. Il aura donc connu une augmentation de 51 % au cours de la période 2007-2012 correspondant à la précédente législature. La part de l'endettement à court terme continue ainsi à refluer. Après avoir atteint un pic fin 2009 (ils représentaient alors 18,6 % de l'encours total), les bons du Trésor

à taux fixe (167,1 milliards d'euros) devraient représenter 11,5 % du stock de dette à fin 2013. Cette évolution diminue l'exposition de la France à un retournement des taux courts.

Pour couvrir le besoin de financement de l'Etat en 2013, les ressources proviennent principalement des émissions nouvelles de dettes à moyen et long termes nettes des rachats, soit 170 milliards d'euros. Il est prévu une variation en baisse des dépôts des correspondants (à hauteur de - 3,6 milliards d'euros), en raison des décaissements anticipés au titre des investissements d'avenir. L'encours des bons du Trésor à taux fixe se réduirait légèrement sur l'année (de - 0,7 milliard d'euros), illustrant la diminution de la part de la dette à court terme dans le total de l'encours.

**M. Jean Arthuis.** – La Commission européenne va très prochainement rendre publiques ses prévisions de croissance, lesquelles pourraient être ramenées à 0,4 % s'agissant de la France. Cette information est-elle de nature à modifier l'équilibre du budget général de l'Etat, la perte de recettes pour les administrations publiques pouvant être évaluée à 4 ou 5 milliards d'euros ?

Par ailleurs, la diminution des investissements conduira-t-elle l'Etat à recourir éventuellement aux partenariats public-privé et à la conclusion de baux emphytéotiques ?

**M. Vincent Delahaye.** – J'avais préconisé l'an dernier de retenir une hypothèse de croissance inférieure de 0,5 point au consensus des conjoncturistes, par mesure de prudence. Des hypothèses prudentes de croissance permettent d'enregistrer ensuite des bonnes plutôt que des mauvaises nouvelles.

Pour ma part, je suis partisan d'efforts portant davantage sur les dépenses que sur les recettes, et je ne comprends pas que la progression spontanée des recettes fiscales dépasse aussi nettement l'évolution de la consommation des ménages, même s'il faut tenir compte du gel du barème de l'impôt sur le revenu.

S'agissant de la fiscalité des entreprises, celle-ci augmente de 10 milliards d'euros en 2013, après une augmentation analogue en 2012, ce qui est équivalent aux 20 milliards d'euros d'allègements annoncés par le Gouvernement pour renforcer la compétitivité. Cette analyse est-elle correcte ?

En ce qui concerne les transferts de l'Etat aux collectivités territoriales, il n'est pas tenu compte du fait que celles-ci reversent à l'Etat, notamment en TVA, une part des dotations qu'elles perçoivent. Alors que j'ai entendu de nombreuses critiques à l'encontre du Gouvernement l'an dernier quand un effort de 200 millions d'euros avait été demandé aux collectivités territoriales, ce sont 750 millions d'euros qui doivent être demandés en 2014, puis en 2015. L'Etat tend à leur demander d'appliquer des règles plus contraignantes que celles qu'il s'impose à lui-même.

**M. Serge Dassault.** – Comment voulez-vous que nous puissions travailler dans des conditions satisfaisantes, quand nous ne disposons des informations qui nous sont présentées qu'à l'ouverture de la réunion de commission ? Dans les conseils d'administration des entreprises, ces éléments sont transmis à l'avance...

**M. Philippe Marini, président.** – Les données qui nous sont fournies proviennent essentiellement de la présentation du projet de loi de finances, déposé par le Gouvernement il y a plus d'un mois.

**M. Serge Dassault.** – Vous prétendez réduire les dépenses de fonctionnement, mais sans préciser lesquelles. L'augmentation de la pression fiscale va entraîner le départ du contribuable.

En augmentant les impôts, le Gouvernement diminue les possibilités d'investissement des entreprises et réduit la croissance. Je ne crois pas au Père Noël et je vous donne rendez-vous dans trois ou quatre mois, alors même que le niveau actuel des taux d'intérêt est très favorable.

