

Budget 2014

ENTRE

ÉCONOMIES

VIRTUELLES ET

INCERTITUDES

SUR LES

RECETTES

Novembre 2013 - Numéro spécial - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

Sommaire

3 | Préambule

5 | La dépense publique totale va encore augmenter en 2014 et dépasser 1 200 milliards d'euros

6 | I. Les économies affichées sur les dépenses ne sont pas crédibles

Le budget de la France ? Non pas 370,4 milliards d'euros, mais 688 milliards d'euros si on prend en compte la zone hors norme

Les efforts sur les dépenses de personnel ne sont pas sincères

La réduction des dotations aux collectivités territoriales : on rend d'une main ce que l'on prend de l'autre

Le programme d'investissement d'avenir est-il neutre pour le déficit au sens de Maastricht ?

6 milliards d'économies sur le champ des dépenses sociales : où sont-elles ?

15 | II. Les performances fiscales attendues par le gouvernement sont sans aucun doute optimistes

La construction des projections de recettes

La maîtrise des niches fiscales ? Elles augmentent !

18 | Entretien avec le sénateur Marini

« La détermination pour réaliser de vraies économies est faible »

23 | « Les Français et la dépense publique »

Résultats du sondage *Figaro Magazine* – OpinionWay, octobre 2013

27 | Annexes

29 | Bibliographie, méthodologie et glossaire

SOCIÉTÉ CIVILE

est une publication de la Fondation iFRAP. Fondation reconnue d'utilité publique. Mensuel. Prix au numéro : 8 €. Abonnement annuel : 65 €. 5 rue Cadet, 75009 Paris. Tél. 01 42 33 29 15. contact@ifrap.org. Site Internet : www.ifrap.org

Directeur de la publication : Olivier Mitterrand. Directrice de la rédaction : Sandrine Gorrieri. Rédactrice en chef : Agnès Verdier-Molinié (institutions, santé, syndicats). Équipe de rédaction : Christian Arnault, Philippe François (retraites, santé), Bertrand Nouel (droit, économie), Samuel Servièrre (fiscalité), Charlotte Uher (éducation, culture). Responsable du service abonnements : Monique Olivet. Conception éditoriale et graphique, secrétariat de rédaction : **TEMA | presse** (03 87 69 18 01). Mise en page, correction-révision : Pixel Image. Impression : Socosprint Imprimeurs, 36 route d'Archettes, 88000 Épinal. Dépôt légal : novembre 2013. ISSN : 1299-6734. CPPAP : 0115 G 82410.

Budget 2014 :

entre économies virtuelles et incertitudes sur les recettes

Étude réalisée par Samuel-Frédéric Servière

« Les économies pour 2014 seront sans précédent (...) : 10 milliards d'euros d'économies, ça ne s'est jamais vu », a déclaré le Premier ministre. Ça ne s'est jamais vu et cela ne se verra pas en 2014. 2014 sera encore une année de hausses d'impôts (10 milliards d'euros estimés), contrairement à ce qui avait été promis, notamment car les baisses de dépenses annoncées sont en partie fictives. La Fondation iFRAP s'est penchée sur les documents budgétaires 2014 et remet fortement en question le montant des économies qui seront réellement effectuées. Difficile de donner un chiffre précis compte tenu d'un certain manque de transparence, mais entre 1,3 et 2,7 milliards parmi les 8,6 milliards documentés seraient des économies virtuelles. Soit un quart des annonces d'économies gouvernementales sur le budget de l'État.

Le gouvernement a annoncé un effort de 15 milliards d'euros d'économies sur l'ensemble des dépenses publiques dont 8,6 sur le seul budget de l'État. Rassurez-vous : globalement, le budget net stagnera, passant de 371,7 à 370,3 milliards d'euros si l'on se contente des dépenses sous norme. En réalité, la « maî-

trise » affichée des dépenses dépend en grande partie de ce que les pouvoirs publics choisissent de placer et de financer en dedans ou en dehors des normes.

Actuellement, les normes de dépenses qui s'imposent à l'État sont doubles :

- la norme zéro valeur soit, en clair, les dépenses qui doivent être stabilisées à l'euro près. Cette norme zéro valeur (278 milliards d'euros en 2014) comprend les dépenses du budget général, ainsi que les prélèvements sur recettes opérés au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi que le plafonnement des taxes affectées aux opérateurs ;

- la norme zéro volume qui intègre les dépenses sous norme zéro valeur (pas de progression de la dépense d'une année sur l'autre en euros courants) auxquelles sont ajoutés la contribution de l'État aux pensions de ses agents ainsi que le financement du service de la dette (l'ensemble doit être stable en euros constants).

La Fondation iFRAP et la Cour des comptes avaient déjà taclé Bercy sur le budget 2013 où les économies annoncées étaient largement

surestimées à 9 milliards d'euros. La nouvelle appréciation du gouvernement à 7 milliards pour 2014 laisse perplexe dans la mesure où cette estimation laisserait penser que les économies réalisées entre 2012 et 2013 n'ont pas du tout infléchi la structure dépensière de nos administrations centrales.

De plus, notre étude met en avant que la réduction des dotations aux collectivités locales a été plus que compensée. Quant aux 6 milliards d'euros d'économies sur les dépenses de Sécurité sociale, comme nous

le verrons, elles ne sont pas détaillées et non encore négociées avec les organismes concernés.

À cela s'ajoute la grande incertitude qui pèse sur les recettes fiscales pour 2014, au vu de ce que l'on est en train de constater pour 2013. Au final, se profile un déficit supérieur aux engagements pris devant nos partenaires européens, auquel s'ajoute un risque de dérapage de la charge de la dette. 2014 est l'année de tous les dangers pour les finances de la France.

Dans cette étude spéciale sur le budget 2014, la Fondation iFRAP met en avant les résultats suivants :

■ la dépense publique totale va encore augmenter en 2014 et dépasser 1 200 milliards

■ 687,6 milliards de dépenses brutes au total pour l'État

■ un déficit structurel sous-évalué qui dépassera 3,6 % en 2014, rien que pour l'État

■ les 15 milliards d'euros d'économies annoncés sur l'ensemble des dépenses publiques sont en partie fictifs

■ stabiliser la dette demanderait 30 milliards d'économies en plus

■ la masse salariale de l'État fuite vers les opérateurs (plus de 18 000 agents sur deux ans)

■ la dotation aux collectivités locales baisse en apparence mais est surcompensée en pratique (+ 2,03 milliards contre - 1,5 milliard d'euros)

■ les programmes d'investissement d'avenir (11 milliards d'euros dont 9,5 au budget général) jouent sur les déficits publics à hauteur de 4,5 milliards d'euros qui doivent être considérés comme des subventions

■ Entre 15,8 et 21,9 milliards d'euros de risque de surévaluation des recettes publiques

Enfin, la Fondation iFRAP publie un sondage exclusif coréalisé avec l'institut OpinionWay sur l'opinion des Français face à la dépense

publique : pour 71 % d'entre eux les économies budgétaires annoncées par le gouvernement ne sont pas crédibles (voir page 22).

La dépense publique totale va encore augmenter en 2014 et dépasser 1 200 milliards d'euros

Le budget 2014 actuellement en discussion devant le Parlement met en avant une maîtrise inégalée de nos finances publiques depuis près de 30 ans. Qu'on en juge : croissance anticipée très proche des valeurs moyennes retenues par les conjoncturistes (+ 0,9 % quand ces derniers retiennent 0,8 %), prévision d'inflation modérée à 1,3 %, maîtrise des dépenses avec sous la norme « zéro valeur »¹ pour l'État des économies affichées de 1,5 milliard d'euros hors charges de la dette et pensions. Au-delà, des efforts tous azimuts sur l'ensemble des grandes

masses de dépenses publiques : opérateurs de l'État, collectivités territoriales, Sécurité sociale, chaque bloc contribuant au redressement des comptes publics.

Côté recettes, un alourdissement modéré de la fiscalité de 0,15 point de PIB ferait passer la charge fiscale pesant sur les contribuables et les entreprises de 46 à 46,1 % du PIB, soit seulement 2,7 milliards d'euros supplémentaires. Les finances publiques seraient donc maîtrisées comme jamais. Malheureusement, la réalité est tout autre. Explications.

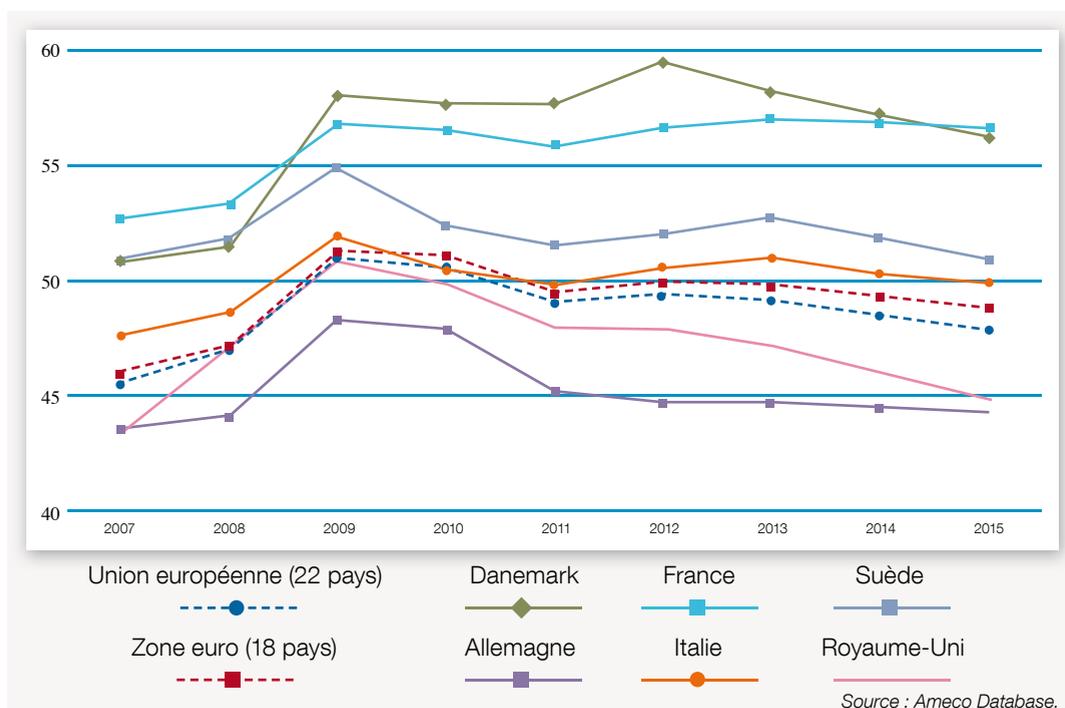
Milliards € courants	Montant des dépenses publiques 2012-2014		
	2012	2013	2014
Dépenses			
État, y.c. MES, PIA 2	421,2	424,6	429,7
ODAC (évaluation)	81,7	82,6	83,8
ASSO	548,9	558,8	568,3
APUL	242,5	245,4	248,6
Total non consolidé	1 294,3	1 311,4	1 330,3
Total consolidé	1 151,2	1 178,9	1 200,2

¹ Les dépenses de l'État au sens large englobent les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes et les taxes affectées en substitution de crédits budgétaires ; le projet de loi prévoit que ces dépenses totales ne progressent pas, à périmètre constant, plus vite que l'inflation. Il s'agit de la norme dite « zéro volume ». À l'intérieur de cet ensemble, les dépenses hors charge de la dette et hors dépenses de pension sont stabilisées en valeur. Il s'agit de la norme « zéro valeur ».

