

Pour votre information, voici une note du Président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale Gilles Carrez sur les principales dispositions et les enjeux du budget 2015 et du Projet de loi de programmation des finances publiques 2015/2019

Au début du mois, le Gouvernement a fait état d'une **révision à la baisse de ses objectifs de déficits publics pour les années 2014 à 2017**. Les écarts par rapport à la loi de programmation des finances publiques (LFPF) votée il y a à peine deux ans sont considérables : - 4,3% de PIB de déficits publics en 2013 au lieu de -3% et -4,4% de déficits publics en 2014 en lieu et place de -2,2%.

Compte tenu des premiers résultats de l'année en cours et de la révision du cadrage macroéconomique, le Gouvernement présente **une nouvelle trajectoire** dans le deuxième projet de loi de programmation de la législature. Le premier constat qui s'impose est celui du report de l'objectif de déficits publics à 3 % du PIB initialement fixé en 2013, puis en 2015 et désormais en 2017. La **stagnation du déficit** prévue entre 2013 et 2015 marque un **coup d'arrêt à l'amélioration progressive des comptes depuis 2010** et conduit à s'interroger sur la stratégie poursuivie, à la fois en termes de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques. Dans un contexte de faiblesse combinée de la croissance et de l'inflation, le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) souligne dans son avis le **risque que fait peser ce nouveau report de l'ajustement sur la trajectoire de la dette publique** qui continuera à augmenter.

Si nous pouvons comprendre que la réduction de nos déficits publics soit plus lente que prévue compte tenu à la fois de la faiblesse de l'inflation et de la croissance (respectivement 0,5 et 0,4% en 2014), **le fait de dégrader le solde budgétaire entre 2013 et 2014 jette le discrédit** sur notre capacité à nous réformer et à accepter un minimum de discipline.

1. Pourquoi une telle dégradation en 2014 ?

a. Des recettes en net recul par rapport à la prévision

L'écart entre la prévision de déficits publics pour 2014 prévue en LFI (-3,6% du PIB) et l'exécution (-4,4% du PIB, à supposer qu'une nouvelle rectification n'intervienne pas en LFR de fin d'année) tient pour une large part à la **faiblesse de nos recettes fiscales nettes**.

Pour mémoire, **le Gouvernement a déjà dégradé de 5,3Md€ sa prévision** dans la LFR de juin dernier. Le principal motif d'inquiétude concerne l'impôt sur le revenu¹ (prévision dégradée de 3,2Md€ en juin dernier) et l'impôt sur les sociétés (prévision dégradée de 2,9Md€ là encore en juin dernier).

- **Concernant l'IR, la prévision est revue à 68,9Md€, soit une diminution de 5,5Md€ par rapport à la LFI**, une situation inédite ces dernières années. L'IR ne progresserait donc que de 1,9Md€ par rapport à 2014 alors que de nombreuses mesures de rendement ont été prises. Nous sommes désormais entrés depuis deux ans dans la zone des rendements décroissants de l'impôt. En effet, compte tenu de son hyper-concentration (1% des ménages acquitte 45% de son produit), la délocalisation de quelques milliers de contribuables en haut de barème suffit à en affaiblir durablement l'assiette. Plus encore, son instabilité et son caractère confiscatoire ont pu conduire à des comportements d'évitement de l'impôt (travail au noir, moindre activité des BNC/BIC...);
- **Concernant l'IS**, la montée en charge du CICE ne saurait expliquer à elle seule sa diminution de près de 42% par rapport à son niveau à même époque l'an passé, quand bien même il convient d'attendre les encaissements de 5^e acompte avant d'avoir une idée certaine de son exécution. Il est encore révisé à la baisse de 500M€ dans ce PLF.
- **Au total, par rapport à la LFI 2014, les recettes fiscales nettes sont revues à la baisse de 11,1Md€. C'était près de 15Md€ en 2013 !**

¹ Même au plus fort de la crise (en 2009 sur les revenus de 2008), l'écart par rapport à l'estimation en LFI était moindre (4,8Md€).

