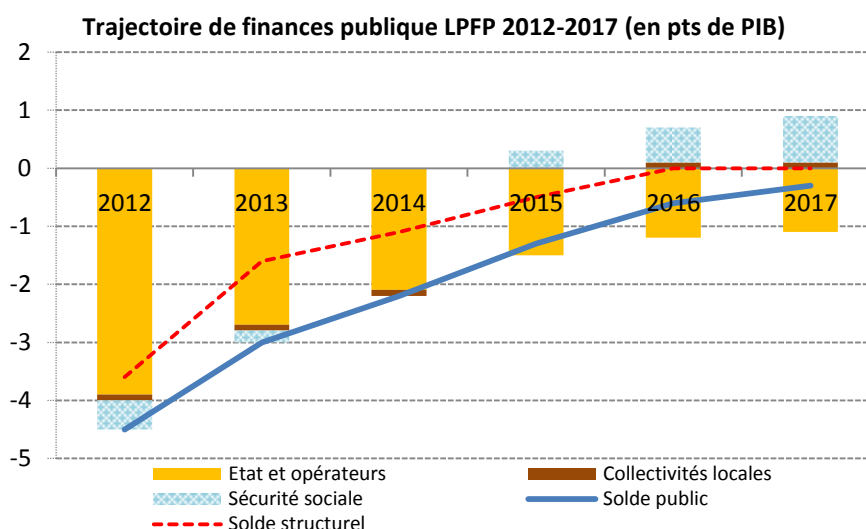


Le Gouvernement vient de présenter les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2013. Dans un contexte économique très difficile, il se montre déterminé à respecter l'engagement de la France de ramener son déficit à 3 % du PIB en 2013. Pour ce faire, un effort global de 37Md€ est programmé, reposant pour deux tiers sur des hausses de recettes et pour un tiers sur des économies en dépenses.

1. Les hypothèses économiques et la trajectoire pluriannuelle

Le Gouvernement prévoit une croissance de 0,8 % l'an prochain et de 2 % à partir de 2014. Selon ses estimations, l'économie serait « tirée par l'accélération de la demande mondiale adressée à la France ». Les exportations croîtraient de 4,8 %, contre 2,7 % cette année, sans que cela ne permette une amélioration de la balance commerciale (- 69,5Md€, contre - 71,3Md€ en 2012). Il est fait le pari que l'investissement rebondira en 2013 (+ 1,5 % après +0,1 % cette année). La trajectoire de finances publiques prévoit un retour à l'équilibre structurel¹ des comptes publics en 2016, permis en particulier grâce à un redressement des finances de l'Etat et de la sécurité sociale.



2. La composition de l'effort de redressement

Comme indiqué plus haut, l'effort total avoisine les 37Md€ (près de 2 points de PIB), avec un partage 2/3 recettes et 1/3 dépenses (voir en annexe le détail du bouclage financier).

En matière de prélèvements obligatoires (hausse de l'ordre de 25Md€), le Gouvernement prévoit une hausse du taux global de PO de 1,4 point en 2013, celui-ci devant passer de 44,9 % à **46,3 % du PIB, soit un niveau jamais atteint**. Depuis la récession de 2009 (42,1 %), le taux de PO augmenterait donc de plus de quatre points en quatre ans. On notera en particulier l'effort demandé aux entreprises (10Md€), très concentré sur quelques mesures à fort rendement affiché (rabots sur la déductibilité des charges financières et les plus-values sur cession de titres de participation). Par ailleurs, la hausse des cotisations sociales pesant sur les travailleurs indépendants devrait être conséquente (1,1Md€).

¹ Solde public corrigé des variations de la conjoncture. Le concept « d'effort structurel » retrace l'amélioration du solde structurel qui est imputable à la maîtrise des dépenses et aux mesures nouvelles en recettes.

