



# **PLF 2014 : un budget de résignation...**

*Philippe L g *

*Henri Sterdyniak*

Octobre 2013.

[www.atterres.org](http://www.atterres.org)

## Introduction<sup>1</sup>.

Le Projet de loi de finances (PLF) 2014 est la traduction d'un double choix qui témoigne de l'orientation politique du gouvernement. Dès les élections législatives passées, François Hollande renonçait à renégocier le Traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Il s'engageait à faire revenir le solde public à l'équilibre en 2017, donc à mettre en place pendant cinq ans des politiques d'austérité. Fin août 2012, pour la première fois depuis sa création, l'Université d'été du Medef s'ouvrait par un discours du Premier ministre en exercice, Jean-Marc Ayrault. Dix membres du gouvernement faisaient le déplacement. A l'automne, le gouvernement promettait la création d'un crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en faveur des entreprises. Le 4 juillet 2013, au lendemain de son élection à la tête du Medef, Pierre Gattaz était reçu par François Hollande à l'Élysée. C'est là encore une pratique inédite<sup>2</sup>. Le président du Medef fut reçu le même jour à Bercy par le ministre des Finances, Pierre Moscovici, et par le ministre délégué au Budget, Bernard Cazeneuve, ainsi qu'à Matignon par le chef du gouvernement. Dans son allocution du 15 septembre 2013, François Hollande se présentait comme le « président des entreprises ».

Le projet de loi de finances 2014 transcrit ce double choix. Choyer la finance et le grand patronat tout en acceptant l'objectif d'équilibre budgétaire a toutefois de lourdes contreparties : la taxation des ménages et la réduction des dépenses publiques et sociales. Si, en 2012, les hausses d'impôts ont surtout frappé les plus riches et les grandes entreprises, elles touchent maintenant l'ensemble des ménages, ce qui va peser contre l'activité. Avec le PLF 2014, il apparaît clairement que le gouvernement n'a pas de plan crédible pour sortir le pays de la crise. Pire, il durcit un peu plus sa politique dans un sens néolibéral. Le budget 2014 marque en effet un autre tournant. Dorénavant, ce seront par de fortes baisses de dépenses que le gouvernement va essayer de réduire le déficit public. Cela va renforcer les tendances récessives.

## Le cadrage macroéconomique.

Le gouvernement retient une hypothèse de croissance du PIB de 0,9 % pour 2014. Celle-ci est très proche du consensus des économistes et des organismes internationaux, ce qui n'était pas le cas les années précédentes. Le cadrage macroéconomique pose toutefois deux problèmes.

<sup>1</sup> Les auteurs remercient Monique Allard et Christophe Ramaux pour la relecture de cette note.

<sup>2</sup> Comme le souligne l'éditorialiste Michel Noblecourt: « *C'est un fait inédit que le dirigeant d'une organisation patronale ou syndicale soit reçu aussi vite après son élection par le chef de l'Etat. Ce privilège n'avait été accordé ni à Laurent Berger (CFDT) ni à Thierry Lepaon (CGT) qui avaient dû patienter plusieurs semaines avant d'être reçus* » (Le Monde.fr 05/07/13).

Premièrement, le gouvernement ne fournit pas d'explications sur les « erreurs » de prévision commises dans le cadrage macroéconomique du précédent budget. En 2013, le PIB ne devrait augmenter que de 0,1% alors qu'il était prévu une croissance de 0,8%. D'où vient l'« erreur » ? Le gouvernement devrait reconnaître que son action pour réduire le déficit public s'est soldée par une contraction de l'activité. Il devrait reconnaître que sa stratégie de réduction des déficits publics ne tient pas compte de l'effet récessif de l'effort budgétaire. En étendant l'analyse aux deux dernières années de rigueur (2012, 2013), le bilan est pourtant particulièrement instructif : 3 points de PIB d'effort n'ont diminué le déficit que de 1,2 point. De 2011 à 2013, celui-ci est passé de 5,3% à 4,1% du PIB. La croissance a été nulle en 2012 comme en 2013, ce qui a coûté 1,8 point de recettes fiscales. Le dernier projet de loi de finances tient partiellement compte de cet enseignement : en 2014, un effort budgétaire de 18 milliards d'euros – soit 0,9 point de PIB – n'est supposé réduire le déficit que de 0,5 point de PIB. Mais l'impact récessif de la politique budgétaire risque d'être plus important que ne l'anticipe le gouvernement.

Le très faible dynamisme de la consommation des ménages (+0,3%) avait été correctement anticipé. Mais la composante du PIB au sujet de laquelle le gouvernement s'est le plus trompé est l'investissement des entreprises. En 2013, celui-ci devrait reculer de 2,2% alors que le gouvernement s'attendait à ce qu'il augmente de 1,5%. Cela peut éclairer un des grands choix budgétaires du gouvernement pour 2014 : la baisse globale de la fiscalité sur les entreprises dans l'espoir d'un accroissement de 1,5% de l'investissement en 2014. Mais ce choix politique est doublement problématique. Le ministre des Finances soutient que « *la clé d'une reprise solide, c'est avant tout l'investissement* »<sup>3</sup>, mais il se trompe lorsqu'il estime que la faiblesse de l'investissement s'explique par une situation financière dégradée des entreprises ou une fiscalité trop lourde. Les entreprises ont déjà bénéficié de beaucoup d'allègements fiscaux, mais elles réclament une rentabilité excessive ; n'investissant guère, elles sont responsables de la léthargie de la croissance, qui elle-même pèse sur leur profit. Simultanément, on ne peut sérieusement prétendre, comme l'a fait le rapporteur général du budget, que « *ce qui est bon pour les entreprises sera bon pour les ménages* »<sup>4</sup>. Réduire les impôts des entreprises pour augmenter ceux des ménages n'est pas, jusqu'à présent une stratégie gagnante : le choc négatif supplémentaire sur la demande des ménages (déjà freinée par l'austérité salariale) alimente justement le blocage de l'investissement et les entreprises n'embauchent pas.