b. Sur le périmètre du budget de l'Etat, la dépense totale continue d'augmenter

L'écart par rapport à la prévision tient également aux dépenses, qui, sur le périmètre du budget de l'Etat, **après une augmentation de plus de 2,5Md€ d'exécution à exécution entre 2012 et 2013, sont prévues à un niveau supérieur encore** en 2014 malgré une révision à la baisse dans la LFR de juin dernier (380,2Md€ prévues en LFR après une exécution à 376,7Md€ en 2013) **et malgré une diminution de la charge de la dette de l'Etat** de 3,5Md€ par rapport à la prévision en LFI.

Cette dérive s'explique en grande partie par l'augmentation des dépenses d'intervention du budget général (+2,3% à périmètre courant), celles liées au Programme d'investissements d'avenir ainsi que par l'augmentation de la dotation au Mécanisme Européen de Stabilité et à la Banque Européenne d'Investissement.

2. Focus sur les mesures contenues dans le PLF et le PLFSS pour 2015 :

Fondé sur une prévision de croissance jugée « optimiste » par le HCFP (1,0% du PIB), le présent PLF contient plusieurs mesures fiscales notables :

- **Suppression de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu** : cette mesure fait suite à l'annulation, par le Conseil Constitutionnel, de la dégressivité des cotisations sociales jusqu'à 1,3 SMIC qui avait pourtant l'avantage d'être liée au travail. Elle a pour effet de diminuer sensiblement le nombre de ménages qui acquittent effectivement l'impôt sur le revenu (17 millions, soit environ 45%) et de renforcer considérablement la charge fiscale qui pèse sur ces derniers, alors même que l'impôt sur le revenu se distingue en France par son hyper-concentration. Par ailleurs, cette mesure, dont le coût n'est pas financé (3,2Md€), engendre un effet de perte de recettes sur la CSG (700 000 contribuables basculant au taux réduit de CSG pour les revenus de remplacement, celui-ci étant lié au fait qu'ils ne soient plus imposables à l'IR), compensée dans le PLFSS par une modification de son déclenchement (désormais lié au revenu imposable). Cette mesure induite aura un coût de 500M€ pour 460 000 contribuables perdants à la réforme (qui ne correspondent pas, pour partie, aux 700 000 « gagnants »).
- **Prélèvements divers sur les opérateurs de l'Etat** : ces diverses dispositions, qui se manifestent soit par des prélèvements ponctuels sur les opérateurs publics (CCI pour 500M€, agences de l'eau pour 175M€...), soit par un renforcement du plafonnement de leurs taxes affectées, démontrent l'incapacité de l'Etat à opérer une réforme d'envergure du périmètre de son action.
- **Mise en place de dépenses fiscales nouvelles ou majorées** : alors que la précédente Loi de programmation des finances publiques prévoyait une stabilisation des dépenses fiscales hors CICE, le Gouvernement fait le choix de recourir à de nouvelles dépenses fiscales qui, comme le Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) aurait un impact de l'ordre de 700M€ en année pleine sur les recettes fiscales de l'Etat.
- **Relèvement de la TICPE en faveur des infrastructures de transport** : cette mesure est destinée à compenser le manque à gagner lié à la mise en place du « péage transit poids lourds »² en lieu et place de l'écotaxe. Malgré l'impérieuse nécessité du financement de nos infrastructures de transports, n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'une mesure de transfert fiscal des entreprises vers les ménages.
- **Mesures liées à la politique familiale** : division par trois de la « prime de naissance » à compter du deuxième enfant ; revalorisation des allocations familiales repoussée de 14 à 16 ans ; versement de la PAJE un mois après la naissance et réduction de moitié pour les contribuables les plus aisés du complément de libre choix de mode de garde (au total : 700M€).

² D'ailleurs décalé « aux premiers mois de 2015 » selon le Ministre des Transports.