En matière de dépenses publiques (effort de 12,4Md€), le Gouvernement souhaite réaliser 10Md€ d'économies² sur le budget de l'Etat par la reconduction de la norme dite « zéro valeur » (les dépenses hors pensions de retraite des fonctionnaires et charge de la dette sont stabilisées en niveau). 5 postes ont été identifiés : le fonctionnement (2,8Md€ grâce à la stabilité globale de la masse salariale et à la baisse de 5 % des crédits de fonctionnement), la Défense (2,2Md€), les interventions de l'Etat (2,0Md€), les dotations aux opérateurs et aux collectivités locales (1,8Md€) et les investissements (1,2Md€). Par ailleurs, l'ONDAM (Objectif national de dépenses d'assurance maladie) progresserait l'an prochain de 2,7 %, ce qui suppose 2,4Md€ d'économies : 1,8Md€ sur les soins de ville (notamment par une baisse du prix des médicaments) et 0,6Md€ sur le secteur hospitalier (rationalisation des achats). Au total, la **dépense publique** se stabiliserait par rapport au PIB entre 2012 et 2013 (**56,3 %**), avant de refluer progressivement dans le scénario du Gouvernement (53,6 % en 2017). Ceci signifie qu'elle progressera l'an prochain au même rythme que la richesse nationale (+ 2,6 % en valeur).

3. Faut-il ajuster par les dépenses ou par les recettes ?

Le FMI a publié en juillet 2012³ un travail de recherche mené par trois économistes qui traite le sujet des conditions d'un redressement budgétaire réussi aux Etats-Unis, au Japon, et dans deux pays européens (la France et l'Italie). Ce travail est souvent cité par le Gouvernement en appui de ses choix financiers : en effet, les chercheurs affirment qu'une consolidation budgétaire menée en bas de cycle économique (croissance faible) doit donner la priorité aux hausses d'impôts par rapport aux efforts de réduction de la dépense. Ils justifient cette thèse par le fait que les multiplicateurs budgétaires sont, selon leurs calculs, largement supérieurs aux multiplicateurs fiscaux. De ce fait, des coupes dans les dépenses seraient plus récessives pour l'activité que des hausses de prélèvements. Si ce travail est intéressant, deux remarques doivent être formulées : d'une part, cette thèse est loin de faire l'unanimité dans le monde académique et ne peut donc être assimilée à une quelconque « loi » économique⁴ ; d'autre part, parmi les pays étudiés, la France est le seul Etat dont le niveau de dépenses et de recettes publiques (prélèvements obligatoires et recettes diverses) dépasse les 50 % du PIB, soit un niveau supérieur de plus de 10 points à celui de la moyenne des pays de l'OCDE. Une analyse plus fine tenant compte des différences de structure entre les pays serait de ce point de vue éclairante, les marges d'ajustement étant *a priori* différentes en fonction du niveau initial de dépenses et de recettes publiques.

Les textes financiers pour 2013 visent clairement à atteindre l'objectif de 3 % de déficit l'an prochain. Deux critiques principales peuvent être formulées à leur encontre : d'une part, une hypothèse de croissance manifestement trop optimiste (près du double du consensus des économistes) ; d'autre part, un partage déséquilibré de l'effort entre maîtrise de la dépense et hausse des recettes. L'effort structurel de redressement (1,9 point) serait ainsi porté à plus de 80 % par les mesures nouvelles en recettes (1,6 point). Les nouveaux prélèvements devraient fortement pénaliser l'ensemble des entreprises par le biais d'une raréfaction de l'offre de financement et d'une hausse des prélèvements courants (cotisations sociales en particulier). S'ils existent, les efforts de maîtrise de la dépense permettent tout juste de stabiliser sa part dans la richesse nationale, l'intention de baisser de près de 3 points ce ratio d'ici à 2017 n'étant à ce stade pas documentée. Une reprise de l'activité nécessitera des mesures d'ampleur et lisibles qui dessinent un nouveau cap de politique économique allant au-delà de la consolidation budgétaire.

² Il s'agit de la progression tendancielle des dépenses de l'Etat selon le récent rapport de la Cour des comptes (juillet 2012), qui cite les travaux de l'Inspection générale des finances.

³ « *Successful austerity in the United States, Europe and Japan* », IMF Working paper, July 2012.

⁴ Voir en particulier « *The output effect of fiscal consolidation* », Alesina, Favero et Giavazzi, août 2012 et le chapitre 3 du *World economic outlook* du FMI d'octobre 2010.