3 Pierre Moscovici, cité par *Reuters*, 13 octobre 2013.

4 Christian Eckert, cité dans *Les Echos*, 26 septembre 2013.

Deuxièmement, le gouvernement estime que « *les aléas autour de ce scénario sont équilibrés* ». Or, son estimation de la demande mondiale ne semble pas prendre en considération le récent ralentissement des économies émergentes. Le FMI vient d'ailleurs de revoir à la baisse sa prévision de la croissance mondiale à 3,6% pour 2014. Il est peu probable que la demande adressée à la France augmente de 4,8% comme le suppose le PLF<sup>5</sup>. Pour 2013, le PLF de l'an passé prévoyait une croissance des exportations de 4,8% ; elle ne devrait être que de 1,2%. Un rebond à 3,5% en 2014 est peu probable. Tous les pays, en particulier en Europe<sup>6</sup>, continuent à compter sur les exportations pour repartir, mais c'est un jeu à somme nulle à l'échelle mondiale ; à somme négative, en fait, car l'austérité salariale et sociale pèse sur la croissance.

### **« Solde structurel » : le ver est dans le PLF.**

L'an dernier, les Économistes Atterrés avaient alerté les citoyens au sujet de l'obligation créée par l'article 3.1 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), de réduire à terme le déficit public structurel à 0,5% du PIB<sup>7</sup>. Le TSCG ayant été ratifié par la France en octobre 2012, cette obligation détermine désormais l'ensemble des possibles. La loi de finances devait s'inscrire dans une orientation pluriannuelle (2012-2017) votée en décembre 2012 et devant conduire à un déficit structurel de 0,5% du PIB en 2017. Or, sur un plan démocratique, il n'est pas sain que les choix relatifs aux finances publiques soient tributaires d'une notion aussi contestable que celle de « solde structurel ». La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit dans son article 14 que « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Lorsque les grandes orientations de la loi de finances et de la programmation pluriannuelle des finances publiques sont justifiées par une notion aussi fragile que celle de « solde structurel » et par un objectif aussi arbitraire qu'une norme de 0,5% de déficit structurel, qu'en est-il du droit à constater la « nécessité de la contribution publique » ? Qu'en est-il de la faculté à « déterminer » la fiscalité ?

Sur un plan économique, le problème central est, comme nous l'expliquions en 2012, que « *pour évaluer quel serait le déficit en l'absence d'une récession ou d'un boom, il*

<sup>5</sup> FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2013. Dans ce même rapport, le FMI estime toutefois la croissance française à 1% en 2014.

<sup>6</sup> Le solde courant de l'Union européenne atteint aujourd'hui 2 % de son PIB. Sa stratégie ne consiste, au fond, qu'à prendre des emplois au reste du monde.

<sup>7</sup> Les Économistes Atterrés, *L'Europe mal-traitée : Refuser le Pacte budgétaire et ouvrir d'autres perspectives*, Les Liens qui Libèrent, 2012.

*faut une théorie* »<sup>8</sup>. Or, il n'existe pas de consensus à ce sujet. Dans le dossier de presse du PLF 2014, le gouvernement reconnaît d'ailleurs lui-même le caractère flou de la distinction entre le solde structurel et le solde conjoncturel : « *l'indicateur de solde structurel ne corrige qu'imparfaitement les effets de la conjoncture : la sur-réaction des recettes fiscales, en période de conjoncture déprimée (c'est-à-dire que les recettes progressent moins vite que l'activité économique) tend à dégrader le solde dit structurel* »<sup>9</sup>.

**Tableau 1. La LPFP 2012-2017 et le budget 2014**

	2012	2013	2014
<b>LPFP 2012-17</b>			
<b>Solde public (% du PIB)</b>	-4,5	-3,0	-2,2
<b>Solde structurel (% du PIB)</b>	-3,6	-1,6	-1,1
<b>Croissance en %</b>	0,3	0,8	2,0
<b>PLF 2014</b>			
<b>Solde public (% du PIB)</b>	-4,8	-4,1	-3,6
<b>Solde structurel (% du PIB)</b>	-3,9	-2,6	-1,7
<b>Croissance en %</b>	0,0	0,1	0,9
<b>Croissance potentielle</b>	1,3	1,4	1,5
<b>Ecart de production</b>	-1,6	-2,9	-3,5

Ce flou a été exploité par le Haut Conseil des Finances publiques (HCFP) qui juge optimiste la prévision de solde structurel pour 2014. Mettant en avant la « *réduction de l'offre productive à travers, par exemple, des faillites d'entreprises et des pertes en capital humain* » accompagnant la crise, le HCFP s'interroge sur « *l'ampleur de l'écart de production qui, reposant sur ces prévisions de croissance potentielle, se creuserait jusqu'à 3,5 points de PIB dans le scénario proposé* »<sup>10</sup> (p. 5). Son raisonnement tient en fait à deux idées. Premièrement, « *la chute de la demande entraîne celle de l'offre* ». La production potentielle ne peut donc être très éloignée de

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>9</sup> *Projet de Loi de Finances 2014, Dossier de presse*, p. 15.

