

## PRIORITÉ AFFICHÉE DE FRANÇOIS HOLLANDE

# Où trouver 50 milliards d'économies ?

La nouvelle volonté présidentielle tarde à s'afficher au niveau des ministères.

**L**es économies pour 2014 seront sans précédent... : 10 Mds€ d'économies, ça ne s'est jamais vu», déclarait récemment le Premier ministre.

Cela ne s'est jamais vu... et cela ne se verra pas en 2014 ! Contrairement à ce qui a été promis, 2014 sera encore une année de hausse des impôts, estimée à 10 Mds€, notamment parce que les baisses de dépenses annoncées sont en partie fictives. Le gouvernement a en effet annoncé un effort de 15 Mds€ d'économies sur l'ensemble des dépenses publiques, dont 8,6 Mds€ sur le seul budget de l'État. Difficile de donner un chiffre précis compte tenu d'un certain manque de transparence, mais entre 1,3 et 2,7 Mds€ parmi les 8,6 Mds€ documentés seraient des économies virtuelles.

La Cour des comptes avait déjà taclé Bercy sur le bud-

get 2013 où les économies annoncées étaient largement surestimées à 9 Mds€. La nouvelle appréciation du gouvernement à 7 Mds€ pour 2014 laisse perplexe dans la mesure où cette estimation laisserait à penser que les économies réalisées en 2012 et 2013 n'ont pas infléchi la structure dépensière de nos administrations centrales. D'autant que la réduction des dotations aux collectivités locales a été plus que compensée.

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.

### La dépense publique va encore augmenter...

... et dépasser 1.200 Mds€. Le budget 2014 met en avant une maîtrise inégalée des finances publiques. Qu'on en juge : croissance anticipée proche des valeurs moyennes retenues par les conjoncturistes (+0,9%), prévision d'inflation modérée à 1,3%, maîtrise des dépenses (économies de 1,5 Md€ pour l'État hors charges de la dette), efforts tous azimuts sur l'ensemble des grandes masses de dépenses publiques (opérateurs de l'État, collectivités territoriales, Sécurité sociale...). Côté

EN 2014, LE BUDGET DE L'ÉTAT PASSE DE 375,4 À 379,9 Mds€ AVEC LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR.

>> «Le déficit baisse à un rythme régulier qui nous permettra de redescendre sous la barre des 3% fin 2015, d'inverser la courbe de la dette et de revenir à l'équilibre structurel d'ici la fin du quinquennat. Le redressement est en vue. Nous poursuivons et intensifions cette stratégie de sérieux budgétaire dans le budget 2014», affirme Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des Finances.

## Philippe Marini : «La détermination pour réaliser de vraies économies est faible»

**P**ensez-vous que la croissance anticipée pour 2014 est bonne ?

*Philippe Marini : Le gouvernement anticipe une croissance du PIB de 0,9%, une prévision assez proche de celle des institutions internationales (FMI ou OCDE). Mais l'enjeu se situe ailleurs. Certes, le gouvernement a amélioré ses prévisions de croissance. Pour autant, les perspectives économiques n'en sont pas moins décevantes. 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 "business friendly".*

**Les économies sur les dépenses de l'État vous semblent-elles au rendez-vous ?**

*PM : 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 Md€, 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 rabot sur les dépenses d'intervention et d'investissement. 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.*



**>> «Alors que le taux de prélèvements obligatoires croît de manière continue, désormais supérieur à 46% du PIB, le rendement des impôts en 2013 est inférieur à la prévision initiale. Selon le Haut Conseil des Finances publiques, un tel phénomène est susceptible de se répéter en 2014».**

**Philippe Marini, sénateur de l'Oise et président de la Commission des Finances du Sénat.**

recettes, un alourdissement modéré de la fiscalité de 0,15 point de PIB, faisant passer la charge fiscale pesant sur les contribuables et les entreprises de 46 à 46,1% du PIB, soit seulement 2,7 Mds€ supplémentaires. Malheureusement, la réalité est tout autre.

Avec un budget qui passe de 375,4 à 379,9 Mds€ (avec les investissements d'avenir), le gouvernement affiche 15 Mds€ d'économies «tendanciennes» sur les dépenses publiques. Celles-ci sont exprimées par rapport à une crois-

sance 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 effectivement 15 Mds€. Ces «économies» restent cependant virtuelles pour deux raisons :

- d'une part, si la France avait retenu la progression moyenne de la Commission européenne, les efforts réalisés seraient de -1,2%, soit 14 Mds€ ;

- 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 constants).