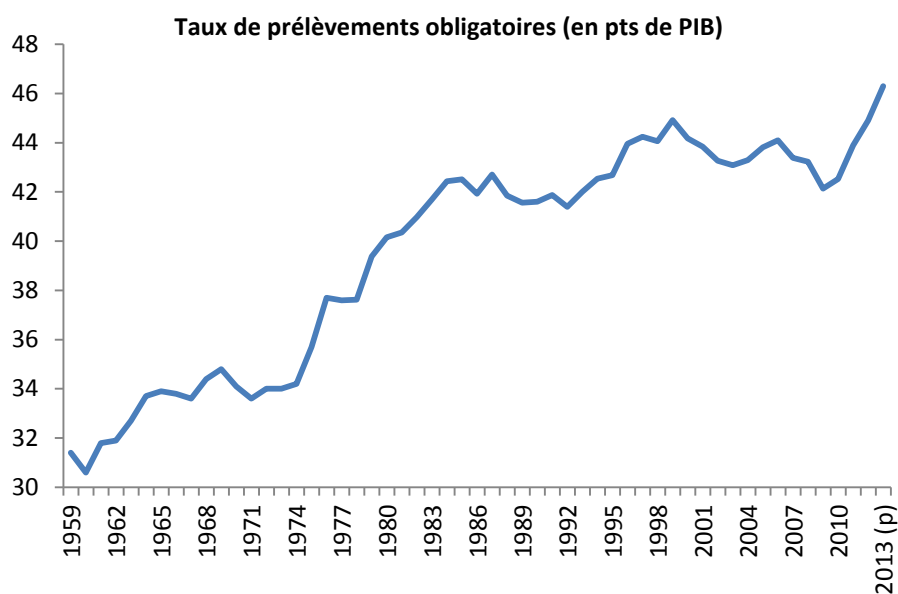
Annexe : Le bouclage financier pour 2013* et les principaux agrégats de finances publiques

BOUCLAGE FINANCIER 2013	en Md€
TOTAL (1+2+3)	37,3
Economies en dépenses	12,4
Mesures en recettes (TOTAL)	24,9
Mesures en recettes (PLF + PLFSS)	19,7
dont ménages	6,9
dont entreprises	9,8
dont autres (trav. indépendants, fraude...)	2,9
Mesures en recettes (LFR2)	5,2
PLF (1)	24,88
Economies en dépenses (Etat)	10,00
Mesures en recettes	14,88
<i>Ménages</i>	5,19
Tranche à 45% IR	0,32
Décote foyers modestes	-0,35
Abaissement plafond quotient familial	0,49
Barémisation dividendes	2,00
Barémisation valeurs mobilières	1,00
Barémisation levée d'options sur actions	0,05
Plafonnement niches 10 000€	-
Contribution 75% IR	0,21
Réforme ISF	1,00
Durcissement malus automobile	0,18
Plus-values immobilières	0,18
Taxe sur les logements vacants	0,15
Soutien fiscal à l'investissement locatif	-0,04
<i>Entreprises</i>	8,69
Déductibilité des charges financières	4,00
Quote-part frais et charges plus-values LT	2,00
Elargissement du CIR PME	-0,15
Carry forward IS	1,00
Acomptes d'IS grandes entreprises	1,00
Taxation réserve capitalisation assurance	0,80
Renforcement de la TGAP	0,04
<i>Autres</i>	1,00
Lutte contre la fraude	1,00
PLFSS (2)	7,20
Economies en dépenses (ONDAM)	2,40
Mesures en recettes	4,80
<i>Ménages</i>	1,73

Cotisations au réel pour salariés à domicile	0,48
Contribution additionnelle autonomie retraites	0,35
Hausse des droits sur le tabac	0,13
Hausse des droits sur la bière	0,48
Contribution tarifaire d'acheminement	0,16
Contribution élus locaux	0,14
<hr/>	
<i>Entreprises</i>	1,14
<hr/>	
Hausse des cotisations ATMP	0,20
Forfait social sur les indemnités de rupture	0,33
Réforme de la taxe sur les salaires	0,47
Régime social carried interests	0,08
Harmonisation de la C3S	0,06
<hr/>	
<i>Autres</i>	1,93
<hr/>	
Travailleurs indépendants	1,10
Hausse des cotisations retraite CNRACL et CNAVPL	0,83
<hr/>	
Recettes LFR2 juillet 2012 (3)	5,20