<sup>10</sup> Haut Conseil des Finances publiques, *Avis n°HCFP-2013-03*, 20 septembre 2013, p. 5.

la production constatée. Deuxièmement, la politique budgétaire doit se fonder sur le niveau d'offre résultant de l'apurement des marchés.

Chacune de ces deux assertions est critiquable. Les enquêtes mensuelles de conjoncture de la Banque de France et de l'INSEE font apparaître un taux d'utilisation des capacités de production de l'industrie française très en dessous de sa moyenne de longue période. La mesure de ce taux est contestable mais... pas plus que celle de l'écart entre la production effective et la mystérieuse production potentielle. En outre, le raisonnement du HCFP - rejoint sur ce point par le Rédacteur en chef du magazine *Alternatives Économiques*<sup>11</sup> - fait purement et simplement abstraction des 10 points d'activité perdus pendant la crise.

Notre propos n'est pas de fournir une estimation de la « production potentielle » plus haute que celle du gouvernement - les Économistes Atterrés ne seraient d'ailleurs pas d'accord entre eux – mais de rappeler que cette notion discutable ne devrait pas prédéterminer les engagements budgétaires. Elle est non seulement difficile à évaluer mais elle présuppose – et c'est là sa principale fonction – d'accepter que l'action publique prenne pour cadre économique de référence celui que le capitalisme néolibéral tente d'imposer pour résoudre sa crise.

Il faut en outre souligner ce que trahit la référence aux « pertes en capital humain », expression idéologique employée par le Haut Conseil pour désigner en fait l'ensemble de travailleurs ayant été durablement privés d'emploi par la crise, dont bon nombre ne sont même plus considérés comme chômeurs. Serait-il acceptable de bâtir le budget de la nation sur l'hypothèse selon laquelle une partie de la population est devenue inemployable ? Faut-il se résigner à un taux de chômage de 10,5 % quand celui-ci avait baissé à 7 % en 2007 ? Ce raisonnement est d'ailleurs auto-réalisateur : si la production est proche de son niveau potentiel, il faut se résigner à une croissance médiocre, qui fait augmenter le chômage et donc ralentir encore plus la production potentielle.

L'estimation du gouvernement d'un écart de production de 1,6 % seulement en 2012, alors que le taux de chômage est de 10% signifie qu'il est impossible de faire descendre le chômage en France au-dessous de 8,4 % ; et que sur les 8,5 % d'activité perdus du fait de la crise, 7 ne seront jamais retrouvés.

11 Dans son numéro d'octobre 2013, *Alternatives Économiques* publie de très intéressantes analyses des choix budgétaires du gouvernement. Guillaume Duval propose toutefois un raisonnement économique similaire à celui du HCFP lorsqu'il critique lui aussi l'idée selon laquelle le déficit structurel se réduit nettement : « Mais cette façon de se rassurer (*et de s'excuser de ne rien faire pour soutenir l'activité*) est trompeuse : l'estimation du PIB potentiel est basée sur les performances passées. Or, quand l'économie d'un pays reste durablement à l'arrêt, comme c'est le cas en France depuis cinq ans, son PIB potentiel réel se réduit progressivement. Les chômeurs de longue durée ne sont plus vraiment des travailleurs 'potentiels', car il faut les former lourdement pour les former sur le marché du travail ; les entreprises qui ont fait faillite ne peuvent plus produire quand les affaires redémarrent, etc. Bref, le véritable déficit structurel risque d'être plus proche du déficit conjoncturel que Bercy ne le pense ». Cf. *Alternatives Économiques*, n°238, p. 10, nous soulignons.

Enfin, les menaces à peine voilées du Haut Conseil laissent peu de doute quant au caractère politique de son raisonnement : « *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* ». La crédibilité de cette menace repose sur une disposition essentielle du TSCG : en cas de désaccord sur l'estimation de la production potentielle, c'est la Commission européenne qui a le dernier mot et qui peut donc décréter que l'on se trouve dans le « cas de surestimation de la composante conjoncturelle » du déficit.

Selon le gouvernement, il restait en 2012 3,4 points de PIB d'efforts (70 milliards) à faire pour atteindre un déficit structurel de 0,5 point. Si, comme le suggère le HCFP, le déficit structurel est plus proche de 4,8%, l'effort à faire est de 4,3 points de PIB (85 milliards). Si l'économie française réussit à récupérer 6 des 8,5 points d'activité perdus, le solde structurel n'était en 2012 déficitaire que de 1,8 point, si l'objectif est un déficit structurel de 2,4% correspondant à la « vraie règle d'or » des finances publiques telle qu'elle fut énoncée par l'économiste libéral Paul Leroy-Beaulieu<sup>12</sup> (soit un déficit égal au montant de l'investissement public), il est déjà atteint.

Le PLF 2014 s'écarte notablement de la LPFP 2012-2017 : en 2014, il manque 2,1 points de PIB ; le déficit public est plus creusé de 1,4 point de PIB (0,8 point en raison du déficit de croissance, 0,6 point en raison d'une moindre amélioration du solde structurel). Le gouvernement avait *oublié* l'an passé que les politiques d'austérité avaient un impact négatif sur la croissance ; il n'a pas fait assez d'efforts en 2013 (1 point au lieu de 1,3 point). Aussi promet-il d'en faire davantage en 2014 (0,9 point au lieu de 0,5 point).