I Les économies affichées sur les dépenses ne sont pas crédibles

Le tendancier de hausse des dépenses est surrévalué de 1,7 à 2,3 milliards d'euros

Montant des dépenses publiques totales en % du PIB dans différents pays d'Europe



Le budget de l'État passe de 375,4 milliards d'euros à 379,9 milliards d'euros avec les investissements d'avenir en 2014 (hors fonds de concours). Il faut donc se mettre d'accord sur la définition d'économies afin de ne pas mettre en avant des économies « virtuelles ». Pour cela, il faut revenir sur la notion contestée de « tendancier ». Le gouvernement affiche 15 milliards d'euros d'économies tendancielles sur le total des dépenses publiques. Celles-ci sont exprimées par

rapport à une croissance des dépenses publiques sur 10 ans évaluées à + 1,7 % an quand la Commission européenne les évalue à + 1,6 %. En limitant la progression des dépenses à + 0,4 % pour 2014, les économies dégagées par rapport au tendancier sont de 0,4-1,7 = - 1,3 %, soit 15 milliards d'euros. Ces « économies » restent cependant virtuelles pour deux raisons :
 ■ d'une part, si la France avait retenu la progression moyenne de la Commission, les efforts réali-

sés auraient été de - 1,2 %, soit 14 milliards d'euros, puisque le tendanciel est plus faible ;

■ d'autre part, les dépenses continuent à augmenter, il n'y a pas véritablement de baisse en valeur absolue de la dépense publique (moins de dépenses en euros courants), mais uniquement un ralentissement en volume (faible augmentation des dépenses en euros courants).

Ensuite, la méthode retenue par le gouvernement n'est pas homogène en fonction des dépenses. Ainsi, le tendanciel s'agissant des dépenses de personnel de l'État, par exemple, est différent suivant que l'évaluation provient de la Cour des comptes (+ 1,3 milliard d'euros/an) ou du gouvernement (+ 2,2 milliards). **L'explication⁵ : l'évalua-**

tion de la Cour se base sur un effectif constant, tandis que le gouvernement se base sur une progression moyenne de la masse salariale sur les dix dernières années avec des effectifs en progression. Cette approche surévalue donc les économies réalisées par rapport au tendanciel. Il n'y a donc pas d'accord méthodologique sur l'évaluation de chaque tendanciel par nature de dépense. On remarquera qu'avec le programme de réduction de dépenses, le gouvernement ne neutralise pas totalement le tendanciel de hausse qu'il anticipe (potentiel de 11,5 milliards). Il fait mieux que le tendanciel sur les dépenses du budget général mais ne prévoit pas d'économies possibles sur les pensions publiques.

La prévision de croissance à 0,9 % hors inflation n'est pas réaliste

Le Haut Conseil des finances publiques, organisme rattaché à la Cour des comptes, a précisé dans son récent avis que la stratégie retenue par le gouvernement était « plausible ». En réalité, l'appréciation de la haute autorité est plus complexe. Dans son avis du 20 septembre 2013, il est fait des réserves : « Le scénario économique présente des éléments de fragilité. En particulier les prévisions d'emploi sont optimistes ». Cette « faiblesse » est très importante parce qu'elle rejaillit mécaniquement sur le coût du chômage et le dynamisme des cotisations et prélèvements sociaux. En effet, le scénario du projet de loi de finances (PLF) table sur une progression de + 0,6 % de l'emploi total en moyenne annuelle alors que l'Unedic projette une progression de seulement + 0,1 %. Le « volontarisme » du gouvernement est donc massif.

Par ailleurs, si l'hypothèse de croissance retenue reste proche (0,9 contre 0,8 %) de la moyenne du *consensus forecast* (consensus des conjoncturistes et groupe technique de la Commission économique de la nation), **la méthode retenue pour déterminer la part structurelle du déficit anticipé pour 2014 est, elle, plus sujette à caution. Le déficit structurel se définit comme le déficit public corrigé des effets du cycle économique. Pour le calculer, le gouvernement a besoin de déterminer un PIB potentiel, c'est-à-dire une production que notre économie serait capable de soutenir durablement**^{*}. Or le gouvernement table sur une croissance potentielle en 2014 de 1,5 % contre 1,4 % en 2013. En conséquence, la surestimation de l'écart de production (c'est-à-dire l'écart entre croissance réelle et croissance potentielle) a un effet anesthésiant sur l'évaluation des efforts à faire par les pouvoirs publics au regard des exigences communautaires qui, en vertu du Pacte budgétaire européen, estiment les objectifs à moyen terme des pays européens uniquement en termes structurels. **On comprend donc qu'en augmentant le PIB potentiel, donc l'écart de production, on surestime le déficit conjoncturel et on sous-estime le déficit structurel.** Le Haut Conseil ne dit pas autre chose : « Surestimer l'écart de production d'un point conduit à surestimer le solde conjoncturel de 0,5 point et à sous-estimer le solde structurel de 0,5 point. » Si, comme il est possible de le penser avec prudence, la crise a modifié définitivement la croissance potentielle de l'économie française d'avant crise (notamment par la destruction de ses capacités de production), le gouvernement fait un « pari » en estimant la croissance potentielle à 1,4 % en 2013, 1,5 % en 2014, soit proche de son maximum historique, qu'elle devrait à nouveau atteindre en 2016.

* Voir « Solde structurel et effort structurel », documents de travail de la DGTPÉ, décembre 2009.

2 | Voir Rapport Eckert, PLF 2014, tome I, note 2, p. 116.

Soit 8,6 milliards d'économies annoncées dont 7 milliards d'économies sur le tendanciel de dépenses

Synthèse des économies « affichées » sur les dépenses publiques en 2014

Types d'économies par rapport à la tendance	Montant des économies
Dépenses de l'État	6,0
dont stabilisation de la masse salariale	1,7
dont réduction des dépenses de fonctionnement courant	0,9
dont stabilisation des dépenses d'intervention	1,9
dont stabilisation des dépenses d'investissement	0,7
dont charge de la dette	0,5
dont PSR en faveur de l'Union européenne	0,3
Dépenses des opérateurs de l'État	1,1
dont baisse des subventions pour charge de service public	0,6
dont baisse des ressources affectées	0,5
Dépenses locales	1,5
Réduction des concours de l'État aux collectivités territoriales	1,5
Dépenses des administrations sociales et de l'Unedic	5,8
Dont maîtrise des dépenses d'assurance maladie (Ondam)	2,9
Dont réforme des retraites de base et complémentaires	1,9
Dont économies sur les prestations familiales	0,2
Dont économies sur les dépenses de gestion des caisses de Sécurité sociale	0,5
Dont économies attachées à la négociation de la nouvelle convention d'assurance chômage	0,3
Total	14,4

Source : rapport Eckert, PLF 2014, tome I, p. 20.

Par ailleurs, on peut critiquer la méthode adoptée. En effet, le tendanciel est évalué sur 10 ans, si bien que les effets de réduction des dépenses engagées au cours des autres exercices n'ont qu'un effet très marginal sur la baisse du tendanciel. En conséquence, il n'est pas possible de vérifier l'effet 2007-2013 sur la baisse des dépenses en 2014. Ce phénomène est brouillé par le fait que le gouvernement ne publie pas de remise à jour régulière des tendanciel et n'en a pas communiqué de nouveaux à la Cour des comptes lors du débat budgétaire 2014. En tout état de cause, les « économies » tendancielle déjà réalisées peuvent avoir trois effets possibles :

- soit baisser le tendanciel grâce à des économies

structurelles infléchissant durablement l'évolution des dépenses ;

- soit rester neutre par rapport au tendanciel, l'économie n'a donc pas d'effet sensible sur l'évolution des dépenses, elle ne fait que ralentir momentanément la progression qui repart ensuite à vitesse inchangée ;

- soit modifier le tendanciel à la hausse sans modifier les fondamentaux de la dépense, celle-ci ajoute un effet de rattrapage. C'est ce que provoque la technique du coup de rabet.

En somme, en ne publiant pas clairement les données permettant d'effectuer ses chiffrages, le gouvernement entretient le flou sur l'évaluation de la dérive tendancielle de ses dépenses par nature. Si

d'un point de vue macrobudgétaire, l'évolution constatée est proche de celle de la Commission européenne (+ 1,7 % par an sur l'ensemble des

administrations publiques), l'évolution par nature reste floue et permet en réalité de nombreuses manipulations et points de fuites...

Les efforts pour limiter la dérive des comptes sont-ils suffisants ?

Un objectif prioritaire : atteindre le solde stabilisant

Il s'agit du déficit à atteindre pour stabiliser la dette en points de PIB. Le gouvernement bénéficie à l'heure actuelle de taux de refinancement de sa dette particulièrement accommodants. Tellement accommodants même, qu'ils permettent au gouvernement d'estimer réaliser près de 500 millions d'euros d'économies sur ce poste*. Cependant, cette période de taux bas est nécessairement précaire. Confère la récente décision de Standard & Poor's de diminuer la note de la France de AA+ à AA. Or, si la situation économique s'aggrave et s'il faut donner des gages supplémentaires aux agences de notation, c'est entre 8 et 18 milliards d'euros de plus qu'il faudra trouver pour maintenir nos marges de manœuvre. Il faudrait mettre à profit cette période pour atteindre le plus vite possible un niveau de déficit susceptible de « stabiliser la dette », puis de la faire décroître. Nous avons calculé l'effort pour y parvenir : on constate que le projet de loi de finances 2014 révisé à la baisse les soldes publics du Programme de stabilité 2013-2017 et éloigne de deux ans la perspective de stabiliser la dette, soit 2016 au lieu de 2014. Par ailleurs, l'effort requis pour atteindre cette cible, qui devrait être notre priorité absolue afin de sortir de la zone de danger que nous affrontons aujourd'hui, est évalué à 1,5 point de PIB supplémentaire, soit 36 milliards d'euros (d'économies ou de prélèvements obligatoires**) à dégager.

Un objectif alternatif : dégager un excédent primaire (solde budgétaire à l'équilibre avant le paiement de la charge de la dette)

À défaut de pouvoir stabiliser la dette en 2014, le gouvernement pourrait néanmoins avoir une position de repli, consistant à ne pas faire financer les dépenses courantes par l'endettement. Cette position serait moins coûteuse en économies que la première. Nous avons là aussi chiffré les efforts à réaliser en ce sens : il en ressort que l'effort représenterait 1,1 point de PIB en 2014, mais seulement de 0,2 point de PIB en 2015, soit respectivement 22 et 4 milliards d'euros environ (voir annexe 1).

Ces deux exemples montrent qu'une politique volontariste de coupes ciblées dans les dépenses publiques de l'État pourrait permettre d'atteindre un équilibre hors charges d'intérêts dès 2015, pour un coût moindre que l'effort de stabilisation de la dette du solde stabilisant (comparer 22 milliards à 36 milliards d'euros la première année).

* I Voir Rapport Eckert, PLF 2014, tome I, p. 20.