**M. Philippe Marini, président.** – Tout serait possible si nous pouvions encore croire au Père Noël !

**M. Albéric de Montgolfier.** – Quelle est l'articulation entre le projet de loi de finances, le projet de loi de financement de la sécurité sociale et les annonces du Gouvernement ? Le rapporteur général a-t-il pris en compte l'annonce faite hier par le Gouvernement d'économies supplémentaires à hauteur de 10 milliards d'euros, et de mise en place d'un nouveau crédit d'impôt de 20 milliards d'euros ?

Quel sera l'impact de ces annonces sur le solde budgétaire ? Doit-on d'ores et déjà considérer que les hypothèses de construction du projet de loi de finances ne sont plus valides, et que s'annonce un nouveau collectif budgétaire ?

**M. Jean-Paul Emorine.** – Je suis très interrogatif sur les évolutions de recettes, qui ont toujours tendance à être surestimées par le Gouvernement, quel qu'il soit.

Compte tenu du nombre plus élevé de fonctionnaires d'Etat en France par rapport à d'autres pays, un effort devrait pouvoir être accompli sur les effectifs de la fonction publique.

S'agissant de la charge de la dette, si elle est globalement stabilisée dans les prévisions de la loi de finances initiale pour 2013, elle dépassera 50 milliards d'euros à l'horizon 2015, ce qui n'est pas sans m'inquiéter.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – La hausse des taux d'intérêt pour rembourser la dette sera-t-elle propre à notre pays, ou s'inscrit-elle dans un mouvement général ? Quelles sont les hypothèses d'augmentation ? Ces évolutions auront forcément une incidence sur nos prévisions budgétaires.

**M. Eric Doligé.** – Je partage l'observation selon laquelle la tendance naturelle est de surestimer les recettes et de sous-évaluer les dépenses.

Par ailleurs, si les transferts de recettes aux collectivités territoriales sont stabilisés par rapport à 2012, en revanche les transferts des collectivités territoriales vers l'Etat ne cessent d'augmenter. Il aurait été bon de présenter ces deux mouvements financiers, et le solde qui en résulte.

**M. Philippe Marini, président.** – On pourrait ajouter les charges indues. Certaines compétences sont transférées mais ne sont pas intégralement compensées, par exemple en ce qui concerne les opérations relatives aux titres d'identité réalisées pour l'Etat, dont la prise en charge n'est que partielle.

**Mme Marie-France Beaufils.** – Il y a longtemps que les collectivités territoriales sont mises à contribution, et j'aurais aimé que des mesures soient prises pour enrayer cette évolution. Par ailleurs, il faut se donner les atouts nécessaires pour que les dépenses publiques aient une pleine efficacité dans la mise en œuvre des choix politiques.

Nous avons un rendez-vous prochainement avec le Premier ministre pour voir s'il existe des ouvertures, ce qui nous conduira à rediscuter avec le rapporteur général.

**M. Jean-Paul Emorine.** – L'encours de la dette négociable progresse de 65,4 milliards d'euros, alors que le déficit budgétaire n'augmente que de 61,6 milliards d'euros. Pouvez-vous nous expliquer cette différence ?

**M. Philippe Marini, président.** – L'évaluation des recettes fiscales est toujours un exercice délicat au stade de l'élaboration du projet de loi de finances, puisqu'elle dépend des hypothèses de croissance et du contexte macro-économique, tout en présumant, pour le chiffrage des mesures nouvelles, une certaine stabilité des comportements des agents économiques. Or l'administration fiscale britannique m'a donné cet exemple : l'augmentation de la tranche marginale supérieure d'impôt sur le revenu n'a eu que le tiers du rendement escompté. S'agissant de l'impact des mesures fiscales nouvelles du projet de loi de finances pour 2013, le rapporteur général a-t-il pu l'expertiser ? Je pense notamment aux mesures dont l'impact est le plus élevé, comme la limitation de la déductibilité des charges financières, qui doit entraîner un surcroît de recettes estimé à 4 milliards d'euros. Enfin, ne faut-il pas prendre en compte d'éventuels changements de comportement des entreprises ?