3. Quelles perspectives pour les années ultérieures ?

En 2014, **les dépenses publiques françaises représentent 57,7 % du PIB** (environ 1200Md€), en hausse de 1,0 point par rapport à 2012. Elles ont atteint **leur niveau le plus élevé**, rapporté au PIB, **depuis plus de 50 ans**. Cette situation rend impossible toute diminution de nos déficits publics et, partant, de notre dette.

Dans ces conditions, l'effort prévu par le Gouvernement d'une moindre augmentation des dépenses publiques de 50Md€ sur 3 ans – à supposer qu'elles soient documentées – (rapporté à 3 600Md€ de dépenses) doit permettre de limiter à environ 55 Md€ l'augmentation des dépenses de 2014 à 2017 (leur hausse « **tendancielle** » étant estimée à 105 Md€) s'avère d'une ampleur très limitée et n'empêchera pas notre dette publique de **dépasser les 100% de PIB à la fin de l'année 2015** et ce d'autant plus que le Gouvernement prévoit, sur la même période, **une diminution des prélèvements obligatoires de l'ordre de 14Md€³**.

a. Quelles économies identifiées pour 2015 ?

2015 sera la première année de déclinaison du programme d'économies de 50Md€ par rapport à la progression « tendancielle » des dépenses : le Gouvernement a prévu **21Md€ d'économies** qui contribueront à **freiner la dépense publique**, mais non à la diminuer (**elle progresserait de 14Md€**). Par type de dépenses, la ventilation est la suivante :

- **9,6Md€ sur la protection sociale** qui représente 70 % de l'écart de dépenses publiques avec la moyenne européenne : au-delà des économies résultant de réformes déjà engagées (retraites de base et complémentaires, assurance-chômage, politique familiale), le Gouvernement prévoit près de 4,5Md€ de nouvelles économies : 3,2Md€ sur les dépenses d'assurance-maladie⁴, 700M€ sur la politique familiale (dont la division par trois de la « prime de naissance » à compter du deuxième enfant pour un rendement de 250M€) et 500M€ sur les dépenses de gestion des organismes de protection sociale.
- **7,7Md€ sur les dépenses de l'Etat et de ses opérateurs** : la modération de la dépense passera par 2,4Md€ d'économies sur les dépenses d'intervention de l'Etat, 2,1Md€ sur les dépenses de l'appareil productif (achats, dématérialisation...), 1,9Md€ sur les concours aux agences et 1,4Md€ sur la masse salariale (poursuite du « gel » du point d'indice de la fonction publique)⁵.
- **3,7Md€ sur les collectivités locales** : les concours financiers de l'Etat envers les collectivités territoriales vont diminuer de 3,7Md€ en 2015. Il s'agit de la seule sphère publique pour laquelle le raisonnement « en tendance » n'est pas mené. La réduction de ces concours risque de peser substantiellement sur les dépenses d'investissements des collectivités, et ce d'autant plus que celles-ci se voient imposer de nouvelles dépenses (rythmes scolaires) et que le montant de la péréquation (FPIC) va augmenter. Nombre d'entre elles seront ainsi contraintes d'augmenter les impôts locaux (la Cour des Comptes prévoit +4Md€ sur la période 2015-2017).

³ Le Pacte de responsabilité se traduit par une baisse de 26 Md€ des prélèvements obligatoires de 2014 à 2017 à laquelle s'ajoute l'impact de la montée en charge du CICE sur cette période (9 Md€), soit 35 Md€ de réduction des prélèvements obligatoires. Dans le même temps est prévue une hausse de 21Md€ des prélèvements obligatoires (le produit des impôts sur les bénéficiaires des sociétés et sur le revenu des ménages augmenterait de 5 Md€ en raison de l'effet de la baisse des charges fiscales et sociales des entreprises et de la hausse des salaires nets des ménages induites par les mesures du pacte + hausse des taux de la contribution climat-énergie (2 Md€) et de la contribution au service public de l'électricité (3 Md€) + remplacement de la taxe sur les poids lourds (1 Md€) + hausse des taux des impôts locaux (4 Md€) + hausse des cotisations d'assurance retraite de base et complémentaires (2 Md€) + diverses mesures relatives à l'impôt sur les sociétés (1 Md€).