** I Nous verrons que cette dernière option n'est pas véritablement envisageable (cf. infra).

I Le budget de la France ? Non pas 370,4 milliards d'euros mais 688 milliards d'euros si on prend en compte la zone hors norme

Afin de faciliter l'illustration de notre propos, il importe de bien prendre en considération le montant total des crédits budgétaires inscrits en

loi de finances pour avoir la vue la plus complète possible du périmètre du budget de l'État. Celui-ci se présente un peu à l'image d'un iceberg :

avec une partie émergée qui est normée dans son périmètre, d'abord en volume « zéro volume » (comprenant l'ensemble des crédits du budget général ainsi que les contributions aux pensions de fonctionnaires et au service de la dette), puis en « zéro valeur » sur l'ensemble du budget général y compris les prélèvements sur recettes en direction de l'Union européenne et des collectivités territoriales ; une partie qui est « en dehors de la norme »

et sur laquelle la contrainte s'exerce de façon beaucoup plus diffuse. On y trouve les budgets annexes, mais également les comptes spéciaux, les remboursements et dégrèvements d'impôts (qui s'apparentent à des atténuations de recettes et de dépenses), les fonds de concours ainsi que les dotations auprès des mécanismes européens de stabilité et les programmes d'investissement d'avenir (PIA 2)³.

	2013	2014	
budget «normé»	Charge de la dette	46,8	46,6
	Contributions au CAS pensions	45,2	45,4
	Dépenses du budget général	199	199,1
	PSR collectivités territoriales	55,7	54,3
	PSR UE	20,4	20,1
	Intégration des taxes affectées aux opérateurs	4,6	4,8
	Budget maîtrisé ▶	371,7	370,3
Hors norme	Les dotations au profit du MES	6,5	3,2
	Les dotations au profit du BEI	1,6	0
	Les crédits au profit du PIA 2	0	11
	Fonds de concours	3,3	3,9
	Remboursements et dégrèvements	96,1	101,9
	Budgets annexes	2,3	2,3
	Fonds de concours des BA	0,2	0,2
	Comptes d'affectations spéciales	74,5	70,9
	Comptes de concours financiers	114,9	123,9
		Budget non maîtrisé ▶	299,4
	Budget total en « crédits bruts » ▶	671,1	687,6

3 11 milliards de programmes d'investissements d'avenir sur crédits auprès d'opérateurs et 1 milliard sous forme de comptes de concours financiers. Précisons que sur le champ norme et hors norme nous avons choisi d'y faire figurer des « quasi-dépenses », à savoir les PSR, mais également les remboursements et dégrèvements qui minorent les recettes et peuvent être effectivement assimilés à de quasi-dépenses (ils permettent d'ailleurs de passer des dépenses brutes aux dépenses nettes dans l'article d'équilibre).

Il apparaît que le budget situé dans la norme zéro volume semble parfaitement maîtrisé avec une baisse même historique des crédits en valeur absolue passant de 371,8 milliards d'euros en 2013 à 370,3 milliards, soit un effort global de 1,4 milliard. Par ailleurs, l'allègement de la charge de la dette compenserait l'augmentation de la contribution aux pensions des fonctionnaires. Notons que l'augmentation des pensions à + 0,2 milliard d'euros est obtenue par l'intermédiaire d'un artefact de trésorerie, le report d'avril à octobre de la revalorisation des pensions. Si on regarde maintenant « sous la ligne

de flottaison », on constate que les crédits ouverts évoluent de façon beaucoup plus dynamique. Notamment sur les agrégats des budgets annexes, fonds de concours, comptes d'affectations spéciales et comptes de concours financiers qui ont un impact significatif sur le déficit (contrairement aux autres dépenses hors norme qui sont normalement neutres sur le déficit au sens de Maastricht, programmes d'investissement d'avenir 2, dotations aux fonds de stabilisation de la zone euro). Il va donc falloir s'attacher à regarder si Bercy n'a pas fait passer certaines dépenses de façon détournée de l'enveloppe normée vers la zone hors norme.

I Les efforts sur les dépenses de personnel ne sont pas sincères

La maîtrise des dépenses de personnel est un des objectifs les plus importants du gouvernement. En effet, sur ce volet, le gouvernement entend « stabiliser la masse salariale », c'est-à-dire afficher des économies tendancielle de 1,7 milliard (par rapport à une croissance spontanée de 2,2 milliards d'euros). En réalité, la progression de la masse salariale devrait passer de 81,1 milliards à 81,4 milliards, soit environ 300 millions d'euros entre la loi de finances initiale 2013 et le projet de loi de finances 2014. Mais comment « tenir » la dépense lorsque les

mesures catégorielles, Gipa (garantie individuelle de pouvoir d'achat), progression de carrières, mesures bas salaires, représentent une augmentation de +700 millions d'euros ? La réponse provient du schéma d'emploi, il suffit pour cela en plus des départs à la retraite et des remplacements de « faire transiter » du personnel vers les opérateurs. Ainsi, des dépenses de titre 2 (dépenses de personnel) se transforment-elles en dépenses de titre 3 (subventions pour charges de services publics) en direction des opérateurs de l'État.

I Effectifs en équivalent temps plein (ETP)

Plafonds d'autorisations d'emplois de l'État hors effectifs opérateurs hors plafond (exprimés en ETP)	Ministères 2014	Opérateurs 2014	Total 2014
Affaires étrangères	14 508	6 797	21 305
Affaires sociales et santé	10 944	11 918	22 862
Agriculture, agroalimentaire et forêt	30 938	15 254	46 192
Culture et communication	10 878	17 876	28 754
Défense	275 569	6 116	281 685
Écologie, développement durable, énergie	37 651	17 537	55 188
Égalité des territoires	13 515	468	13 983
Économie et finances	147 268	4 699	151 967
Éducation nationale	964 374	4 413	968 787
Enseignement supérieur et recherche	11 253	248 565	259 818
Intérieur	278 214	1 903	280 117
Justice	77 951	513	78 464
Outre-mer	5 307	131	5 438
Redressement productif	1 267	-5	1 262
Service du Premier ministre	9 689	628	10 317
Sports, jeunesse, éducation populaire et vie associative		1 653	1 653
Travail, emploi, dialogue social et relations professionnelles	9 887	48 014	57 901
Total budget général gouvernement	1 899 213	386 480	2 285 693
Total budget général + Annexes+ fuites vers opérateurs élargis	1 899 213	391 770	2 290 983

* Il s'agit là des seuls effectifs de l'État et de ses opérateurs, auxquels il convient d'ajouter les effectifs de la fonction publique locale et hospitalière pour atteindre environ 5,3 millions d'emplois pour l'ensemble de la fonction publique.

Le suivi des effectifs en ETP permet de reconstituer les passages notamment de personnel des universités au profit des opérateurs, allégeant d'autant la masse salariale de l'État. On voit ainsi qu'entre 2012 et 2014, le personnel de l'État

sous plafond à la charge des opérateurs s'est accru de 18 164 ETP, tandis que les effectifs hors plafond recrutés directement par les opérateurs s'appréciaient de 8 572 ETP, abaissant d'autant les dépenses de personnel.

Évolution des opérateurs de l'État en ETP

	2012	2013	2014	Variation 2012-2014
Total + hors plafond	416 972	434 810	443 708	26 736
Total sous plafond	373 606	385 601	391 770	18 164

Les emplois sous plafonds sont des emplois de fonctionnaires sous statut et payés sur la subvention pour charge de service public. Les emplois hors plafond sont des effectifs recrutés de manière autonome par les opérateurs, le plus souvent des contractuels, et payés sur les ressources propres de l'opérateur.

Dans le même temps, les subventions pour charge de service public accordées aux opérateurs, en dépit du dynamisme de leurs taxes affectées, s'apprécient de 3,92 %, passant de 25,5 à 26,5 milliards d'euros. Une augmentation qui s'est cependant effectuée alors même que les dépenses liées aux cotisations au CAS pension des opérateurs et en partie inscrites au sein des subventions pour charge de service public ont été sorties de la norme zéro valeur

trop contraignante pour être déplacée au sein de la norme zéro volume et groupées avec les contributions au CAS pension des agents de l'État, pour un coût de 5,2 milliards d'euros environ. Les subventions pour charge de service public payées par l'État aux opérateurs semblent donc se charger de plus en plus de dépenses de personnel au détriment de leurs composantes de fonctionnement ou d'investissement.

La réduction des dotations aux collectivités territoriales : on rend d'une main ce que l'on prend de l'autre

1,5 milliard d'euros de baisse de dotation mais 2,03 milliards de recettes supplémentaires

Le gouvernement a annoncé réduire l'enveloppe des prélèvements sur recettes en direction des collectivités territoriales de 1,5 milliard d'euros, en centrant le dispositif préférentiellement sur la dotation globale de fonctionnement. Les « économies » demandées aux collectivités territoriales se répartiraient de la façon suivante : 840 millions d'euros sur le bloc communal (communes et intercommunalités), 476 millions d'euros sur les départements et 184 millions d'euros sur les régions. Cependant, cette « réduction » d'enveloppe serait largement compensée par des ressources débudgétisées. Le rapporteur du budget à l'Assemblée nationale le reconnaît lui-même :

■ d'une part, les collectivités territoriales et a fortiori les communes vont bénéficier de pouvoirs de taux renforcés (augmentation des impôts locaux et relèvement de l'encadrement des taux à leur demande par le comité des finances locales avec des augmentations prévisionnelles de + 4,4 %), mais aussi par le relèvement de 0,7 point des droits de mutation à titre onéreux au profit des départements (pour un gain maximal estimé à 930 millions d'euros) ;

■ d'autre part, les collectivités vont bénéficier de compensation à la charge du contribuable national dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les élus locaux : cela se traduit pour les

régions par la restitution de 300 millions d'euros grâce au fléchage d'une partie de la TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ; ancienne TIPP) et la restitution de 601 millions d'euros sur les frais de perception de la CVAE et de la CFE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et contribution foncière des entreprises ; ancienne taxe professionnelle) ; et pour les départements, par la restitution de 830 millions d'euros de frais de perceptions de la taxe d'habitation ;

■ sans même parler de la compensation par l'État aux régions des primes d'apprentissage supprimées. La restitution des frais de perception (qui sont des majorations d'impôts prélevés par l'État) va s'imputer en atténuation de recettes et de dépenses dans les remboursements et dégrèvements d'impôts en direction des collectivités territoriales qui sont en dehors de la norme de dépense.

En conséquence, face à l'affichage de 1,5 milliard d'euros d'économies sur les PSR, la compensation offerte aux collectivités locales depuis le budget de l'État représente 1,73 milliard d'euros, dont 1,43 sous forme d'atténuation de recettes pour l'État

et 0,3 sous forme de transfert de prélèvement sur recettes. L'opération ne peut donc pas être considérée comme une « économie », elle est plus qu'intégralement compensée⁴.

Ce constat repose en effet sur une évidence, il n'y a pas réellement au travers des documents annexés au PLF de ralentissement des dépenses locales, tout du moins sur le versant des dépenses de fonctionnement. En synthétisant l'analyse, on peut dire que le gouvernement envisage une décélération des dépenses locales en 2014. En réalité, aucune disposition ne viendrait freiner la progression continue des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales (+ 2,4 % en valeur), l'impression optique de décélération provenant de l'anticipation d'une forte contraction de l'investissement local (-3,8 %) liée d'après Bercy au seul cycle électoral, donc à titre purement conjoncturelle. Dans ces conditions, la reprise à partir de 2015 d'une croissance voire d'un rebond de l'investissement à plus de 3 % par an invaliderait totalement la stratégie pluriannuelle retenue, qui prévoit d'atteindre pour les administrations locales l'équilibre à partir de 2015.

Le programme d'investissement d'avenir est-il neutre pour le déficit au sens de Maastricht ?