**M. Jean Arthuis.** – Les entreprises vont bénéficier d'un allègement de charges sociales sur les salaires versés en 2013, mais le crédit d'impôt annoncé ne produira ses effets qu'en 2014. Constatara-t-on une dette de l'Etat sur les entreprises à due concurrence, à hauteur de 10 milliards d'euros, augmentant d'autant le déficit budgétaire de l'année 2013 ?

**M. Philippe Marini, président.** – Il y aura bien une créance dans le bilan des entreprises, laquelle doit être retracée en termes de dette dans le compte général de l'Etat. Cette opération patrimoniale affectera-t-elle le déficit ?

Les entreprises paieront leurs charges par un prélèvement sur leur trésorerie, et bénéficieront d'un crédit d'impôt qui ne sera remboursable qu'en 2014 sous certaines conditions. Cette pratique est innovante.

**M. Yves Krattinger.** – Il convient de saluer la réduction du déficit budgétaire de 22 milliards d'euros, grâce à un effort qui engage non seulement l'Etat, mais aussi ses opérateurs et les collectivités territoriales. Le chemin suivi est raisonnable, et je m'inscris dans l'avenir en soutenant le projet de budget qui nous est soumis pour parvenir à l'équilibre budgétaire.

**M. François Fortassin.** – L'opposition devrait faire preuve de davantage de modestie dans son analyse très sourcilleuse de notre dette publique, qui a augmenté de 51 % entre fin 2007 et fin 2012, alors qu'elle était au pouvoir...

**M. Francis Delattre.** – Pouvez-vous détailler l'évolution du besoin de financement de l'Etat ? Quelle sont les ressources assurant ce financement, et quelles sont les hypothèses d'évolution des taux d'intérêt à long terme ? Je crains malheureusement l'impact récessif des nouveaux prélèvements obligatoires sur la croissance de notre économie.

**M. Jean Arthuis.** – Quand les taux d'intérêt de la charge de la dette sont négatifs, l'Etat constate-t-il le gain en produits financiers ou considère-t-il qu'il s'agit d'une moindre charge de la dette ?

**M. Michel Berson.** – Je voudrais revenir sur le crédit d'impôt recherche (CIR) et le crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

En 2013, le CIR représentera une créance de plus de 5 milliards d'euros qui sera remboursée en 2014 pour les PME, et entre 2014 et 2017 pour les entreprises de taille intermédiaire et les grands groupes. Le préfinancement de cette créance est possible et a d'ailleurs été évoqué pour la première fois par le Premier ministre, mais la loi est trop restrictive. J'envisage de déposer un amendement pour faciliter ce préfinancement.

Un dispositif similaire pourrait être envisagé pour le CICE, dont le montant prévu s'élève à 10 milliards d'euros en 2014, et qui constitue également un crédit d'impôt au titre de l'impôt sur les sociétés. Ce levier fiscal pourrait ainsi être utilisé dès 2013.

**M. Philippe Marini, président.** – Si un tel préfinancement avait un coût budgétaire, il faudrait en tenir compte dans la loi de finances.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Nous avons actuellement à examiner en même temps quatre textes financiers : le projet de loi de programmation des finances publiques, le projet de loi organique, le projet de loi de finances pour 2013 et la création de la Banque publique d'investissement. Certaines des questions abordées entrent dans le champ de compétences des rapporteurs spéciaux et pourront être soulevées à nouveau lors de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances, notamment en ce qui concerne les conditions de financement de la dette, sur laquelle le

rapport spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat » apportera des éclairages complémentaires.