Toutefois, cela ne suffit pas au HCFP qui écrit : « **La réalisation des prévisions du gouvernement pour 2013** (1 point d'écart au solde structurel de la loi de programmation) **conduira le Haut Conseil à constater au printemps 2014 un "écart important"<sup>13</sup> par rapport aux orientations pluriannuelles, déclenchant ainsi le mécanisme de correction** ». Sauf à reporter la date de retour à l'équilibre structurel au-delà de 2016 et à modifier à cette fin la loi de programmation, le Haut Conseil note que la mise en œuvre du mécanisme de correction nécessitera de réaliser en 2015 et en 2016 des efforts plus importants que ceux prévus dans cette loi. Le gouvernement sera donc devant une alternative : soit renforcer la politique d'austérité, soit faire voter une nouvelle loi de programmation, ce qui privera la contrainte introduite de son effectivité.

<sup>12</sup> Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak, 2012, « Faut-il des règles de politique budgétaire ? », *Document de travail de l'OFCE*, n°7, février

<sup>13</sup> Selon la loi organique, l'écart est dit important s'il est supérieur à 0,5 point. Il doit alors être corrigé l'année suivante.

Selon la trajectoire pluriannuelle associée au budget, la France poursuivra une politique d'austérité un peu atténuée jusqu'en 2016 (tableau 2). Une impulsion budgétaire négative de 1% par an rend peu probable la croissance de 2% prévue à partir de 2015. De 2010 à 2013, le taux de prélèvements obligatoires aura augmenté de 3 points (soit 60 milliards de hausse d'impôts supplémentaire). La baisse des dépenses publiques (par rapport à leur tendance) serait de 10% (soit 5 points de PIB), dont 2,5 % déjà acquis. Comme le gouvernement ne veut plus augmenter les impôts, il va devoir réduire les dépenses publiques de 7,5%, soit 75 milliards d'ici 2017.

**Tableau 2. Trajectoire des finances publiques 2013-2017**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>PIB*</b>	2,0	0,0	0,1	0,9	2,0	2,0	2,0
<b>Solde public</b>	-5,3	-4,8	-4,1	-3,6	-2,8	-1,7	-1,2
<b>TPO</b>	43,7	45,0	46,0	46,1	46,1	46,1	45,8
<b>Dépenses publiques</b>	55,9	56,6	57,1	56,7	55,9	54,9	54
<b>Dépenses publiques *</b>	0,7	1,2	1,0	0,3	0,4	0,3	0,3
<b>Solde structurel G</b>	-5,2	-3,9	-2,6	-1,7	-0,9	-0,2	-0,0
<b>Solde structurel HT</b>	-1,9	-0,5	1,0	2,0	2,7	3,7	4,1
<b>Impulsion budgétaire G</b>	-0,7	-1,3	-1,3	-0,9	-0,8	-0,7	-0,2
<b>Impulsion budgétaire HT</b>	-1,1	-1,4	-1,5	-1,0	-0,7	-1,0	-0,4

En % du PIB sauf \* taux de croissance en volume. G : gouvernement. HT ; trajectoire tendancielle.

## Les modalités de la hausse des recettes sont inégales.

De 2010 à 2013, le taux de prélèvements obligatoires aura augmenté de 3 points. Cette stratégie lancée par le précédent gouvernement visait à réduire rapidement le déficit public, creusé en fait par la chute de la demande. La ponction ainsi effectuée a aggravé encore la déficience de demande. Les ménages n'ont pas bénéficié de contreparties à la hausse des impôts en termes de dépenses publiques. Ceci nourrit un sentiment de révolte fiscale, que les partis de droite, les économistes libéraux et les médias cherchent à attiser et à instrumentaliser.

En 2014, les prélèvements augmenteraient de 3 milliards d'euros. Mais cette faible augmentation globale masque des évolutions très contrastées. En effet, le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) va amputer les recettes fiscales de 10 milliards d'euros, par le biais d'une réduction de l'impôt sur les sociétés (IS). Au total, les ménages paieraient 12 milliards de plus et les entreprises 9 milliards de moins. Ce sont les ménages qui vont financer le cadeau fiscal aux entreprises.

Le gouvernement a choisi de financer le CICE en augmentant la TVA, c'est-à-dire de la pire manière qui soit. Au 1<sup>er</sup> janvier, le taux normal passera de 19,6% à 20% et le



taux intermédiaire de 7% à 10%, soit une hausse de 7 Milliards. En proportion de leur revenu, ce sont les ménages les moins aisés qui contribueront le plus. Cette mesure est d'autant plus surprenante que le candidat Hollande avait fortement critiqué la « TVA sociale » du président Sarkozy au nom tant de la justice fiscale que de son effet sur la consommation.

Supprimée par François Fillon en 2011, l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu sur les prix est enfin rétablie. La décote est légèrement augmentée (ce qui réduit l'impôt de 250 millions), mais la demi-part supplémentaire accordée aux veuves ayant élevé des enfants est progressivement réduite (gain pour l'Etat: 250 millions en 2014). L'effet du rétablissement de l'imposition des heures supplémentaires joue maintenant en année pleine (gain pour l'Etat : 800 millions en 2014 par rapport à 2013)<sup>14</sup>.

Le plafond du quotient familial est de nouveau abaissé de 2000 à 1500 euros (gain : 1 milliard), sans que le produit de cet abaissement soit redistribué à la politique familiale. De même, la majoration de 10% des retraites versées aux parents ayant élevé au moins trois enfants sera désormais fiscalisée (gain : 1,3 milliard), ce qui est justifié, mais cette majoration est payée par la CNAF et le produit de son imposition aurait dû là aussi revenir aux familles nombreuses.