12 milliards d'euros de programme d'investissement d'avenir cachent 4,5 milliards d'euros de subventions

Quand on retraite le déficit de l'État au sens de Maastricht, il apparaît alors que l'on atteint déjà les 3,6 % de PIB

Le programme de 12 milliards d'euros d'investissements d'avenir est censé être neutre pour le déficit public au sens de Maastricht. Il est même « neutralisé » par le gouvernement dans la présentation de son déficit public qui passerait d'un déficit effectif de - 82,2 milliards d'euros à un déficit de - 70,2 milliards. Le PIA 2 (programme d'investissements d'avenir n° 2) se ventile en 11 milliards d'euros de crédits d'investissement et de 1 milliard d'euros sur

comptes de concours financiers. Cependant, lorsque l'on regarde en détail le retraitement du solde budgétaire au solde public en comptabilité nationale (le solde notifié au sens de communautaire), on se rend compte que le retraitement des investissements d'avenir ne se fait qu'à hauteur de 7,5 milliards d'euros⁵. Ce qui veut dire que 4,5 milliards d'euros de dépenses du programme d'investissement d'avenir sont assimilées à des subventions.

4 | En effet, bien que les 900 millions (300 + 600) de TICPE et de CVAE/CFE soient consacrés à la compensation de la DGD finançant la prime d'apprentissage aux régions (ce qui est neutre budgétairement), les 1,5 milliard d'économies doivent être mis en face des 930 millions de DMTO (et même 1,2 milliard selon la Cour des comptes) et les 830 millions d'euros de frais d'assiette accordés aux départements. Il en ressort un différentiel évalué entre 260 et 530 millions d'euros en faveur des collectivités territoriales.

5 | Le retraitement en comptabilité nationale qui est une comptabilité d'engagement, contrairement à la comptabilité budgétaire qui est une comptabilité de caisse, explique la déduction des dépenses qui ne sont pas engagées au cours de l'exercice. Voir RESF, tome I, p. 38.

La conséquence est que le déficit pour 2014 présenté par le gouvernement à l'occasion du PLF ne serait plus de 70,2 mais de 74,7 milliards d'euros

soit déjà 3,6 % du PIB pour le seul budget de l'État alors que le PLF 2014 annonce 3,6 % pour l'ensemble des administrations publiques.

De la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale

	Solde en comptabilité budgétaire	- 82,2
Comptabilité en droits constatés	Primes et décotes à l'émission	2,5
	Décalage TVA	0,5
	Investissement en partenariat public-privé	-0,2
	Dépense de matériel militaire	0,5
Opérations budgétaires traitées en opérations patrimoniales	Dotation au mécanisme européen de stabilité	3,2
	Investissements d'avenir	7,5
	Versement aux organismes internationaux	0,6
	Prêts aux États étrangers	0,8
	Dépenses d'investissements d'avenir (CDC)	- 0,5
	Solde en comptabilité nationale notifié au sens de Maastricht	- 67,3

Source : d'après rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi.

6 milliards d'économies sur le champ des dépenses sociales : où sont-elles ?

Un objectif assez flou de baisse de dépenses. Les économies ne sont pas détaillées car non encore négociées avec les organismes concernés

Afin de boucler la maîtrise de ses dépenses, le gouvernement se propose de dégager pour 6 milliards d'économies sur le champ des dépenses sociales à travers les PLF et PLFSS 2014. Ces économies se réaliseraient au premier chef par l'intermédiaire d'une maîtrise accrue de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (l'Ondam).

■ **Santé** : le gouvernement propose une fixation de la progression des dépenses de l'Ondam à +2,4 % ; il en escompte dégager pour 2,9 milliards d'économies. Ses économies « tendancielles » seraient réalisées par rapport à une évolution spontanée estimée à +3,8 %. Cependant, l'effort en économie à dégager est sujet

à caution : en effet, *stricto sensu*, 1,4 point d'effort (passage de 3,8 % à 2,4 % d'augmentation) nécessiterait de dégager pour 2,4 milliards d'économies auxquelles il faudrait ajouter le « gain » de sous-exécution de l'Ondam en 2013, soit 0,5 milliard qui se reporterait mécaniquement sur 2014. On comprend mal le raisonnement mené par Bercy car en 2012 on avait vu une sous-exécution de 1 milliard d'euros qui ne s'est pas reportée sur l'année suivante. Sans même parler de la crédibilité de la baisse de dépenses, il existe une incertitude sur l'objectif⁶. Le détail des mesures d'économies nécessaires pour parvenir à cet objectif n'a pas été communiqué.

6 | Voir PLF 2014, p. 9. Bien conscient de la difficulté, le gouvernement a annoncé devoir dégager 300 millions d'euros d'économies supplémentaires pour « tenir l'objectif » sans véritablement les additionner aux 2,4 milliards annoncés, puisqu'il les présente plutôt comme des mesures correctrices entre LPPF et PLF 2014 permettant de corriger l'objectif ONDAM de 2,6 à 2,4 %.

■ **Retraite:** par ailleurs, le gouvernement compte sur une mesure de trésorerie qui décale mécaniquement la dépense : en repoussant la revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre, « l'économie » réalisée est de 0,8 milliard d'euros, sans pour autant baisser la dépense.

Les mesures issues de l'accord intervenu entre les partenaires sociaux le 13 mars 2013 devraient permettre une rationalisation des retraites complémentaires tant en matière de prestations (sous-indexation) que de cotisations et devraient permettre de réaliser près de 1 milliard d'euros supplémentaires d'économies.

■ **Famille, frais de gestion :** 200 millions d'euros d'économies seraient trouvés sur les prestations familiales et 800 millions seraient trouvés sur les frais de gestion des caisses de Sécurité sociale et de l'Unedic (respectivement 0,5 et 0,3 milliard). Cette baisse des frais de gestion résulterait d'économies générées dans le cadre des conventions d'objectif et de gestion conclues entre l'État et les organismes

de Sécurité sociale, qui seront renégociées en 2014 s'agissant de la CNAMTS, de la Cnav et de l'Accoss (caisse nationale des Urssaf). Il s'agit donc pour le moment d'afficher une volonté et non des économies réelles puisque les négociations n'ont pas encore eu lieu. En tout cas, les dispositifs techniques concrets ne sont pas connus. Pas plus que la convention d'assurance-chômage qui sera renégociée entre les partenaires sociaux pour 2014-2015 et qui devrait prévoir une inflexion de 0,3 milliard par rapport à sa trajectoire spontanée, permettant (on ne comprend pas très bien comment) de réaliser une amélioration à due concurrence des frais de gestion, alors qu'il pourrait plutôt s'agir selon nous d'une amélioration des dépenses d'indemnisation du chômage (si le gouvernement est crédible par rapport à sa trajectoire de résorption du chômage). En l'absence de la publication de ces conventions et de la mise en place de dispositifs contraignants pour les différents organismes afin de dépasser le caractère de simples engagements formels, la réalité des économies envisagées est pour le moins évanescence.

II | Les performances fiscales attendues par le gouvernement sont sans aucun doute optimistes

La hausse des prélèvements fiscaux est désormais une réalité incontournable du projet de loi de finances de 2014 et ceci, à tous les niveaux d'administration. Entre 2013 et 2014, le gouvernement escompte une augmentation de + 2,56 % des prélèvements obligatoires (PO, soit l'ensemble des impôts et cotisations sociales) en

valeur brute et de 1,4 % en nette (hors prélèvement au bénéfice de l'UE et taxes affectées), soit le passage respectivement de 951,1 à 975,6 milliards d'euros pour les recettes fiscales brutes et de 862,7 à 875,2 milliards d'euros pour les recettes fiscales nettes (limitées aux contributions et cotisations de l'ensemble des régimes

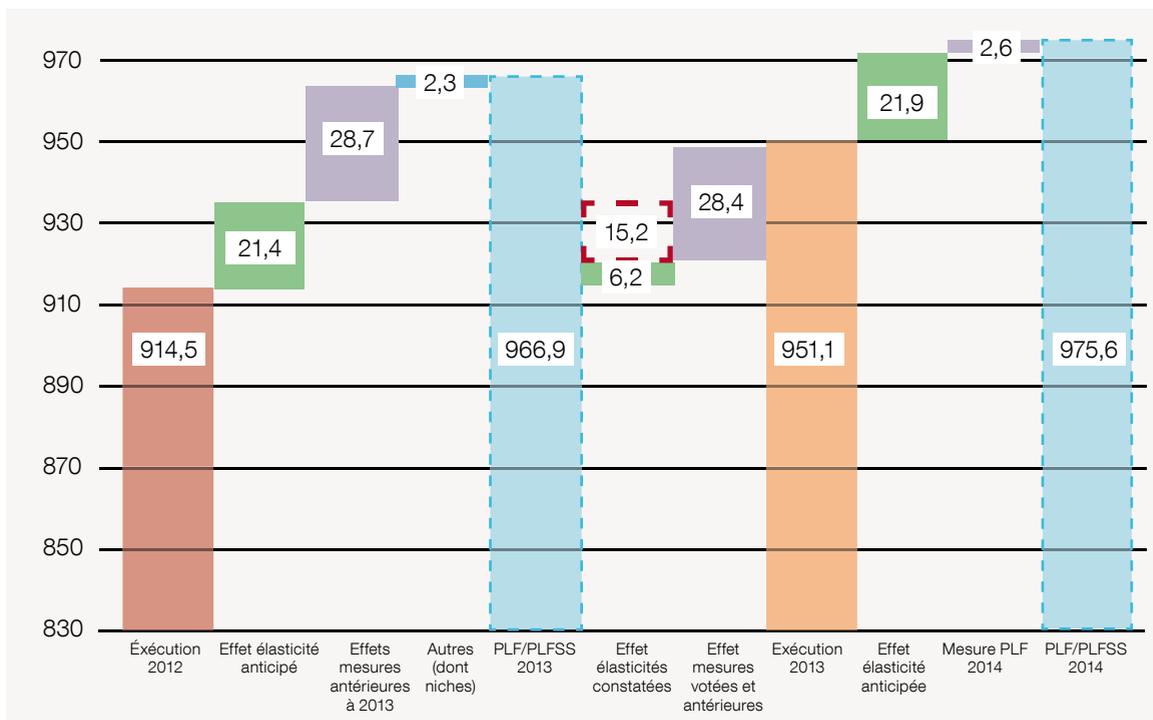
de base pour la Sécurité sociale et hors fiscalité affectée aux opérateurs).

Toute la question est de savoir si les moindres rentrées fiscales estimées pour 2013 dans la construction du PLF 2014 se confirmeront. Le rapport Eckert vient de confirmer un trou dans les recettes fiscales de l'État de 10,8 milliards d'euros pour 2013. La Fondation iFRAP estime à 15,8 milliards les moins-values fiscales pour 2013 y compris les cotisations sociales. Si 2014 est une aussi mauvaise année en recettes, le risque est grand de creuser le déficit. Cette perte se situerait sur un champ de 21,9 milliards d'euros de recettes fiscales anticipées grâce à la croissance. Plus inquiétant, les mesures nouvelles impactant les recettes du PLF 2014 sont « mitées » par l'effet présumé du CICE. Elles ne représentent

que 2,6 milliards. En conséquence, toute modification à la baisse de la croissance ou de l'inflation aura un impact important sur le montant total des recettes perçues. Il existe donc un certain équilibrisme dans le montage fiscal proposé, directement lié au fait que les prélèvements obligatoires atteignent désormais des sommets à 46,1 % du PIB et que les efforts sur les dépenses ne sont pas suffisants pour relayer un éventuel effritement des recettes fiscales envisagées.