En réponse à Jean Arthuis, il est en effet vraisemblable que la Commission européenne propose d'autres estimations de croissance. Je rappelle toutefois que le projet de loi organique, sur l'initiative de notre commission des finances, prévoit que le Haut Conseil des finances publiques, s'appuyant sur les différentes prévisions de croissance, exprime un avis sur celles du Gouvernement. Il s'agit donc d'un changement de pratique qui entrera très prochainement en vigueur.

S'il est retenu une hypothèse de croissance de 0,4 % en 2013, la différence entre le consensus des économistes et la prévision du Gouvernement associée au projet de loi de finances (soit un différentiel de 0,4 %) s'inscrit dans la continuité des écarts moyens observés jusqu'à présent. Si l'estimation de la Commission européenne s'avérait exacte, je conviens que l'effort à accomplir serait différent.

Sur les partenariats public-privé et les baux emphytéotiques, la loi organique apportera, à l'avenir, des informations supplémentaires.

Les dépenses d'investissement dans les ministères civils diminuent de 1,2 milliard d'euros par rapport à leur évolution tendancielle, ce qui conduit à l'abandon ou au report de plusieurs projets dans les domaines des transports et de la culture, ainsi qu'à une diminution du programme de construction de prisons, dans le cadre d'un changement de cap de la politique judiciaire qui vise à réduire le nombre d'incarcérations.

Un différentiel de croissance de 0,5 point représente effectivement un accroissement des administrations publiques de l'ordre de 5 milliards d'euros.

Les éclaircissements que demandera le Haut Conseil des finances publiques sur les écarts entre les prévisions du Gouvernement et celles des conjoncturistes sont de nature à répondre aux interrogations de Vincent Delahaye. Le Parlement disposera d'éléments d'information supplémentaires lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, et le Gouvernement aura à s'expliquer sur ses choix.

La croissance spontanée des recettes, de l'ordre de 9 milliards d'euros, est dans la continuité des évolutions observées depuis 2007, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en retenant un taux de croissance économique donné.

Il y a une temporalité différente entre la mise en œuvre des mesures annoncées pour renforcer la compétitivité de l'économie française et l'objectif premier de redressement des finances publiques. Les mesures nouvelles du projet de loi de finances pour 2013 relatives à la fiscalité des entreprises concentrent les efforts sur les grands groupes pour tenir l'objectif de déficit fin 2013. Puis le pacte de compétitivité, dont l'un des instruments est le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, a vocation à s'exercer dès 2013, tout en n'ayant un impact sur le solde budgétaire qu'à partir de 2014. Il y aura donc

bien une inscription dans le bilan de l'Etat, mais sans incidence sur le déficit budgétaire annuel.

**M. Philippe Marini, président.** – C'est contraire à la réalité économique, mais comptablement correct.

**M. Jean Arthuis.** – Lorsque les parlementaires ont adopté la révision constitutionnelle en 2008, ils ont institué une exigence de sincérité des comptes publics !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Dans le compte général de l'Etat, les produits fiscaux sont estimés en tenant compte des obligations fiscales et des décisions fiscales.

**M. Philippe Marini, président.** – A la place de la Commission européenne, je regarderais cela de près...

**M. François Marc, rapporteur général.** – S'agissant du CICE, le traitement comptable est identique à celui du crédit d'impôt recherche, qui n'avait alors guère soulevé d'objections dans les rangs de l'actuelle opposition.

Pour répondre à Serge Dassault et à plusieurs de nos collègues, j'indique un certain nombre d'économies de fonctionnement : le recentrage du rôle des sous-préfectures, la rationalisation des moyens de fonctionnement du ministère de l'intérieur, l'adaptation du réseau du Quai d'Orsay, notamment par une meilleure valorisation de son patrimoine immobilier à l'étranger, la réduction des crédits de fonctionnement de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), la diminution des subventions versées aux opérateurs pour charge de service public, la mise à contribution des opérateurs culturels comme le Louvre ou le Grand Palais, ou encore le prélèvement sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)...