Les « pigeons » ont obtenu que les plus-values mobilières bénéficient d'un abattement de 50% au bout de 2 ans de détention, de 65 % au bout de 8 ans, qui passe à 85% pour les dirigeants de PME créées depuis moins de 10 ans, pour les cessions familiales, pour les « jeunes entreprises innovantes », pour les dirigeants partant à la retraite (qui ont droit de plus à un abattement de 500 000 euros). On voit mal ce qui justifie que l'abattement aille au-delà des 40% de l'abattement des dividendes (qui compense la double imposition IS/IR). Le coût pour l'État serait de 350 millions en 2014.

La participation des employeurs aux contrats collectifs de complémentaires santé sera maintenant imposable (gain pour l'Etat : 1 milliard). Ceci évite que l'extension des complémentaires santé n'induisse de trop fortes baisses de recettes fiscales. Mais la question de fond demeure: faut-il privilégier le développement des complémentaires santé au détriment de la Sécurité sociale, sachant que leur financement est moins juste et que les retraités, les fonctionnaires et les étudiants ne bénéficient pas de la participation de leur employeur ?

Le projet de PLF présenté par le gouvernement prévoyait la réduction d'impôt bénéficiant aux parents d'enfants scolarisés. Grâce à un amendement de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, elle sera finalement maintenue.

<sup>14</sup> L'exonération des heures supplémentaires était une subvention aux destructions d'emplois. Cf. Les Économistes Atterrés, *Changer d'Économie*, Les Liens qui Libèrent, 2012, p. 102-3.

Cette réduction étant forfaitaire (61 euros par enfant au collège, 153 euros au lycée, 183 euros dans l'enseignement supérieur), elle bénéficie particulièrement aux ménages les plus pauvres. En l'absence de mesure compensatoire, sa suppression aurait donc conduit à un accroissement des inégalités et à une réduction de l'accès des classes populaires aux études supérieures.

Les salariés paieront 1 million de cotisation vieillesse supplémentaire. La hausse du taux de prélèvements sociaux sur les produits de placement a subtilement été rendue rétroactive sur les PEA. Ce qui rapporte 600 millions.

Les collectivités locales se sont vu donner le droit d'augmenter la taxation des mutations pour compenser la baisse de la dotation de l'État et la hausse de leurs dépenses sociales. Elles devraient en profiter pour 600 millions en 2014.

Ces nouveaux prélèvements risquent d'affecter la consommation en 2014 alors même que le pouvoir d'achat des ménages devrait, selon le dernier point de conjoncture de l'INSEE, décliner de 0,1% au troisième trimestre 2013 puis de 0,2% au quatrième trimestre 2013.

Si la répartition des efforts prévue dans le projet de budget présenté par le gouvernement était initialement très déséquilibrée, les choses se sont peu à peu aggravées : à la moindre protestation du Medef ou même des « pigeons », le gouvernement a lâché du lest. Force est de constater que les entreprises ne seront pas concernées par l'effort de réduction des déficits. Initialement, elles devaient seulement contribuer à hauteur de 6 milliards d'euros pour compenser la fin des mesures ponctuelles votées en 2012, qui ne concernaient que certains secteurs, pour compenser aussi la disparition de petits impôts comme le C3S et l'IFA. Mais dans le PLF présenté fin septembre subsistait seulement une taxe sur l'excédent brut d'exploitation (EBE), pour 2,5 milliards d'euros. Finalement, celle-ci est abandonnée, le gouvernement ayant préféré lui substituer un doublement temporaire du taux de la surtaxe sur l'impôt sur les sociétés créée par François Fillon.

L'idée de taxation de l'EBE avait certes de quoi surprendre. En effet, dans la mesure où l'EBE inclut les amortissements, c'est-à-dire la consommation de capital fixe, ce projet risquait de pénaliser l'investissement productif et en particulier l'industrie. Mais il était possible de remédier à cet inconvénient en remplaçant le projet d'une taxe sur l'EBE par celui d'une taxe sur l'excédent net d'exploitation (ENE). Il est regrettable que ce projet, un temps évoqué, n'ait pas été retenu. L'ENE présente en effet l'avantage d'être indépendant de la gestion financière des entreprises. Et comme nous l'avons déjà indiqué, « *de nombreuses sociétés réduisent leur impôt en gonflant fictivement leurs frais financiers* »<sup>15</sup>. Un impôt sur l'ENE eût donc permis de

15 *Ibid.*, p. 105.

sanctionner les entreprises qui surestiment leurs charges financières afin de réduire artificiellement leur bénéfice imposable. De même, cela aurait permis de lutter contre l'optimisation fiscale par le transfert de profits à l'étranger, via des redevances fictives.