Les mesures nouvelles votées (y compris les mesures héritées des exercices précédents) se sont révélées en constante augmentation à mesure que la fiscalité était sollicitée pour soutenir l'équilibre de nos comptes publics. Le pic est atteint en 2013 avec + 35,5 milliards d'euros de PO en plus sur les entreprises.

Un effet élasticité minoré dû à un manque de croissance en 2013 et c'est 15,2 milliards d'euros en moins de recettes fiscales et des mesures votées et antérieures minorées de - 0,3 milliard



Source : RESF, tome I - PLF 2013 et 2014 ; retraitement Fondation iFRAP.

La construction des projections de recettes

Conventionnellement, l'élasticité globale des prélèvements obligatoires à la croissance sur le moyen terme est estimée à 1. Cela veut dire qu'une croissance supérieure ou inférieure à celle anticipée doit mécaniquement se reporter sur le montant effectif des recettes fiscales et sociales engrangées par les administrations publiques. Par ailleurs, cette évolution doit s'apprécier en valeur, puisque si l'effet croissance est déterminant (en volume), il faut réintégrer les effets de l'inflation sur le PIB qui impactent mécaniquement les recettes publiques. La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 projetait une croissance anticipée pour 2013 de 2,6 % en valeur. Elle est désormais révisée pour 2013 par le PLF 2014 à 1,7 %. En conséquence, le différentiel serait de 0,9 point de PIB, soit compte tenu d'un volume de prélèvements obligatoires oscillant autour des 46 % du PIB, un effet PO de 0,4 point de PIB. S'y ajouterait un effet de « rebasage » des recettes en 2012 à la baisse de 0,2 point de PIB, alourdissant l'effet de rattrapage nécessaire afin de tenir la trajectoire de nos finances publiques, auquel s'ajouterait également une élasticité très faible des recettes pour 2013, occasionnant là encore un manque à gagner en recettes de 0,4 point de PIB. Au total, on observerait un manque à gagner fiscal en valeur de 1 point. Or, par deux calculs différents, nous constatons effectivement des moins-values fiscales pour 2013 se montant entre 15,8 et 20,5 milliards d'euros (voir annexe 2).

La maîtrise des niches fiscales ? Elles augmentent !

Augmenter les impôts est une chose, retravailler l'assiette en éliminant les niches fiscales est un autre moyen d'augmenter les impôts. Depuis l'article 14 de la LPFP 2012-2014, il est admis que les niches fiscales sont normées et ne peuvent dépasser à périmètre constant 70,8 milliards d'euros en valeur. Par ailleurs, la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 interdit la fongibilité entre niches fiscales et dépenses budgétaires, ce qui renforce en théorie la limitation des niches fiscales. Le budget 2014 montre que le principe n'a pas résisté à la réalité budgétaire. En effet, les niches fiscales apparaissent comme ayant explosé à quelque 80 milliards d'euros, alors que leur montant pour 2013 était évalué à 72,06 milliards d'euros. La raison : le CICE au coût de 9,8 milliards d'euros n'est pas compris dans le périmètre des niches.

Le gouvernement n'a manifestement pas voulu « compenser » l'effet du CICE par une baisse substantielle de niches fiscales à fort poids budgétaire, ce qui aurait pu être tout à fait possible en supprimant par exemple l'abattement de 10 % sur les pensions de retraites, ce qui aurait supprimé une niche évaluée à 3,6 milliards d'euros.

Cette réflexion est d'autant plus essentielle que l'expérience nous montre que le niveau d'évolution spontanée des niches fiscales est très mal anticipé par le gouvernement. À titre d'exemple pour 2013, leur montant était toujours substantiellement plus élevé que la limite évoquée plus haut de 70,8 milliards d'euros. Hors CICE, des effets de rebond sont à prévoir. L'analyse confirme par ailleurs que le gouvernement n'a pas renoncé à réaliser des recadrages discrétionnaires de périmètres, ce qui rend plus difficile l'appréciation du respect de la norme.



« La détermination pour réaliser de vraies économies est faible »

Philippe Marini, sénateur de l'Oise, président de la commission des Finances du Sénat

■ Pensez-vous que la croissance anticipée pour 2014 soit la bonne ?

En 2014, le gouvernement anticipe une croissance du PIB de 0,9 % qui constitue une prévision assez proche de celle proposée par le *Consensus Forecast* ou encore par des institutions internationales, comme le FMI ou l'OCDE. Cette évolution n'est pas sans lien avec la mise en place, depuis mars dernier, du Haut Conseil des finances publiques ; celui-ci doit, en vertu des engagements européens de la France, se prononcer sur les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de lois financières. S'agissant des prévisions de croissance retenues pour 2014, le Haut Conseil les a jugées plausibles tout en soulignant l'existence de fragilités, notamment en ce qui concerne les prévisions d'emploi.

Mais l'enjeu se situe ailleurs. Certes, le gouvernement a, semble-t-il, amélioré ses prévisions de croissance ; pour autant, les perspectives économiques n'en sont pas moins décevantes. En comparaison avec l'Allemagne ou le Royaume-Uni, la croissance économique en France devrait être relativement faible en 2014. J'y vois, pour ma part, la conséquence de l'incapacité du gouvernement à engager les réformes structurelles nécessaires pour stimuler l'activité économique.

En particulier, le principal handicap de la France réside dans un cadre normatif et une fiscalité qui ne sont pas – pour reprendre une expression désormais consacrée – *business friendly*. Alors qu'il serait nécessaire de réduire un taux de prélèvements obligatoires devenu excessif, celui-ci continuera de croître en 2014. De même, il serait plus qu'opportun de simplifier et de clarifier l'environnement des entreprises. Pourtant, l'actuel gouvernement crée encore de la complexité ; je pense au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) – avancé comme le fer de lance du « pacte de compétitivité » – qui présente une sophistication exagérée, notamment pour les TPE-PME et qui est susceptible de fausser les rapports entre entreprises.

■ Les économies sur la dépense de l'État vous semblent-elles au rendez-vous ou existe-t-il selon vous des points de fuite et lesquels ?

Le gouvernement mesure les économies réalisées sur les dépenses par rapport à leur évolution tendancielle : cette méthode résulte de nos obligations européennes et des habitudes de travail prises depuis plusieurs années.

Mais la détermination pour réaliser de vraies économies est faible. Cette année, les

astuces habituelles pour contourner la norme de dépenses portent sur des montants plus élevés que d'habitude (au moins 1,5 milliard d'euros, soit l'équivalent de la diminution nette des dépenses que met en avant le gouvernement).

En outre, les économies réalisées ne proviennent pas de réformes de structure mais de mesures ponctuelles telles que les prélèvements sur des trésoreries ou de coups de rabots sur les dépenses d'intervention et d'investissement. On cumule les inconvénients d'économies non pérennes et la réduction de la qualité du service public, puisque l'on fait les mêmes choses avec moins.

Par ailleurs, j'observe que les mesures coûteuses prises par le gouvernement depuis 2010 pèsent à hauteur d'une dizaine de milliards d'euros sur les dépenses publiques.

■ Selon vous, la méthode adoptée par le gouvernement quant à la maîtrise des dépenses de personnel est-elle la bonne ?

L'ancienne majorité avait choisi de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant en retraite. L'actuel gouvernement a décidé de stabiliser les effectifs de la fonction publique, en compensant les créations de postes dans l'Éducation nationale, la Justice et la Sécurité par des suppressions de postes à due concurrence.

La maîtrise de la masse salariale passe aujourd'hui par une réduction sans précédent des mesures catégorielles, alors qu'auparavant les agents publics bénéficiaient d'un retour dit catégoriel, sous forme de primes, à hauteur de la moitié des économies réalisées grâce aux suppressions de postes. Nous avons donc autant de fonctionnaires, mais moins bien payés, ce qui n'est pas très motivant pour ces derniers dans une période où des efforts accrus sont exigés de l'administration pour rationaliser la dépense publique.

Enfin, le gouvernement bénéficie d'un effet d'aubaine avec des départs en retraite moins nombreux que prévu, ce qui a entraîné une baisse des dépenses de pensions et le recyclage d'une partie de ces économies en crédits de rémunération, permettant ainsi de limiter la progression de la masse salariale. Cette opération apparaît dans le décret d'avance de fin d'exercice budgétaire, ainsi que dans le projet de loi de finances rectificative en cours d'examen au Parlement. Je ne critique pas, sur le fond, une opération qui a des précédents, mais j'observe qu'une conjonction de facteurs extrêmement favorable, qui permet aujourd'hui de maintenir tant les effectifs de l'État que sa masse salariale, a nécessairement ses limites et soulève des interrogations sur la soutenabilité, à terme, d'une telle politique des dépenses de personnel.

■ La baisse des prélèvements fiscaux commence à devenir préoccupante, est-ce totalement imputable selon vous à la croissance ?

Il est vrai que nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation paradoxale. Alors que le taux de prélèvements obligatoires croît de manière continue – il est désormais supérieur à 46 % du PIB –, le rendement des impôts sera, en 2013, inférieur à la prévision initiale ; selon le Haut Conseil des Finances publiques, un tel phénomène est susceptible de se répéter en 2014.

L'atonie de l'activité économique constitue, à n'en pas douter, l'une des causes de l'affaiblissement des recettes fiscales. Mais il est nécessaire d'aller au-delà des causes conjoncturelles pour expliquer le faible dynamisme des prélèvements obligatoires et, en particulier, les évolutions inexplicables de la TVA.

À ma demande, la direction générale des Finances publiques (DGFIP) a développé un indicateur de « l'émigration fiscale », basé sur les départs des assujettis à l'impôt sur

le revenu. En 2011, nous avons comptabilisé 35 000 départs !
Surtout, il est grand temps de prendre la mesure du développement de l'économie numérique sur nos assiettes fiscales. Je vous invite à vous reporter sur ce point au récent rapport sur les douanes rédigé par les sénateurs Philippe Dallier et Albéric de Montgolfier.

■ Les économies sur la dépense au niveau local vous semblent-elles crédibles ?

En diminuant les dotations aux collectivités territoriales à hauteur de 1,5 milliard d'euros, l'économie réalisée est indéniable, mais elle risque d'être annulée par une hausse des impôts locaux sur les ménages.

Par ailleurs, on le constate avec la réforme des rythmes scolaires : ce sont de nouvelles charges imposées aux communes, que ne couvrent que partiellement et temporairement les aides du fonds d'amorçage créé par l'État. Ces transferts de charge rampants – en matière scolaire, on l'observe aussi avec l'entretien des équipements informatiques désormais à la charge des départements – tendent bel et bien à transférer la contrainte budgétaire de l'État vers les collectivités territoriales.

■ La maîtrise des dépenses sociales est pour nous un point essentiel.

Quels sont les curseurs efficaces qui, selon vous, n'ont pas été encore actionnés en la matière ?

Tout d'abord, je constate que de nombreuses économies annoncées par le gouvernement, s'agissant des organismes de Sécurité sociale, ne sont pas documentées. Par exemple, 500 millions d'euros d'économies sur les coûts de gestion ont été avancés pour 2014.

Si l'on y regarde de plus près, ce montant intègre 200 millions d'euros d'économies déjà réalisées en 2013 et le contenu des 300 millions d'euros restants n'est pas précisé...