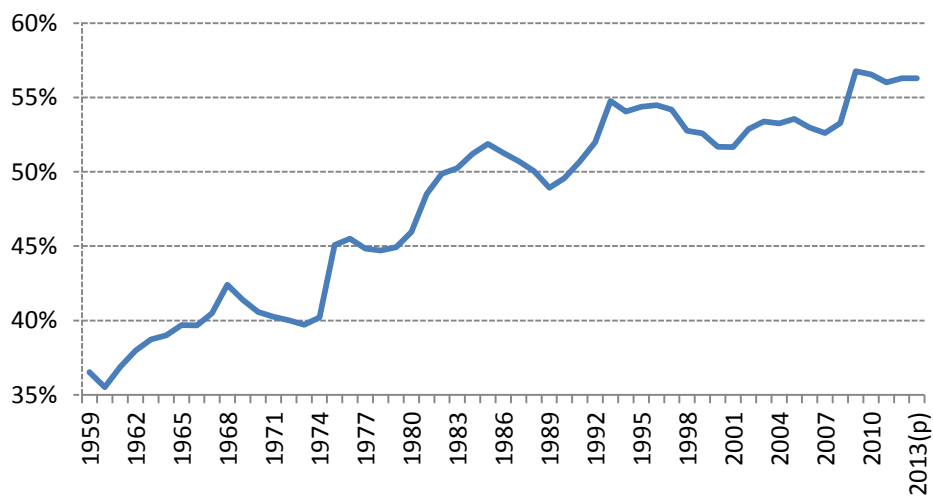
Sources : dossiers de presse du PLF et du PLFSS pour 2013.

* : Ce tableau fait la liste des mesures inscrites dans les projets de lois pour l'année 2013, ainsi que la montée en charge des dispositions votées lors du collectif budgétaire de juillet dernier. Toutes les autres mesures, y compris celles pouvant avoir un impact en 2013 (exemple : le gel du barème de l'impôt sur le revenu et l'accélération de la réforme des retraites votés par l'ancienne majorité), ne sont pas comptabilisées. Ce choix, conventionnel, donne ainsi une fourchette basse de l'effort total de consolidation pour l'année 2013. Un signe (-) représente une baisse des prélèvements obligatoires.



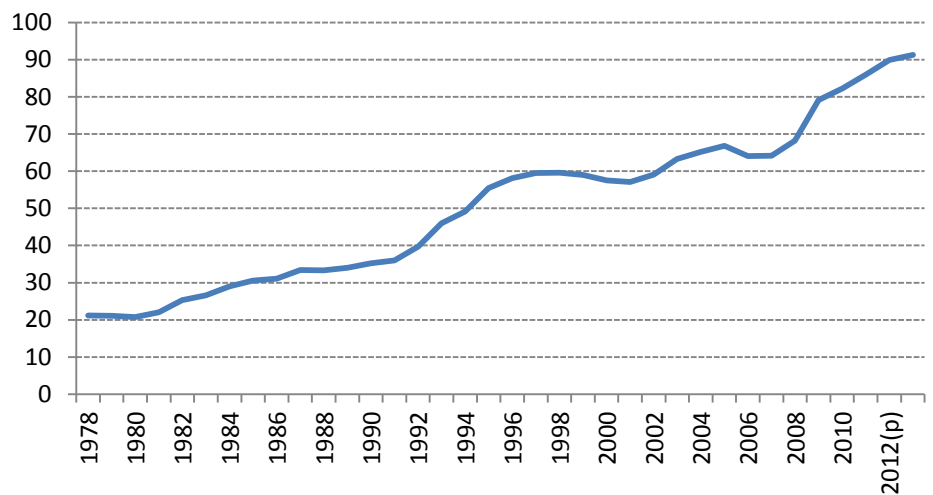
Sources : INSEE, prévisions du Gouvernement pour 2012 et 2013.

Taux de dépenses publiques (en pts de PIB)



Sources : INSEE, prévisions du Gouvernement pour 2012 et 2013.

Dettes publiques (en pts de PIB)



Sources : INSEE, prévisions du Gouvernement pour 2012 et 2013.