Pourquoi cette piste n'a pas été retenue ? Qu'un membre du gouvernement ait pu affirmer que Geoffroy Roux de Bézieux, le numéro 2 du Medef, a « *son lit de camp dans le bureau du ministre du Budget* » en dit long sur la situation<sup>16</sup>. Soupçonné par les députés et les militants de son propre parti d'avoir cédé au lobby patronal, Pierre Moscovici a répondu : « *Nous avons estimé au final qu'il ne fallait pas créer un nouvel impôt sans avoir réfléchi à l'ensemble de la structure d'imposition des entreprises* ». Cette justification est pour le moins étrange. Le gouvernement qui devait mettre en œuvre la « révolution fiscale » promise par Hollande n'a donc pas mené de réflexion sur la structure d'imposition des entreprises<sup>17</sup> ? Le gouvernement renvoie désormais la question à de futures « assises de la fiscalité » des entreprises, ce qui revient à refuser de créer le moindre rapport de force avec le grand patronat. Or, la seconde partie du quinquennat sera moins propice à la réalisation d'une grande réforme fiscale. Le Medef l'a d'ailleurs bien compris ; son vice-président souhaite désormais que la surtaxe s'appliquant à l'impôt sur les sociétés soit « *supprimée à la faveur du projet de loi de Finances 2015* » car « *une réforme à pression fiscale équivalente est un jeu de bonneteau* »<sup>18</sup>. La fiscalité globale des entreprises diminue pourtant de 9 milliards, tandis que tous les efforts portent sur les ménages. Le Medef fait de la surenchère en utilisant habilement la rhétorique du gouvernement au sujet de « la mobilisation » pour l'emploi. Pierre Gattaz estime que la France a « *un moteur de F1* » fonctionnant aujourd'hui « *comme une 2 CV* » mais qu'il ne tient qu'à « *la mobilisation des patrons* » de le faire tourner à plein régime et de créer 1 million d'emplois. Pour qu'ils se mobilisent, il faut bien sûr... de nouvelles « *conditions fiscales, sociales, réglementaires* »<sup>19</sup>.

Non seulement la majeure partie des hausses d'impôts sur les entreprises votées l'an dernier sont supprimées, non seulement le crédit d'impôt compétitivité emploi représente un gigantesque cadeau fiscal, mais les avantages dont bénéficient les plus grandes entreprises ne sont pas réduits. Treize députés socialistes de diverses sensibilités ont déposé un amendement pour limiter le montant du Crédit d'impôt recherche (CIR) dont bénéficient les grandes entreprises. Ils proposaient d'appliquer

16 Arnaud Montebourg, le 6 octobre 2013, sur BFM-TV.

17 Dans une tribune publiée le 4 novembre 2009 par la Tribune, François Hollande promettait une « *révolution fiscale pour 2012* », une « *grande réforme* » et même une « *nouvelle donne* », terme emprunté à Franklin Roosevelt. Cette promesse a été reprise dans le projet du PS et dans la première partie de la campagne du candidat Hollande. Mais depuis janvier 2012, ce dernier n'a cessé de revoir ses ambitions à la baisse.

18 *Les Échos*, 10 octobre 2013.

19 Pierre Gattaz sur RTL, 10 octobre 2013.

le plafond de 100 millions d'euros non plus à l'entreprise mais au groupe dont elle fait partie. Cet amendement a été rejeté par la commission des Finances de l'Assemblée nationale. C'est pourtant à la demande de cette même commission que la Cour des comptes a publié en septembre un rapport mettant en évidence « *une sous-estimation récurrente* » du CIR, dont le mécanisme est « *le plus généreux de l'OCDE si l'on rapporte son montant au PIB (0,26%)* »<sup>20</sup>. On peut donc être effaré du rejet d'un amendement qui ne visait qu'à limiter très légèrement une niche fiscale inefficace engendrant nombre d'abus scandaleux.

Les entreprises devaient payer 1 milliard de cotisations retraite supplémentaires. Elles ont obtenu que cela leur soit compensé par une baisse des cotisations famille.

Le budget comporte cependant des éléments qui vont dans le bon sens. Ainsi, les entreprises qui versent des rémunérations supérieures à 1 million d'euros, devront payer une surtaxe de 50% sur la partie des rémunérations supérieures à ce niveau. La mesure devrait rapporter 260 millions en 2014. Malheureusement, elle ne s'appliquerait que sur 2 ans. Et il faudra que le gouvernement résiste cette fois à la fronde de certains footballeurs.

Le gouvernement réaffirme sa détermination de lutter contre l'optimisation fiscale en interdisant les déductions d'intérêts versés dans un pays où ceux-ci ne sont pas imposables et en se promettant de mieux contrôler les prix de transfert lors d'opérations de restructuration. Mais ceci sera-t-il compatible avec la baisse des moyens de l'administration fiscale ?

La contribution climat énergie (CCE) est une taxe carbone s'appliquant aux produits énergétiques : elle sera calculée en fonction d'un prix de la tonne de CO<sub>2</sub> (7 euros en 2014, qui devrait monter à 14,5 euros en 2015, à 22 euros en 2016). Ainsi, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques devrait augmenter progressivement. La mesure ne rapporte que 340 millions d'euros en 2014 ; elle devrait rapporter 4 milliards en 2016. La progression est cependant lente ; une hausse plus rapide donnerait un signal plus clair et permettrait d'impulser et de financer les nécessaires mesures d'économies d'énergie.

## **Une baisse de 15 milliards d'euros des dépenses publiques.**

L'ampleur de la réduction des dépenses publiques prévue en 2014 est historique. Or les services publics ont déjà beaucoup souffert de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) de Nicolas Sarkozy. Préparés par des « équipes d'audit mixtes » incluant des cabinets de consultants privés (Deloitte, Cap Gemini, BCG, Accenture,

<sup>20</sup> *L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche.* [http://www.ccomptes.fr/content/download/60065/1491770/version/1/file/evolution\\_conditions\\_maitrise\\_crédit\\_imp%C3%B4t\\_faveur\\_recherche.pdf](http://www.ccomptes.fr/content/download/60065/1491770/version/1/file/evolution_conditions_maitrise_crédit_imp%C3%B4t_faveur_recherche.pdf).