De manière plus générale, je considère que les mesures proposées par le gouvernement pour maîtriser les dépenses sociales laissent à désirer. Alors que certaines prestations toujours plus coûteuses, comme l'aide médicale d'État (AME), ne font l'objet d'aucun ajustement, les réformes engagées restent timides lorsqu'il est question des dépenses. La réforme des retraites le montre bien ; alors que les mesures de redressement prévues portent essentiellement sur une hausse de la fiscalité et un relèvement des cotisations salariales et patronales, l'allongement de la durée de cotisation ne débutera qu'à compter de 2020 !

Réforme de l'État : un long chemin

En 1994, un groupe présidé par Jean Picq propose le commissariat à la réforme de l'État. En 1995, la réforme devient un thème de la campagne des élections présidentielles. En septembre 1995, le commissariat composé d'une vingtaine de personnes est créé, rattaché au Premier ministre, mais son action est interrompue

en raison de la dissolution de 1997. Néanmoins, les grandes lignes de son action sont posées : gestion des emplois, simplification, modernisation de la gestion publique... À partir de là, il n'est pas de gouvernement qui n'ait compté un ministre ayant en portefeuille la réforme de l'État. L'association à de nécessaires gains de

productivité a été plus longue à s'imposer. En 2001, la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) consacre le lien entre réforme de la présentation budgétaire des dépenses de l'État, meilleur suivi et logique de résultats. En 2002, Jean-Pierre Raffarin lance les stratégies ministérielles de réforme (SMR) : 230 actions d'amélioration de la productivité et actions d'amélioration de la qualité du service sont menées avec une économie visée de 1,5 milliard d'euros. En 2005, la réforme de l'État dépend du ministre du Budget. Jean-François Copé crée la DGME (direction générale de la modernisation de l'État) qui regroupe quatre directions. Une part importante de ses agents vient du privé. En 2006, sont lancés les audits de modernisation de l'État (AME) qui concernent l'ensemble des ministères et qui conduiront à la production de plus de 100 rapports. La Cour a dressé le bilan de cette démarche, critique sur les économies dégagées faibles (10 millions d'euros en regard des 8 milliards annoncés). Ils serviront cependant de base à la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Annoncée dès l'élection de Nicolas Sarkozy, la RGPP est présentée comme une démarche originale de réforme de l'État. Il s'agit de formuler un diagnostic sur les missions de l'État en s'appuyant sur des équipes d'audits mixtes privé/public. Des scénarios de réforme sont établis et proposés à un Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) placé sous l'autorité directe du président de la République. En 2010, une deuxième vague devait concerner les fonctions support et la qualité du service rendu à l'utilisateur. Emblématique du quinquennat de Nicolas Sarkozy, la RGPP va être très critiquée. Cet exercice a souvent été présenté comme purement quantitatif, mais il faut souligner qu'il a permis 12 milliards d'euros d'économies sur les dépenses et la

réduction de 150 000 postes de fonctionnaires grâce à la règle dite du « 1 sur 2 » non-remplacement des départs en retraite, même si une grosse partie des économies a été rétrocédée sous forme salariale. D'autres normes de redressement budgétaires ont été introduites et un grand nombre de diagnostics de réformes ont été lancés qui, s'ils ne sont pas parvenus à une réduction complète du périmètre d'intervention publique, ont été le coup d'envoi d'une vraie réflexion de fond sur la baisse des dépenses publiques.

Changement de pied avec la modernisation de l'action publique (MAP) lancée fin 2012 par Jean-Marc Ayrault. Mise en place officiellement pour répondre à une nouvelle ambition pour les services publics. Cette nouvelle phase s'appuie sur le SGMAP, secrétariat général qui regroupe la DGME, la direction interministérielle des Systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC), la mission chargée de la mise à disposition des données publiques (Étalab). Le CIMAP, Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, est l'instance de décision et d'arbitrage en matière de modernisation de l'action publique. À l'occasion du dernier CIMAP, il est annoncé : « *La coordination de la MAP avec la procédure budgétaire et avec notre agenda de réformes économiques est indispensable et sera renforcée en 2014, avec notamment une explicitation des objectifs budgétaires qui seront recherchés. Il faut que la MAP fasse preuve de sa fécondité. Pour le moment, ce n'est pas le cas* », a récemment déclaré au quotidien *Les Échos* le rapporteur général du budget à l'Assemblée, Christian Eckert (PS). « *Il doit y avoir des évaluations et de la concertation, mais il ne faut pas que cela prenne trop de temps.* »

À ce stade, les résultats de la MAP sont encore virtuels.

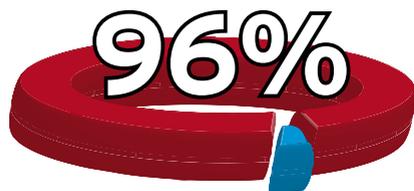
Sondage

Les Français et la dépense publique

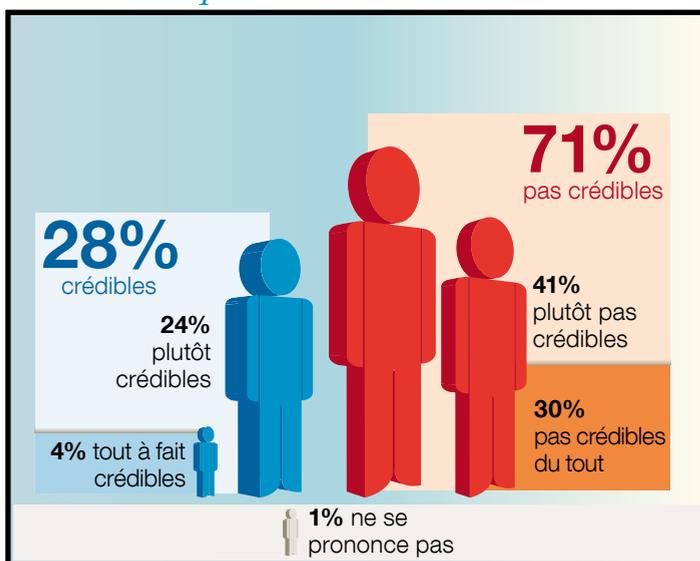
Résultats du sondage Figaro Magazine - OpinionWay, octobre 2013

Q : Dans le cadre des efforts pour la réduction des déficits publics, la priorité est-elle selon vous ?

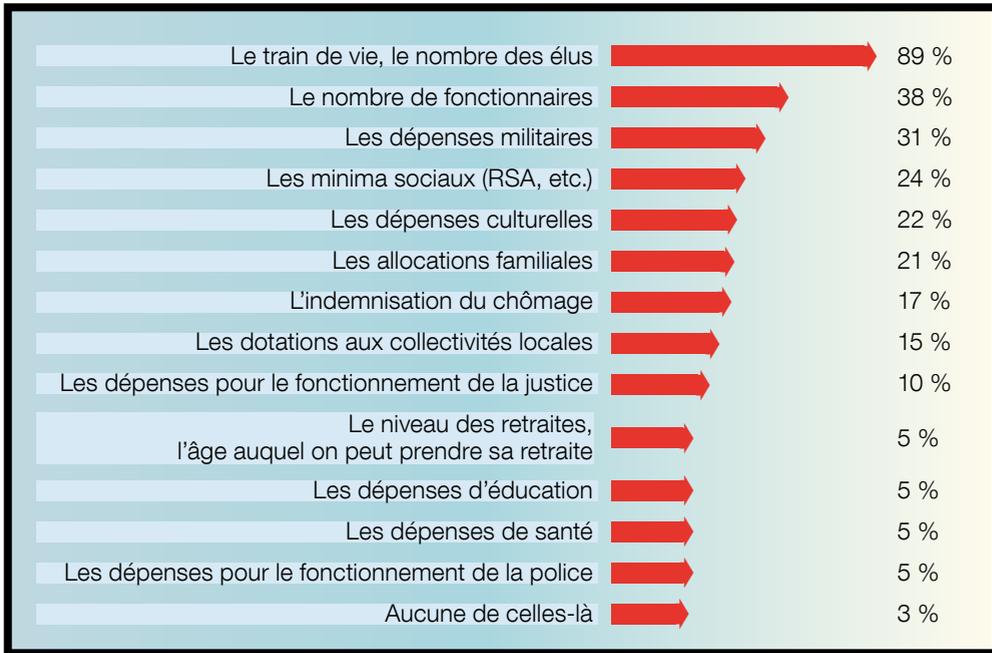
D'augmenter les impôts 4 %
De baisser les dépenses 96 %



Q : Pour réduire les déficits de l'État, le gouvernement a annoncé des économies budgétaires. Diriez-vous que ces économies sont...

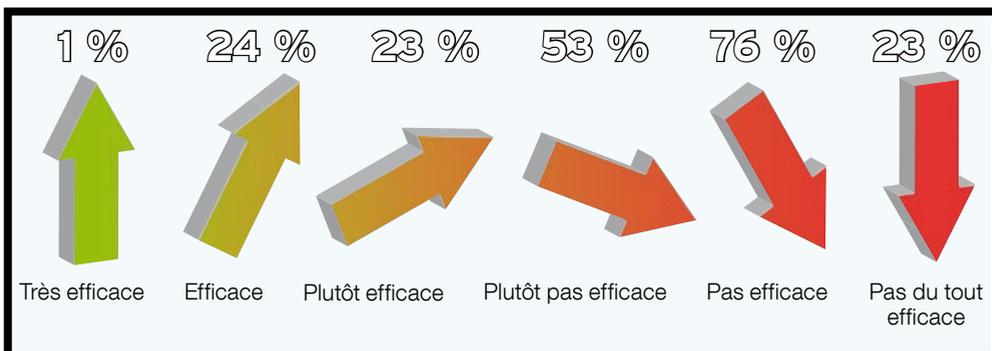


Q : Quelles dépenses faudrait-il baisser en priorité ? (plusieurs réponses possibles)