Enfin, la méthode retenue par le gouvernement n'est pas homogène en fonction des dépenses. Ainsi, le tendancier des dépenses de personnel de l'État est différent suivant que l'évaluation provient de la Cour des comptes (+1,3 Md€/an) ou du gouvernement

## Tout passe par la réduction de la masse salariale de l'État

**L**a maîtrise des dépenses de personnel est un des objectifs majeurs du gouvernement. En effet, il souhaite «stabiliser la masse salariale», c'est-à-dire afficher des économies tendanciennes de 1,7 Md€. En réalité, la

progression de la masse salariale devrait passer de 81,1 à 81,4 Mds€. Comment «tenir» la dépense lorsque les mesures catégorielles, Gipa (Garantie individuelle de pouvoir d'achat), progression de carrière, mesures bas

salaires représentent une augmentation de +700 M€ ? Il suffit pour cela, en plus des départs à la retraite et des remplacements, de «faire transiter» du personnel vers les opérateurs. Ainsi, les dépenses de personnel

se transforment-elles en subventions pour charges de services publics en direction des opérateurs de l'État... allégeant d'autant la masse salariale de l'État. Entre 2012 et 2014, le personnel de l'État sous plafond à la charge des

opérateurs s'est accru de 18.164 ETP d'effectifs (en équivalent temps plein), tandis que les effectifs hors plafond recrutés directement par les opérateurs s'appréciaient de 8.572 ETP, abaissant d'autant les dépenses de personnel.

## Les économies affichées sur les dépenses publiques en 2014

Types d'économies	Montant des économies
<b>Dépenses de l'État</b>	<b>6 Mds€</b>
dont stabilisation de la masse salariale	1,7 Md€
dont réduction des dépenses de fonctionnement courant	0,9 Md€
dont stabilisation des dépenses d'intervention	1,9 Md€
dont stabilisation des dépenses d'investissement	0,7 Md€
dont charge de la dette	0,5 Md€
dont PSR en faveur de l'UE	0,3 Md€
<b>Dépenses des opérateurs de l'État</b>	<b>1,1 Md€</b>
dont baisse des subventions pour charge de service public	0,6 Md€
dont baisse des ressources affectées	0,5 Md€
<b>Dépenses des administrations sociales et de l'Unedic</b>	<b>5,8 Mds€</b>
dont maîtrise des dépenses d'assurance-maladie	2,9 Mds€
dont réforme des retraites	1,9 Md€
dont économies sur les prestations familiales	0,2 Md€
dont économies sur les dépenses de gestion des caisses de Sécurité sociale	0,5 Md€
dont économies sur la nouvelle convention d'assurance chômage	0,3 Md€
<b>Total</b>	<b>14,4 Mds€</b>

montant des crédits budgétaires inscrits en loi de finances pour avoir la vue la plus complète du périmètre du budget de l'État. Celui-ci se présente comme un iceberg :

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

- **une partie «en dehors de la norme»** et sur laquelle la contrainte s'exerce de façon plus diffuse. On y trouve les budgets annexes mais également les comptes spéciaux, les remboursements et dégrèvements d'impôts, les fonds de concours ainsi que les dotations auprès des mécanismes européens de stabilité et les programmes d'investissement d'avenir (PIA 2).

Le budget situé dans la norme semble parfaitement maîtrisé, avec même une baisse historique des crédits en valeur absolue, passant de 371,8 Mds€ en 2013 à 370,3 Mds€ en 2014. Mieux, l'allègement de la charge de la dette compenserait l'augmentation de la contribution aux pensions des fonctionnaires. Mais si l'on regarde «sous la ligne de flotaison», on constate que les crédits ouverts évoluent de façon beaucoup plus dynamique. Notamment sur les agrégats des budgets annexes, fonds

(+2,2 Mds€/an). L'explication ? L'évaluation de la Cour des comptes se base sur un effectif constant, tandis que le gouvernement sur une progres-

sion moyenne de la masse salariale sur les dix dernières années avec des effectifs en progression.

### Le véritable budget de la France

Au préalable, il convient de prendre en considération le

**AU DÉFICIT SUPÉRIEUR AUX ENGAGEMENTS PRIS S'AJOUTE UN RISQUE DE DÉRAPAGE DE LA CHARGE DE LA DETTE.**

## Rendre d'une main ce que l'on prend de l'autre ?

**L**e gouvernement a annoncé réduire l'enveloppe des prélèvements sur recettes en direction des collectivités territoriales de 1,5 Md€. Cette «réduction» serait largement compensée par des ressources débudétisées :

- **les collectivités territoriales 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 estimé à 930 M€) ;

- **les collectivités territoriales 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 M€ grâce au fléchage d'une partie de la TICPE (taxe intérieure de

consommation pour les produits énergétiques) et de 601 M€ sur les frais de perception de la CVAE et de la CFE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et contribution foncière des entreprises). Pour les départements, cela se traduit par la restitution de 830 M€ de frais de perception de la taxe d'habitation.

