POUR VOTRE INFORMATION, NOTE résumant les enjeux de la première partie du Projet de loi de finances pour 2014

Alors que la précédente majorité était parvenue à tenir ses objectifs en matière de réduction des déficits publics, **les socialistes relâchent l'effort de consolidation de nos comptes.**

Concernant l'année 2012, la nouvelle majorité n'est pas parvenue à atteindre l'objectif jugé « raisonnable » par la Cour des Comptes d'un déficit à 4,5% de PIB et exécute sa première année budgétaire à 4,8% de déficit.

Concernant l'année 2013, où le déficit public devait initialement atteindre 3% du PIB, il sera supérieur d'au moins 22Mds€, soit 4,1% du PIB.

En 2014, la nouvelle majorité vient à nouveau de repousser ses objectifs puisqu'il est prévu un recul du déficit public à 3,6% de PIB contre 2,9% initialement prévus.

Dans ces conditions, **il est à craindre que nos conditions de financement ne se dégradent.** Rappelons que c'est grâce à la gestion rigoureuse de la précédente majorité que les socialistes ont pu, à leur arrivée au pouvoir, bénéficier d'excellentes conditions de financement de notre dette. C'est d'ailleurs en partie grâce à ces taux d'intérêts faibles que le déficit public s'est réduit entre 2011 et 2012 (2,5Mds€ d'économies sur la charge de la dette).

De ce point de vue, la récente remontée des taux d'intérêts apparaît comme un signal très inquiétant pour notre souveraineté budgétaire. Rappelons ici que plus des deux tiers de nos créanciers sont étrangers.

Enfin, **le délai de 2 ans qui nous a été accordé par la Commission européenne pour revenir à un déficit public à 3% de PIB était censé nous permettre de réaliser des réformes de structure** visant, notamment, à réduire le poids excessif de nos dépenses publiques (57,1% en 2013, record européen).

Or, force est de constater que ni la pseudo-réforme des retraites ni les économies virtuelles envisagées en PLF et PLFSS pour 2014 ne permettent d'envisager une diminution de cette charge.

1. Hypothèses macroéconomiques :

- La prévision de croissance de 0,9% en 2014 apparaît plausible
- Interrogations concernant l'écart grandissant entre le solde effectif et le solde structurel : en sortie de crise, c'est la composante conjoncturelle qui devrait se réduire ; or, c'est l'inverse qui se produit
 - o Rappel, avis du HCFP : « *En cas de surestimation de la composante conjoncturelle, les efforts d'ajustement budgétaire nécessaires pour atteindre l'Objectif de Moyen Terme – soit l'équilibre structurel – s'en trouveraient accrus.* »¹

¹ Avis n° HCFP 2013-03

- La loi de programmation 2012-2017 votée il y a à peine un an est déjà totalement obsolète :
 - o Tant du point de vue du solde nominal :

	PLF/PLFSS pour 2014			LPPF 2013-2017		Ecart	
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	
Solde effectif	-4,8	-4,1	-3,6	-4,5	-3	-2,2	-1,4
Taux de PO	45	46	46,1	44,9	46,3	46,3	-0,2
Dépenses publiques	56,6	57,1	56,7	56,3	56,3	55,4	1,3

- o Que du point de vue du solde structurel :

Solde structurel des administrations publiques

en % du PIB potentiel	2012	2013	2014
LPPF 2012-2017	-3,6	-1,6	-1,1
PLF pour 2014	-3,9	-2,6	-1,7
Ecart	-0,3	-1,0	-0,6

Source : LPPF 2012-2017 et PLF pour 2014

- Ce qui va conduire le Gouvernement à déposer une nouvelle loi de programmation des finances publiques

2. Comment expliquer cette dérive par rapport à la LPPF ?

- Une érosion inédite du rendement de l'impôt :