Ernst and Young, McKinsey, BearingPoint, IDRH, etc.), de nouveaux modèles organisationnels avaient été imposés, souvent sans tenir compte des particularités du service public : restructuration, individualisation des rémunérations, mise en compétition des agents et des services, mobilité forcée, retrait des services publics dans les zones rurales et semi-urbaines, etc. Les services déconcentrés de l'État et les opérateurs publics ont été particulièrement affaiblis<sup>21</sup>. Et parallèlement à la RGPP, le mode de financement des hôpitaux a été modifié pour mettre en place une « tarification à l'activité » et une forte diminution de leur masse salariale, aboutissant selon les établissements « à des réductions d'effectifs de 5% à 10% sur 4 ou 5 ans »<sup>22</sup>. La RGPP a été prolongée, sous une forme un peu atténuée, par la MAP (modernisation de l'action publique).

Les nouvelles coupes budgétaires prévues par le PLF 2014, et qui doivent se prolonger jusqu'en 2017, vont donc limiter encore un peu plus la capacité des administrations et des opérateurs à entretenir les infrastructures et assurer un service public de qualité sur tout le territoire. Elles risquent en outre d'aggraver les inégalités territoriales alors que celles-ci se sont beaucoup accrues ces dernières années.

Le budget comporte donc 15 milliards de réductions de dépenses. Soit :

- 6 milliards de baisse des dépenses sociales. Les prestations familiales ne bénéficient d'aucun gain de pouvoir d'achat. Les mesures en faveur des familles les plus pauvres (hausse de l'ASF et du complément familial pour les plus pauvres) sont financées par des réductions des prestations de familles plus à l'aise (qui subissent la réduction de la PAJE et du CLCA) ; le gain net pour les finances publiques étant de 200 millions. La politique familiale se concentre de plus en plus sur les plus pauvres. Au nom d'un argument de justice sociale (donner d'abord aux plus pauvres), c'est le modèle libéral de protection sociale qui est ainsi promu : des prestations minimales, réservées aux pauvres, les autres étant incités à se tourner vers des protections privées. Le RSA est lui augmenté de 2%, en pouvoir d'achat. C'est un rattrapage bienvenu. Mais pour éviter la poursuite de la baisse tendancielle, le gouvernement aurait dû annoncer que les prestations familiales et le RSA seraient dorénavant indexés sur les salaires (et non sur les prix). Les réformes des retraites fournissent 2 milliards d'économies grâce à la perte de 1% du pouvoir d'achat des retraites de l'AGIRC-ARRCO et au report du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> octobre de l'indexation des pensions du régime général (soit une perte de 0,7% de pouvoir d'achat). Le gouvernement anticipe 0,3 milliard d'économies des négociations de l'assurance chômage (moins de prestations donc pour plus de chômeurs). Les prestations de santé ne progresseraient que de 1,1% (en volume),

21 IGA, IGF et IGAS, *Bilan de la RGPP et condition de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, sept. 2012. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000520/0000.pdf>

22 *Ibid.*, p.34.

grâce à des baisses de tarifs de médicaments et d'actes, sans aucune nouvelle mesure de déremboursement.

- 6 milliards de baisses des dépenses de l'État. Le point d'indice de la fonction publique reste gelé, donc les fonctionnaires continueront à subir des pertes de pouvoir d'achat. Les effectifs de la fonction publique seraient stables (les 10 000 postes créés dans l'Éducation nationale, les 1000 postes créés dans la police et la justice seraient compensés par 7900 postes de moins dans la Défense, 2 600 de moins au ministère de l'économie, etc., avec un bilan négatif de 1000). S'y ajoutent des économies de fonctionnement et d'investissement dont certaines sont très contestables comme la baisse de l'APD (aide publique au développement), la baisse des subventions pour l'acheminement des quotidiens, la forte réduction de la prime d'apprentissage, l'arrêt de grands chantiers culturels ou patrimoniaux, la non-indexation des allocations logement. Il n'y a pas de grandes remises en cause des domaines d'intervention de l'État, mais des baisses de dépenses qui risquent souvent de nuire à son efficacité. Faut-il réduire le nombre de fonctionnaires affectés au contrôle fiscal, à l'inspection du travail, au contrôle sanitaire, etc. ?
- 3 milliards de réduction des concours de l'État aux collectivités locales, ce qui obligera celles-ci à réduire leurs dépenses alors même qu'elles doivent mettre en place la réforme des rythmes scolaires, qu'elles doivent financer le développement des crèches et que les dépenses sociales augmentent (hausse de 2% du RSA). Toutefois, les départements pourront augmenter de 1,2 milliard les droits de mutation. Est-ce à sa capacité de réduire les dépenses publiques que sera jugé le gouvernement ? Bernard Cazeneuve le revendique : « *Je veux être le ministre des économies, pas celui des impôts* ». François Hollande le disait le 13 novembre 2012 : « *La dépense publique atteint aujourd'hui 57 % de la richesse nationale. C'était 52 % il y a cinq ans. Est-ce que l'on vit mieux pour autant ? Non !* » La France n'est-elle pas le deuxième pays du monde (après le Danemark) pour le niveau des dépenses publiques ? Réduisons les dépenses publiques et nous serons sauvés. Pourtant, cette politique qui devrait nous sauver, les gouvernements, celui de Fillon et celui d'Ayrault, ne l'engagent que lentement. Manque de courage ? Et si la baisse des dépenses publiques était une stratégie illusoire ?