En ce qui concerne le plan d'économies supplémentaires du Gouvernement évoqué par Albéric de Montgolfier, ces mesures ne concernent que pas ou peu l'année 2013. Mais le débat en séance publique cet après-midi offrira au ministre l'occasion d'apporter des explications complémentaires sur les incidences de ces mesures sur la programmation budgétaire en 2014 et 2015. La trajectoire du solde reste confirmée.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous partageons certes le même objectif, mais en empruntant un chemin un peu différent...

**M. François Marc, rapporteur général.** – Le chemin peut varier. Cet après-midi, le Gouvernement présentera un amendement au projet de loi de programmation des finances publiques pour en tirer les conséquences.

**M. Philippe Marini, président.** – Voilà une information importante !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je ne manquerai pas de demander la réunion de la commission pour examiner cet amendement.

**M. Philippe Marini, président.** – Est-il conforme à la Constitution de modifier aussi substantiellement un projet de loi, cette mesure n'étant pas introduite en premier lieu devant l'Assemblée nationale ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'adjectif « substantiellement » est de trop, car la mesure ne porte que sur des ajustements en recettes et en dépenses.

Je tiens à rassurer Aymeri de Montesquiou sur les hypothèses de taux d'intérêt retenues : celles-ci sont prudentes et le Gouvernement anticipe une remontée des taux dans un contexte de financement de notre dette qui reste pourtant favorable.

Au sein de la zone euro, pour faire suite aux observations d'Eric Doligé, la politique française est considérée comme crédible. La question se pose de la participation des collectivités territoriales. Le 22 octobre, une déclaration commune entre l'Etat et les départements, lors d'une réunion à laquelle Eric Doligé et d'autres étaient présents...

**M. Albéric de Montgolfier.** – Nous étions présents, mais nous n'avons rien signé !

**M. François Marc, rapporteur général.** – ... a conduit à l'engagement suivant lequel, à partir de 2014, les collectivités territoriales disposeraient de ressources pérennes et suffisantes. Des travaux en cours sont également engagés sur les normes. Par ailleurs, le Haut Conseil des territoires aura vocation à examiner cette question.

Pour répondre au président Philippe Marini, ce sera au Haut Conseil des finances publiques d'apprécier le rendement constaté des mesures nouvelles sur les recettes au regard des prévisions, quitte à en tirer les conséquences sur nos outils de simulation en cas de mauvaises surprises trop fréquentes. Louis Gallois a évoqué, lors de la présentation de son rapport, les défauts de nos instruments de modélisation économique.

Les chiffrages dont nous disposons sont établis à partir des comportements observés des acteurs économiques. Quel sera l'impact des mesures nouvelles sur l'investissement des entreprises ? Il convient d'être prudent dans la réponse à cette interrogation. C'est vrai notamment de la limitation de la déductibilité des charges, qui répond à des choix économiques ayant une forte inertie. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2013 procède à une réévaluation à la hausse de certaines mesures : adoptée dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative pour 2012, la contribution de 3 % sur le versement de dividendes a un rendement réévalué de + 0,8 milliard d'euros lors de la préparation du présent projet de loi de finances.

S'agissant du préfinancement des crédits d'impôt évoqué par Michel Berson, de telles mesures coûtent cher, même lorsqu'elles sont limitées aux PME, et doivent ainsi donner lieu à une évaluation précise avant toute modification législative.

En réponse à Francis Delattre sur le besoin de financement de l'Etat qui s'élève à 171,1 milliards d'euros, celui-ci sera principalement assuré par des émissions nouvelles de dettes à moyen et long termes à hauteur de 170 milliards d'euros. Concernant l'évolution des taux, le taux à 10 ans des obligations assimilables du Trésor (OAT) s'établit à 2,9 % dans les prévisions du projet de loi de finances pour 2013, lequel envisage par ailleurs une remontée progressive jusqu'en 2015.

*La commission a donné acte à M. François Marc, rapporteur général, de sa communication.*