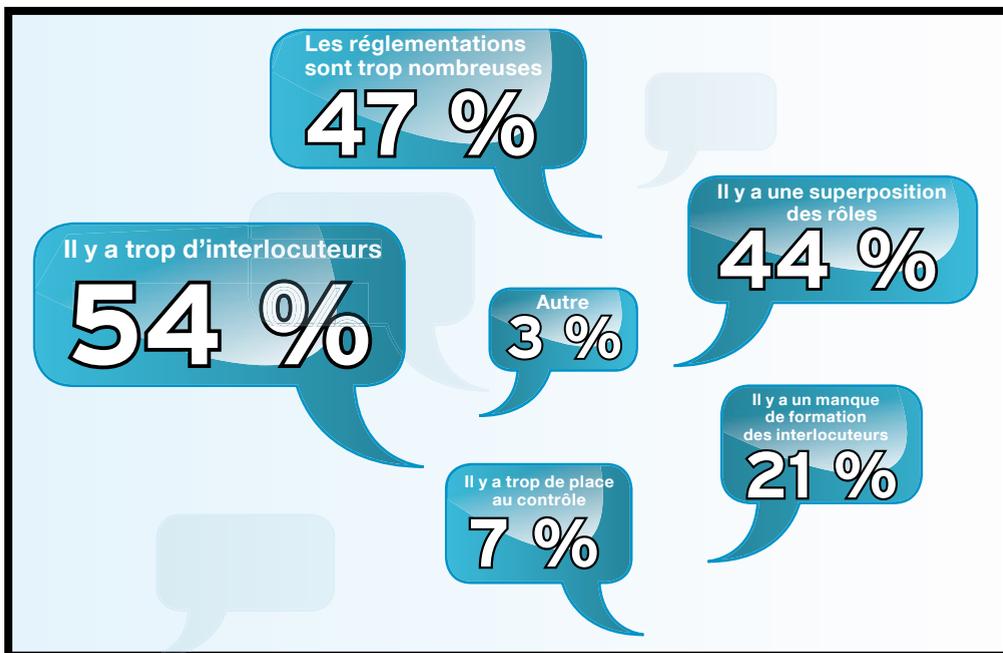


2. Les Français et la fonction publique

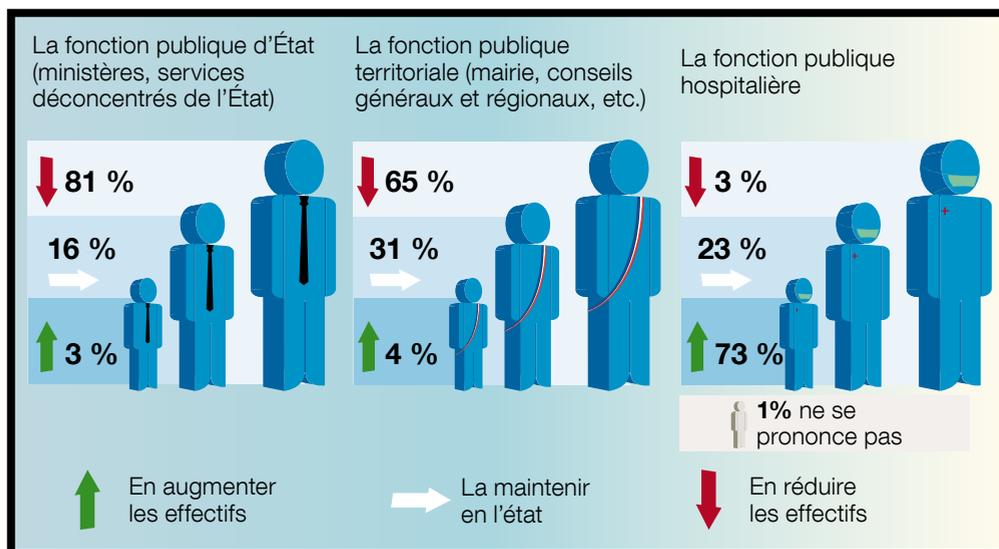
Q : Estimez-vous que l'organisation française est...



Q (à ceux qui ne trouvent pas l'administration française efficace, soit 76 % de l'échantillon) : Pour quelles raisons ne trouvez-vous pas l'administration efficace ?

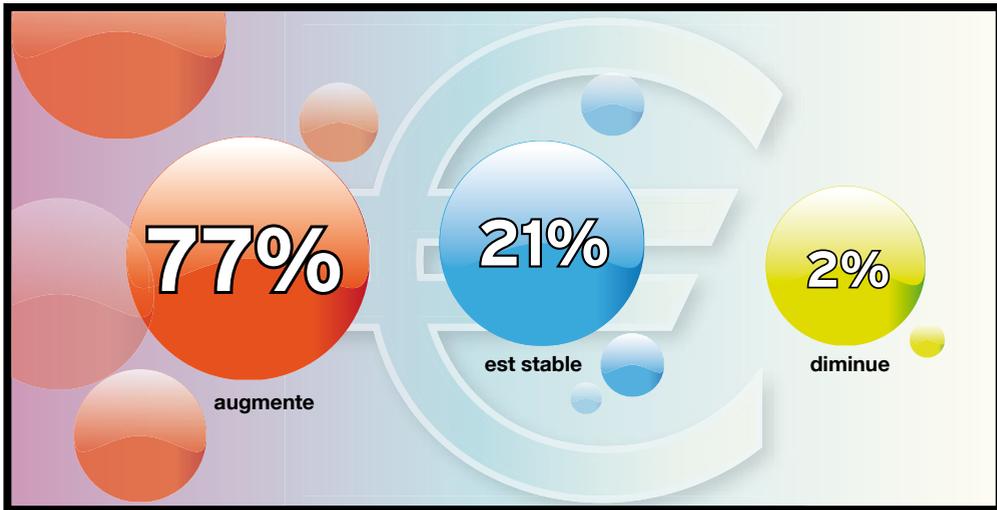


Q : Pour chacune des fonctions publiques suivantes, dites-moi si selon vous il faut réduire les effectifs, la maintenir en état ou en augmenter les effectifs ?

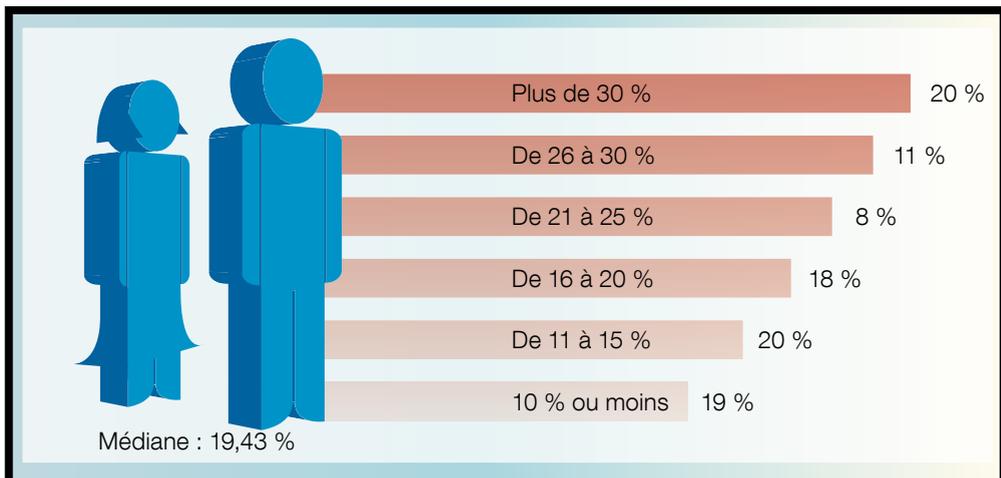


3. les Français et les impôts

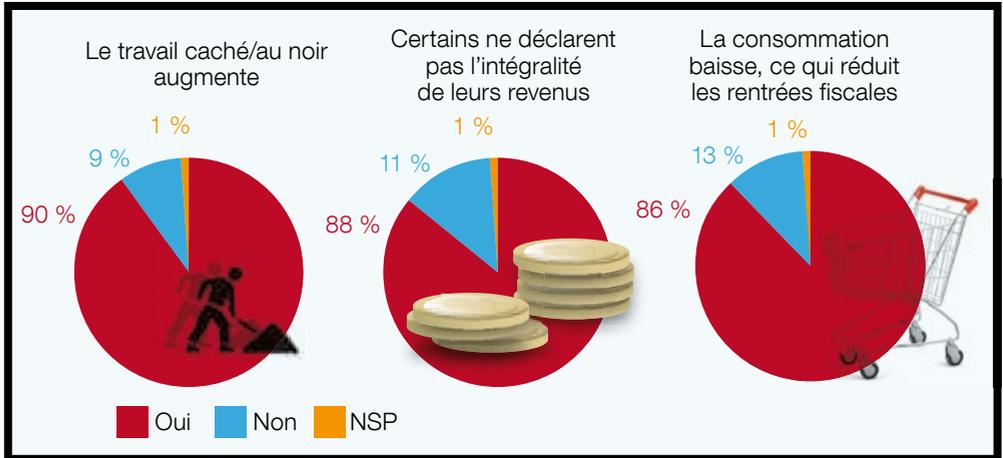
Q : Diriez-vous de la pression fiscale sur votre foyer qu'elle...



Q : Et selon vous, la part des impôts dans les revenus du foyer (impôts sur le revenu, impôts locaux, taxe d'habitation, foncière, en dehors de la TVA, cotisations sociales) est de...

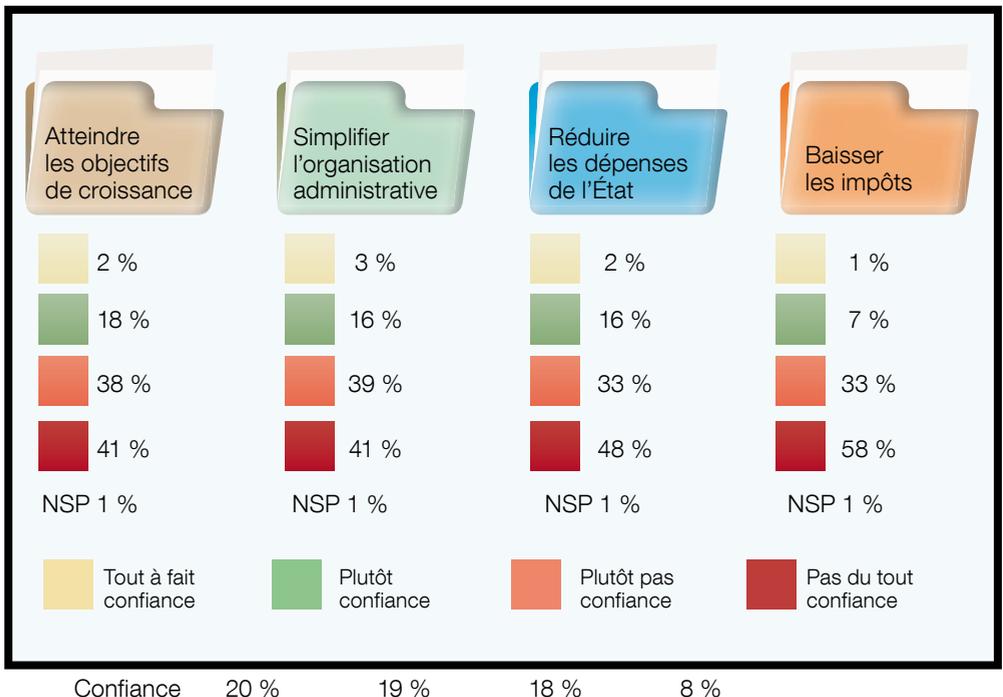


Q : Enfin, du fait de l'augmentation des impôts, diriez-vous que...



4. Confiance accordée au gouvernement

Q : Avez-vous tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas du tout confiance dans la capacité du gouvernement à...



Annexe 1 : un objectif complémentaire, dégager un excédent primaire

À défaut de pouvoir stabiliser la dette en 2014, le gouvernement pourrait ne pas faire financer les dépenses courantes par l'endettement et réserver les déficits courant au refinancement de la dette. Nous avons là aussi chiffré les efforts à réaliser en ce sens. Voir les explications de ces concepts page 9.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pstab 2013-2017							
Solde effectif	-5,2 %	-4,5 %	-3,0 %	-2,2 %	-1,3 %	-0,6 %	-0,3 %
Solde conjoncturel	-0,4 %	-0,8 %	-1,2 %	-1,0 %	-0,8 %	-0,5 %	-0,3 %
Mesures ponctuelles et temporaires	0,1 %	-0,1 %	-0,2 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Solde structurel	-4,8 %	-3,6 %	-1,6 %	-1,1 %	-0,5 %	0,0 %	0,0 %
Solde primaire	-2,6 %	-2,0 %	-0,6 %	0,3 %	1,3 %	2,0 %	2,4 %
Charges d'intérêts	2,6 %	2,5 %	2,4 %	2,5 %	2,6 %	2,6 %	2,7 %
PLF 2014							
Solde effectif	-5,2 %	-4,8 %	-4,1 %	-3,6 %	-2,8 %	-1,7 %	-1,2 %
Solde conjoncturel	-0,4 %	-0,8 %	-1,4 %	-1,8 %	-1,7 %	-1,5 %	-1,2 %
Mesures ponctuelles et temporaires	0,1 %	-0,1 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	0,0 %	0,0 %
Solde structurel	-4,8 %	-3,9 %	-2,6 %	-1,7 %	-0,9 %	-0,2 %	0,0 %
Solde primaire		-2,3 %	-1,8 %	-1,1 %	-0,2 %	0,9 %	1,5 %
Charges d'intérêts		2,5 %	2,3 %	2,5 %	2,6 %	2,6 %	2,7 %

Il en ressort que l'effort pour dégager un équilibre primaire (avec des charges d'intérêts constantes entre Pstab et PLF 2014) représenterait un montant de 1,1 point de PIB en 2014, mais seulement de 0,2 point de PIB en 2015, soit respectivement 22 et 4 milliards d'euros environ. Ces deux exemples montrent que l'État pourrait atteindre un équilibre primaire dès 2015.