D'abord, la France est en période de chômage de masse et de déficience de la demande. De sorte que la baisse des dépenses publiques se traduit par une nouvelle baisse de la demande, donc de la production, puis de la demande privée. Et non pas par un essor de l'activité. Un jeune qui n'est pas embauché comme enseignant ne devient pas ingénieur dans une entreprise innovante ; il devient chômeur. Certes, on peut toujours prétendre que les chômeurs supplémentaires pèseront sur les salaires, que la baisse des salaires entraînera des gains de compétitivité, ce qui à terme

relancera l'emploi. Mais avec quels délais et quels sacrifices ? Faut-il miser sur des gains de compétitivité sur des pays qui eux-mêmes essayent de gagner en compétitivité sur nous ? Ne peut-on craindre au contraire que la zone euro ne s'engage ainsi dans une spirale sans fin : baisse du PIB, chute des recettes fiscales, nouvelles politiques d'austérité ?

Surtout que la France a perdu 10 points d'activité du fait de la crise. Ne pas se donner comme objectif de les regagner, c'est se résigner à la persistance d'un chômage de masse. Les dépenses publiques représentent la moitié du PIB. Si elles n'augmentent plus, les dépenses privées devraient augmenter de 4% l'an, pour retrouver une croissance satisfaisante, disons de 2% l'an. Est-ce concevable ?

Surtout, les dépenses publiques sont foncièrement utiles. Le gouvernement précédent a déjà essayé de les réduire au maximum avec la RGPP. Il est difficile de continuer indéfiniment ; il est dangereux de s'engager à réduire de 75 milliards les dépenses publiques comme le fait le gouvernement actuel, sans s'interroger sur l'utilité des dépenses supprimées. Les jeunes enfants ont besoin de plus de crèches, pour que toutes les mères qui le souhaitent puissent travailler à plein temps. Il faudrait augmenter nettement les allocations familiales, si on veut faire échapper tous les enfants à la pauvreté. On aura besoin de plus de prestations vieillesse si on veut garantir aux jeunes qu'ils pourront partir à la retraite à un âge satisfaisant, avec un niveau de retraite correct. Le débat sur les rythmes scolaires l'illustre aussi : les parents veulent pour leurs enfants des activités périscolaires de qualité ; ceci demande d'employer des animateurs bien formés ; là encore, il faut plus de dépenses publiques. Dans les communes, départements et régions, la population refuse des fusions autoritaires qui, sous prétexte d'économies, diminueraient les services publics de proximité. La transition écologique suppose, elle aussi, des dépenses publiques : rénovation urbaine, transports collectifs, aide aux travaux d'économies d'énergie. En situation de chômage de masse, ces dépenses publiques ne se font pas au détriment des dépenses privées, au contraire...

Certes, on peut toujours trouver des exemples de gaspillage dans les dépenses publiques. Mais n'en trouve-t-on pas plus encore dans certaines dépenses privées, dans les dépenses publicitaires, dans les salaires ridiculement élevés des banquiers et opérateurs de marchés, des cadres dirigeants, dans les dividendes excessifs que versent les grandes sociétés ?

Le poids des dépenses régaliennes n'est pas supérieur à celui des autres pays développés. La France se caractérise surtout par le poids important de la protection sociale et des dépenses profitant directement aux ménages, de sorte que c'est sur les ménages que pèserait toute baisse importante des dépenses publiques.

### Dépenses publiques par fonction (en % du PIB, 2007)

	Zone euro	Allemagne	France	RU	Suède	EU
Administration générale	3,6	2,9	4,1	2,2	5,6	2,1
Charge de la dette	3,0	2,9	2,7	2,2	1,8	2,7
Défense	1,3	1,0	1,7	2,3	1,6	4,1
Sécurité	1,7	1,5	1,5	2,5	1,3	2,0
Affaires économiques	3,9	3,2	3,2	2,9	4,0	3,5
<b>Total</b>	<b>13,5</b>	<b>11,5</b>	<b>13,2</b>	<b>12,1</b>	<b>14,3</b>	<b>14,4</b>
Environnement	0,8	0,5	1,0	1,0	0,4	0,0
Logement, équipements collectifs	1,0	0,8	1,9	1,1	0,7	0,7
Education	4,7	3,9	5,5	6,1	6,7	6,0
Culture	1,1	0,8	1,4	1,0	1,1	0,3
Santé	6,8	6,5	7,8	7,0	6,6	7,4
Protection sociale	18,2	19,4	21,8	15,1	21,1	6,7
<b>Total</b>	<b>46,1</b>	<b>43,5</b>	<b>52,6</b>	<b>43,2</b>	<b>51,0</b>	<b>35,5</b>

Si les dépenses publiques représentent aujourd'hui 57% du PIB contre 52% en 2007, ce n'est pas qu'elles aient explosé depuis 5 ans (leur croissance, en volume, n'a été que de 1,4% l'an), c'est que le PIB, lui, n'a pas progressé, qu'il est en 2013 au même niveau qu'en 2007. Après la crise (causée par l'explosion, puis l'implosion de la finance, et non par une quelconque hausse des dépenses publiques), les politiques d'austérité ont brisé la reprise de croissance en 2012. Le gouvernement doit-il se donner comme objectif de prolonger l'austérité pendant 4 ans encore ? Ne nous y trompons pas : une austérité par la baisse des dépenses publiques serait encore plus pénible économiquement et socialement pour la masse de la population que l'austérité par la hausse des impôts.