⁴ Calculées sur une tendance à +3,9% alors que l'ONDAM est exécuté en moyenne à +2,5% depuis 4 ans.

⁵ Là encore, il est à noter que le Gouvernement considère la poursuite du gel du point d'indice comme une mesure « d'économies » alors même que le point d'indice est gelé depuis 2010.

b. *Quelles dépenses nouvelles ?*

- Mise en place du tiers-payant généralisé pour les personnes bénéficiant de l'aide à la complémentaire santé.
- Développement de la garantie jeune (versement d'une allocation d'un montant comparable au RSA).
- Elargissement des bourses sur critères sociaux.
- Poursuite de la revalorisation du RSA de 2% en plus de l'inflation.
- Revalorisation de l'AAH.
- Revalorisation de l'ASPA (ex minimum vieillesse).
- Progression de la masse salariale de l'Etat de 500M€.

c. *Comment évoluent les relations financières entre l'Etat et les organismes de Sécurité Sociale ?*

Les relations financières entre l'Etat et la Sécurité Sociale font l'objet d'une grande complexité dans notre pays, complexité que le Pacte de responsabilité accroît dans la mesure où il impacte majoritairement les recettes des administrations de Sécurité Sociale. Dans ce maquis de transferts se cachent de véritables « angles morts » du financement du Pacte :

- Premièrement, l'Etat ne compense pas, contrairement à son engagement, la mesure de hausse des cotisations patronales retraites prévue par la réforme de 2013 (1Md€/an).
- Deuxièmement, la Sécurité Sociale est certes compensée des pertes de recettes dues aux mesures de renforcement des allègements de cotisations employeurs décidées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, ainsi qu'à la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), soit 6,3 Md€ en 2015, mais les mesures de transfert prises impactent d'autant le budget de l'Etat.

Conclusion

D'un point de vue stratégique, **la stagnation du déficit impose à la fois de dépasser le raisonnement « tendanciel »**, dont les limites sont évidentes en période de faible inflation, via un objectif plus large de maîtrise de la dépense en valeur **et d'être plus exigeant dans l'étude de l'affaiblissement des assiettes taxables**. Avec les nécessaires réformes « structurelles » en cours (pacte de responsabilité, projet de loi sur la croissance), ces remises en cause favoriseraient des discussions constructives avec les partenaires européens, dont l'interrogation actuelle est légitime.

Au-delà de l'indispensable critique de **ce type de raisonnement**, contraire à ce que pourrait laisser entendre l'usage courant du mot « économie », il convient donc de constater que **le Gouvernement a fait le choix des déficits publics et de la dette** alors même que tous nos principaux partenaires européens s'engagent sur le chemin du redressement budgétaire⁶.

Si à court terme cette situation ne paraît pas préjudiciable du fait de l'extrême faible des taux d'intérêts (environ 1,3% pour les OAT à 10 ans), **leur inéluctable remontée produira un effet « boule de neige »** sur nos finances publiques. Cet impact sera d'autant plus violent que notre besoin de financement va s'accroître du fait du maintien d'un niveau élevé de déficits et en raison du refinancement d'emprunts contractés au plus fort de la crise (environ 50Md€). Nous emprunterons en effet environ 200Md€ sur les marchés en 2015, devenant le second emprunteur en euros au monde.

⁶ En 2013, les pays de la zone euro ont quasiment résorbé leur déficit primaire (0,1 % du PIB après 0,6 % du PIB en 2012 et 1,1 % du PIB en 2011). La situation est comparable pour les pays de l'UE à 28 dont le déficit primaire s'est réduit à 0,5 % du PIB après 1,0 % en 2012 et -1,5 % en 2011. Même s'il s'est réduit par rapport à 2012 (2,0 % du PIB en 2013 au lieu de 2,3 % l'année précédente), le déficit primaire français est resté plus élevé, en 2013 comme depuis 1995, que la moyenne de l'UE. La France n'a connu, depuis 2002, qu'une seule année sans déficit primaire (2006).