## 12 Mds€ pour les investissements d'avenir

Le PIA (programme d'investissement d'avenir), soit 12 Mds€, est censé être neutre pour le déficit public. Il est même «neutralisé» par le gouvernement dans la présentation de son déficit public qui passerait d'un déficit effectif de -82,2 Mds€ à -70,2 Mds€. Le PIA 2 se ventile en 11 Mds€ de crédits d'investissement et de 1 Md€ sur les comptes de concours financiers. Cependant, lorsque l'on regarde en détail le retraitement du solde budgétaire au solde public en comptabilité nationale, on se rend compte que le retraitement des investissements d'avenir ne se fait qu'à hauteur de 7,5 Mds€. Ce qui veut dire que 4,5 Mds€ de dépenses du programme sont assimilées à des subventions.

de concours, comptes d'affectations spéciales et comptes de concours financiers qui ont un impact significatif sur le déficit. Il faut donc s'attacher à regarder si Bercy n'a pas fait passer certaines dépenses de façon détournée de l'enveloppe normée vers la zone hors normes.

### Des recettes fiscales attendues... optimistes

La hausse des prélèvements fiscaux est désormais une réalité, et cela à tous les niveaux d'administration. Entre 2013 et 2014, le gouvernement escompte une augmentation de

### L'iFRAP : une incroyable boîte à idées pour le pouvoir

La Fondation iFRAP a été reconnue d'utilité publique en 2009. Financée uniquement sur fonds privés, elle a pour but d'effectuer des études et des recherches scientifiques sur l'efficacité des politiques publiques, notamment celles visant le développement économique.

Fondation iFRAP - 5, rue Cadet  
75009 PARIS - www.ifrap.org

## Quel budget 2014 ?

	2013	2014	
<b>Budget «normé»</b>	Charge de la dette	46,8 Mds€	46,6 Mds€
	Contribution au CAS pensions	45,2 Mds€	45,4 Mds€
	Dépenses du budget général	199 Mds€	199,1 Mds€
	PSR collectivités territoriales	55,7 Mds€	54,3 Mds€
	PSR UE	20,4 Mds€	20,1 Mds€
	Intégration des taxes affectées aux opérateurs	4,6 Mds€	4,8 Mds€
Budget maîtrisé >	371,7 Mds€	370,3 Mds€	
<b>Hors normes</b>	Dotations au profit du MES	6,5 Mds€	3,2 Mds€
	Dotations au profit du BEI	1,6 Md€	0
	Crédits au profit du PIA 2	0	11 Mds€
	Fonds de concours	3,3 Mds€	3,9 Mds€
	Remboursements et dégrèvements	96,1 Mds€	101,9 Mds€
	Budgets annexes	2,3 Mds€	2,3 Mds€
	Fonds de concours des BA	0,2 Md€	0,2 Md€
	Comptes d'affectations spéciales	74,5 Mds€	70,9 Mds€
	Comptes de concours financiers	114,9 Mds€	123,9 Mds€
	Budget non maîtrisé >	299,4 Mds€	317,3 Mds€
<b>Budget total en «crédit brut»</b>	<b>671,1 Mds€</b>	<b>687,6 Mds€</b>	

+2,56% des prélèvements obligatoires (l'ensemble des impôts et cotisations sociales) en valeur brute et de 1,4% en nette (hors prélèvement au bénéfice de l'Union européenne et taxes affectées), soit des recettes fiscales brutes en augmentation, passant de 951,1 à 975 Mds€ (862,7 à 875,2 Mds€ nettes). Toute la question est de savoir si les recettes estimées pour 2014 se confirmeront. Or, le rapport Eckert vient ainsi d'attester le trou de 10,8 Mds€ dans les recettes fiscales de l'État pour 2013 ! Si 2014 est une mauvaise année, le risque est grand de creuser davantage le déficit. Cette perte se situerait autour de 22 Mds€ 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 M€. 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 équilibre dans le montage fiscal proposé, directement lié au fait que les prélèvements obligatoires atteignent désormais des sommets à 46,1% et que les efforts sur les dépenses ne sont pas suffisants pour relayer un éventuel effritement des recettes fiscales envisagées. Le président va devoir redonner un coup de collier s'il veut trouver 50 milliards d'économie !

Samuel-Frédéric Servière avec l'iFRAP

**POUR 2014, LE GOUVERNEMENT TABLE SUR 975 Mds€ DE RECETTES FISCALES BRUTES.**