	LFI 2013	PSTAB	Révisé 2013	Ecart
IRPP	71,9	70,8	69,3	-2,6
IS	53,5	51,4	49,7	-3,8
TVA	141,2	136,7	135,6	-5,6
Total				-12

- o La suppression fiscale entraîne des modifications de comportement chez les acteurs économiques : exil fiscal, attentisme, stratégie de contournement, travail au noir...
- **L'engagement, à hauteur de 20Mds€, de dépenses structurelles additionnelles :**
 - o Soit par la suppression des verrous mis en place par la précédente majorité :
 - Abandon de la **RGPP**
 - Suppression du **non-remplacement d'un fonctionnaire sur 2** partant à la retraite
 - Suppression de la **convergence tarifaire public/privé**

- Suppression du droit de timbre **AME** + agréments + accès via CCAS
 - Abrogation du **conseiller territorial**
 - Abrogation du **jour de carence** dans la fonction publique
 - **Retraites** : assouplissements introduits par le **décret de juillet 2012** sur les carrières longues
- Soit par la création de dépenses nouvelles représentant 20Mds€ d'engagements structurels. Parmi les plus significatives :
- Relèvement du **SMIC** et du traitement minimum des fonctionnaires
 - Hausse de 8,5 % de l'**Allocation pour adulte handicapé (AAH)**
 - Généralisation du **tiers-payant**
 - Relèvement de 8,3 % du **plafond des ressources prises en compte pour bénéficiaire de la Couverture maladie universelle complémentaire et de l'Aide à la complémentaire santé**
 - **Compté pénibilité** pour les entreprises (une dépense de 2,5Mds€ en 2020 pour 800M€ de recettes seulement)
 - Création de 4 500 places d'accueil en **hébergement d'urgence** (en plus des moyens supplémentaires accordés à l'automne 2012)
 - **Garantie universelle des risques locatifs**
 - Lancement de la **caution locative étudiante**
 - **Création d'un RSA jeune (18-25 ans)**
 - **Rythmes scolaires**
 - **Contrats aidés et contrats de génération**
 - Relèvement de 25% de l'**ARS** en 2012 puis +1,2% en 2013
 - Revalorisation de l'**allocation de soutien familial** de 25% sur 5 ans
 - Revalorisation du **complément familial** de 50 % sur 5 ans

3. Dans ce contexte, comment résoudre l'équation budgétaire pour 2014 ?

- **15Mds€ de réduction de dépenses (9Mds€ sur le budget de l'Etat et 6Mds€ sur les compte sociaux), c'est encore insuffisant pour stabiliser, d'une année sur l'autre, l'évolution de la dépense publique toutes APU confondues (environ 30Mds€ / an)**
- Raisonement tendanciel, qui plus est sans ambition structurelle :
 - 5Mds€ documentés sur les 15 :
 - 336M€ sur les dépenses de fonctionnement
 - 1 828M€ sur les dépenses d'investissement
 - 570M€ sur les collectivités locales (1,5Md€ - les mesures du « pacte de confiance »)
 - 1,2Md€ liés à la réforme des complémentaires
 - 600M€ liés au décalage des pensions
 - 400M€ sur la PAJE et les frais de gestion