Annexe 2 : manque à gagner fiscal pour 2013

28 | **Tableau n° 1 : ratios bruts des prélèvements obligatoires**

	Exécution 2011	PLF 2012	Exécution 2012	2013	2013 (PLF 2014)	Écart PLF 2014 et PLF 2013	2014
PIB	1 998,1	2 036	2 032,3	2 088,8	2 068,3	-20,5	2 116,8
État	253,8	276,5	274,4	302,2	292,2	-10	291,8
ODAC	16,6	16,8	16,3	19,9	20,1	0,2	22,4
ASSO	474,8	493,8	493,8	514,3	508,4	-5,9	525,4
APUL	122,9	121,7	124,0	125,4	125,4	0	130,9
UE	5,0	5,0	4,1	5,1	5	-0,1	5,1
Total APU	873,1	913,9	914,5	966,9	951,1	-15,8	975,6
Mesures nouvelles en PO		1,2 %	1,5 %	0,2 %			
Économies en dépenses		0,1 %	0,2 %	0,7 %			
Composante non discrétionnaire		-0,1 %	-0,4 %	0,0 %			
Écart LPFP 2012-2017/PLF 2014							
Écart des efforts structurels		-0,1 %	-0,2 %	0,4 %	-0,9 %	-0,2 %	0,0 %
Écart des mesures nouvelles en PO		0,1 %	-0,1 %	0,3 %	-0,2 %	0,9 %	1,5 %
Écart des économies en dépenses		-0,2 %	-0,1 %	0,1 %			
Écart des composantes non discrétionnaires		0,1 %	-0,5 %	-0,1 %			

Sources : RESF 2014, tome I. Fondation iFRAP 2013.

Par deux méthodes différentes s'agissant de l'ensemble des PO bruts (tableau n° 1) ou des recettes fiscales et sociales nettes couvrant près de 90 % des recettes publiques (tableau n° 2), nous assistons effectivement à des moins-values fiscales pour 2013 se montant entre 15,8 et 20,5 milliards d'euros.

Tableau n° 2 : ratios nets des prélèvements obligatoires sur 90 % des recettes documentées

Principales recettes fiscales et sociales	2012	LFI 2013	2013 au sens de PLF 2014	Écart 2013	PLF 2014
Recettes fiscales nettes	268,4	298,6	287,9	-10,7	284,6
Impôt sur le revenu net	59,5	71,9	69,3	-2,6	75,3
Impôt sur les sociétés net	40,8	53,5	49,7	-3,8	36,2
TICPE	13,5	13,7	13,7	0	13,4
TVA - nette	133,4	141,2	135,6	-5,6	139,3
Autres recettes fiscales - nettes	21,2	18,3	19,6	1,3	20,4
Recettes de l'ensemble des régimes de base dont :	436,3	457,1	449,2	-7,9	459,7
Cotisations sociales effectives des régimes de base	238,4	250,4	247,7	-2,7	254
Contribution sociale généralisée (CSG)	89,4	91,7	90,7	-1	92,5
Fiscalité directe et indirecte locale	123,6	127,4	125,5	-1,9	131
Somme des principaux PO pour l'exercice considéré	828,3	883,1	862,6	-20,5	875,3
Champ couvert par les estimations/Σ des PO en %	90,6 %		90,7 %		89,7 %
Estimation de l'écart en valeur absolue	86,2		88,5		100,3

Source : note provisoire COE-Rexecode, septembre 2013.

Bibliographie

■ *Société Civile* n° 129, « Budget 2013 et pluriannuel 2013-2017, la sincérité budgétaire du gouvernement en question ».

■ *Projet de loi de finances pour 2014 et documents budgétaires joints* : Bleus budgétaires (consultables à la date de rédaction) ; Jaunes budgétaires (consultables à la date de rédaction) ; Voies et moyens, tomes I et II ; Rapport économique social et financier, tomes I et II ; Étude d'impact accom-

pagnant le PLF 2014

■ *Avis du Haut Conseil des finances publiques de septembre 2013*

■ *Document gouvernemental préalable à la présentation du PLF 2014, août 2013*

■ *Programmation des finances publiques 2012-2017*

■ *Programme de stabilité 2013-2017*

■ *Étude COE-Rexecode préliminaire au PLF 2014, version document de travail, septembre 2013*

Méthodologie du sondage

■ Échantillon de 1 028 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus ; constitué selon la méthode des quotas, au regard des critères de sexe, d'âge, de catégorie socio-professionnelle et de région de résidence. Pour cette taille d'échantillon, la marge d'incertitude est de 2 à 3 points.

■ Échantillon interrogé en ligne sur système CAWY (Computer Assistance for Web Interview).

■ Le terrain a été réalisé du 16 au 18 octobre 2013.

■ OpinionWay a réalisé cette enquête en appliquant les procédures et règles de la norme ISO 20252.

Glossaire

■ **Budgets annexes** : budget retraçant les dépenses et les recettes d'un service de l'État dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement. Ils constituent des missions et sont spécialisés par programme.

■ **Comptes d'affectation spéciale** : comptes distincts du budget général, retraçant des dépenses et des recettes de l'État entre lesquelles on veut établir un lien, ex. compte pensions sur lequel sont retracés les versements des fonctionnaires et de l'État employeur et les dépenses payées.

■ **Crédits PIA 2** : le grand emprunt 2010, ou investissements d'avenir, est un emprunt lancé par l'État. Il fait suite aux recommandations de la commission Juppé-Rocard. Le grand emprunt a pris le nom de « Investissements d'avenir » structurés en cinq programmes. 28 milliards sur les 35 milliards d'euros initialement prévus dans le programme 1 ont été investis.

■ **Dotations au profit du Mécanisme européen de stabilité (MES)/dotation au profit de la Banque européenne d'investissement (BEI)** : participation au capital libérée par tranches prédéterminées à ces deux institutions financières que sont :
- le mécanisme européen de stabilité qui a pour but de lever des fonds sur les marchés financiers afin d'aider sous conditions des États en difficulté, de participer à des sauvetages de banques privées pour essayer de limiter les taux d'intérêt des pays en difficulté. Décidé au Conseil européen suite à la crise grecque, le dispositif a été ratifié en 2012. Ce dispositif prévoit une conditionnalité de l'aide aux exigences du Traité sur la stabi-

lité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ;
- la Banque européenne d'investissement à pour principal but d'emprunter sur les marchés financiers pour financer des projets durables au sein de l'Union européenne.

■ **Effectifs équivalents temps plein** : les effectifs peuvent être comptés en personnes physiques, ou en effectifs « équivalents temps plein travaillé », qui tiennent compte de tous les agents rémunérés, quelle que soit leur quotité de travail (effectifs à temps partiel, ainsi que les effectifs n'ayant travaillé qu'une partie de l'année : CDD, vacataires, départs en cours d'année...). Les « équivalents temps plein » tiennent compte du temps partiel, mais écartent en revanche CDD, vacataires, départs en cours d'année...

■ **Fonds de concours** : fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public. Ils sont directement portés en recette au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré et un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des Finances sur le programme ou la dotation concernée.

■ **Opérateurs de l'État** : il s'agit des organismes distincts de l'État, de statut juridique public ou privé, auxquels sont confiés une mission de service public de l'État. Les opérateurs sont dotés de la personnalité morale, ils sont placés sous le contrôle direct de l'État. Les opérateurs peuvent recevoir des subventions pour charge de service public. On retrouve parmi les opérateurs notamment les grands établissements publics : univer-

sités, Météo France, CNRS, Inserm...

I PSR collectivités territoriales/PSR Union européenne : les prélèvements sur les recettes de l'État sont constitués des recettes que l'État affecte aux collectivités locales et du prélèvement réalisé au profit de l'Union européenne.

I Remboursements et dégrèvements : les remboursements et dégrèvements peuvent résulter d'une initiative du contribuable (procédures gracieuses ou contentieuses), de l'administration fiscale (dégrèvements « d'office » ou « d'origine législative ») ou du comptable public (admission en non-valeur, demandes en sursis ou en décharge) ; les remboursements et dégrèvements peuvent donner lieu à un décaissement ou non (en cas d'impôt non recouvré ou d'admission en non-valeur par exemple) ; l'effet d'un dégrèvement d'impôt local n'est pas identique pour l'État et les collectivités territoriales (il n'affecte pas le

produit versé aux collectivités, mais diminue les recettes fiscales pour l'État).

I Taxes affectées : le principe de l'universalité budgétaire prévoit l'affectation des ressources fiscales au budget général de l'État. Néanmoins, l'État procède à des affectations de ressources fiscales, en dehors du budget général, à des tiers dotés de la personnalité morale. Malgré des contours mal définis, les taxes affectées constituent des prélèvements particulièrement dynamiques, ce que déplore la Cour des comptes.

I Tendancier : les différentes étapes de la construction budgétaire nécessitent d'avoir une vision précise de ce qui relève de la progression spontanée de la dépense d'une part, et de la progression liée à des décisions nouvelles d'autre part. On appelle « tendancier » la progression d'une dépense liée à sa dynamique naturelle, toutes choses égales par ailleurs.

SOUTENIR LA FONDATION IFRAP

OUI, je m'abonne à *Société Civile* pour 1 an, soit 65 € au lieu de ~~88 €~~ que je règle par chèque*, libellé à l'ordre de la Fondation iFRAP



OUI, je soutiens la Fondation iFRAP et fais un don de € que je règle par chèque*, libellé à l'ordre de la Fondation iFRAP

M. M^{me} M^{lle}

Nom

Prénom

Organisme.....

Adresse

Code postal.....

Localité.....

E-mail

AVANTAGE FISCAL*

Vous êtes une personne morale: réduction d'impôt de 60 % à imputer directement sur l'impôt sur les sociétés, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires HT (report possible durant 5 ans).

Vous êtes une personne physique: au titre de l'impôt sur le revenu, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt de 66 % de vos versements, dans la limite de 20 % du revenu imposable; au titre de l'ISF, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt, dans la limite de 45 000 euros, de 75 % de vos dons versés.

* Seuls les dons donnent droit à déduction fiscale.

En application de la loi Informatique et liberté du 06/01/1978, vous disposez d'un droit d'accès et de rectification des informations vous concernant. Ces données pourront être échangées avec d'autres organismes. Vous pouvez vous y opposer en cochant cette case



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

5 rue Cadet - 75009 Paris

Tél. 01 42 33 29 15

www.ifrap.org