- De simples « exemples » sont donnés pour documenter les économies réalisées en fonctionnement et en intervention
- **3Mds€ de hausse d'impôts seulement ?**
 - **+12Mds€ sur les ménages :**
 - TVA au 1^{er} janvier 2014 : + 6,5 Md€
 - Réforme des retraites : + 2,5 Md€ (hausse de 0,15 points des cotisations vieillesse + fiscalisation de la majoration de 10% des pensions pour les retraités ayant eu 3 enfants ou plus)
 - Nouvel abaissement du plafond du quotient familial : 1 Md€
 - Suppression de l'exonération fiscale des complémentaires santé qui bénéficie aux salariés sur la part abondée par l'entreprise: 1 Md€
 - Suppression de réductions d'impôts pour enfants scolarisés : 5 millions de ménages pénalisés pour 500 M€
 - Effet en année pleine (2013) de la suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires
 - Augmentation des droits de mutation à titre onéreux pour les départements (de 3,8 à 4,5%) : entre 500 M€ et 1,3 Md€
 - Suppression de l'exonération sur les terrains à bâtir au bout de 30 ans : 200 M€
 - Elargissement de la définition des revenus pris en compte dans le calcul du plafonnement ISF (notamment contrats d'assurance-vie en euros) : 300 M€
 - Taxe carbone sur le gaz en 2014 : +350M€, soit +30€ par ménage chauffé au gaz naturel en 2014 et hausse de 3 centimes à partir de 2015 du prix au litre des carburants (à terme, les ménages acquitteront les 2/3 de cette nouvelle taxe sans aucune compensation soit +2,7Mds€)
 - En moins : (i) indexation du barème de l'IRPP + relèvement de la décote (-900M€), (ii) réforme des PVI hors terrains à bâtir (-500M€), (iii) réforme des PVM (-300M€)
 - **Concernant les entreprises, l'impact du CICE (10Mds€ en 2014) est affaibli par la séquence improvisée de remplacement de la taxe sur EBE par une surtaxe de 10,7 % sur l'IS :**
 - De ce point de vue, rappel de la singularité française de l'IS : avec la surtaxe, le taux normal passe à 38,1% (et s'ajoute 3% de contribution dividendes soit un taux d'imposition de 41,1% pour la fraction d'IS distribuée s'agissant des ETI et des grandes entreprises compte tenu de la contribution sociale à l'IS (3,3%))
 - Par ailleurs, le Gouvernement ne fait que décaler dans le temps un problème de recettes puisque à une recette pérenne est substituée une recette temporaire

- Ajoutons également que le CICE n'est pas assimilable à une baisse directe de charges, comme la TVA sociale :
 - *C'est ce que dit le HCFP : « Le Gouvernement estime que le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) entraînerait la création de 90 000 emplois supplémentaires, en assimilant ses effets à celui des allègements de charges sociales. Cette hypothèse est discutable à court terme dans la mesure où le CICE ne peut pas être purement assimilé à une baisse de charges. Quand bien même le serait-il, une baisse de charges d'exploitation est susceptible d'avoir moins d'impact sur l'emploi dans la situation actuelle de marges dégradées que connaissent les entreprises françaises. »²*
 - Cette improvisation est révélatrice de l'affaiblissement des prérogatives du Parlement en matière fiscale et budgétaire

4. Un affaiblissement du pouvoir de contrôle du Parlement :

- En l'absence de collectif budgétaire, incapacité à comparer les recettes 2013 révisées à la prévision en LFI
- La surtaxe d'IS est révélatrice d'une gouvernance insatisfaisante :
 - Comme l'an passé, le Gouvernement prépare un texte en décalage avec toute réalité économique (« pigeons », taxe EBE)
 - Puis fait voter au Parlement un dispositif dont tout le monde sait qu'il n'est pas satisfaisant
 - Et, enfin, s'en remet à des « assises » sur lesquelles les parlementaires n'ont aucun pouvoir
- Autres sujets sur lesquels le rôle du Parlement est dévoyé :
 - Réforme des plus-values immobilières : que se passe-t-il pour les contribuables qui se sont fiés à l'instruction du 9 août ? va-t-on assister à une fiscalisation perpétuelle, même au-delà de 22 années de détention ?
 - Plafonnement de l'ISF : alors que la circulaire du 13 juin incluait, pour son calcul et en totale contradiction avec la décision du Conseil Constitutionnel intérêts des PEL, produits attachés aux bons et contrats de capitalisation et placements de même nature (assurance-vie), un amendement du Rapporteur général se limite à la partie euros des contrats d'assurance-vie

Note de Gilles CARREZ, Président de la Commission des finances à l'Assemblée Nationale

² Avis n° HCFP 2013-03