

PLF 2015 : à tombeau ouvert vers l'austérité

Avec un ralentissement de la croissance et de l'inflation qui n'avait pas été anticipé (ou volontairement ignoré), dans un contexte de croissance européen lui aussi déprimé – l'Allemagne chute et l'Italie est de nouveau en récession dans des proportions inattendues –, pour la première fois depuis 2010, le déficit public est reparti à la hausse malgré l'augmentation spectaculaire de la pression fiscale des ménages en 2013.

Le pari ainsi fait par le gouvernement, celui de faire repartir la croissance en misant sur une politique de l'offre que financeraient exclusivement les ménages est un échec, tant sur le plan budgétaire, par manque de recettes fiscales, que sur ceux de l'emploi et de la croissance, par manque de débouchés. Dans ce contexte, et alors que 50 Mds d'économies sont imposés d'ici 2017, dont 21 Mds en 2015, les autorités européennes poussent le gouvernement à accélérer davantage le rythme de son « *ajustement budgétaire* » qu'elles estiment insuffisant. Si elles n'ont pas formellement le pouvoir de « retoquer », c'est-à-dire de refuser le projet de loi de finance 2015, les autorités européennes disposent désormais de moyens de pression réels sur la France pour que cette dernière le revoit ou, à tout le moins, entreprenne dans un horizon assez court de nouvelles « réformes structurelles » libérales – en théorie, si la Commission estime que le PLF n'est pas la réponse adéquate pour corriger la trajectoire budgétaire, des sanctions financières de l'ordre de 0,2% du déficit peuvent être exigées à l'encontre d'un Etat membre qui, comme la France, est en procédure de déficit excessif.

Pour pouvoir accorder à la France le délai supplémentaire qu'elle demande pour

parvenir au 3% de déficit public en 2017 et considérer comme valables les « circonstances exceptionnelles » plaidées par Bercy, la Commission a donc besoin de gages, c'est-à-dire de réformes structurelles comme la flexibilisation du marché du travail et de nouvelles réductions de l'action publique (moins de missions publiques et moins de politiques sociales), des réformes libérales dont on sait qu'elles n'auront aucun impact favorable sur la croissance et l'emploi mais, à l'inverse, des effets délétères sur la qualité du travail et la cohésion sociale tout en poussant au dumping, à la récession, à l'augmentation du chômage, et au creusement des inégalités.

Inadmissibles pour ce qu'elles induisent, à savoir la remise en cause des droits en matière de salaire et de droits sociaux, les conditions de ce marchandage tel qu'il a lieu en ce moment même à Bruxelles sont quelque peu révoltantes. Le cœur des discussions à savoir la mesure de l'effort déjà consenti par Paris repose en effet sur un indicateur, le déficit public structurel, que personne ne calcule de la même façon. En d'autres termes, la survie de notre modèle économique et social repose en ce moment même sur des positions dogmatiques et sur une discussion entre statisticiens !

Ces discussions ont beau être très théoriques et techniques, les conséquences des politiques d'austérité sont quant à elles bien réelles. A tel point que la FMI vient encore, dans son rapport d'automne sur les perspectives économiques mondiales, d'exhorter l'Europe et les Etats membres à réaliser des investissements publics afin de relancer à court terme l'activité économique

et d'empêcher que le potentiel de croissance en Europe ne soit durablement dégradé. Cet appel n'a pas été entendu par la France. L'objectif de réduction drastique des dépenses publiques, de l'ordre de 50 Mds € d'ici 2017 est maintenu. Il porte en germe une aggravation de la situation macroéconomique avec des effets désastreux en cascade : casse du service public, suppressions d'emplois publics et privés, impact sur le pouvoir d'achat,

effondrement de la commande publique, dégradation accélérée des finances publiques locales, récession faute d'activité par manque de capacité de demande. Le projet de loi de finances pour 2015 (analysé dans l'annexe à cette circulaire) est le symbole de cet entêtement suicidaire : l'austérité est socialement destructrice et interdit toute relance de l'activité. Et pourtant, le gouvernement accélère dans cette direction.

Analyse du PLF 2015

1. Dans le discours : la reconnaissance d'une politique économique qui ne fonctionne pas

Dans son introduction de présentation du PLF 2015, le ministre des Finances l'a reconnu lui-même : la faible croissance, qui n'était pas attendue, n'a pas permis une diminution des déficits « à la hauteur des efforts entrepris ».

En clair : malgré une augmentation sans précédent des impôts des ménages depuis 2011 et dans une moindre mesure en 2014 (69 mds de prélèvements obligatoires supplémentaires depuis 2011 selon la Commission des finances de l'Assemblée Nationale dont on peut raisonnablement estimer que les 2/3 ont été supportés par les ménages)¹, le déficit public en 2014 ne s'est non seulement pas réduit, mais il a même ré-augmenté, rompant ainsi avec la dynamique baissière en cours depuis son pic de 2009.

Comme on peut le lire dans le tableau 1, le déficit de l'Etat est ainsi passé de 74,9 Mds en 2013 et sera vraisemblablement de 87 mds à la fin de l'année, soit un dérapage de plus de 12 mds.

Suivant la même dynamique, le déficit public, c'est-à-dire celui de l'ensemble des administrations publiques, s'est aussi aggravé (tableau 3) : il atteindrait selon les estimations 4,4% du PIB en 2014 contre 3,8% initialement attendu dans la loi de finances 2014.

En cause : la faiblesse des rentrées fiscales en 2014 qui est la conséquence parfaitement logique de la faiblesse de la croissance et du coût du CICE. Alors que la loi de finances 2014 espérait encore quelques 284 mds de recettes fiscales, le montant des recettes fiscales devrait être en 2014 inférieur de 11 mds (elles atteindraient 273 milliards). La moitié de cette baisse est imputable à la baisse de l'IR (- 5,5 mds) ; le reste à l'IS (- 3,4 mds) et à la TVA².

Tableau 1. Le déficit de l'Etat (ou solde budgétaire) en mds ³							
2010	2011	2012	2013	Prévision 2014	Prévision PLF 2015	Prévision 2016	Prévision 2017
-148,8 mds	- 90,7 mds	- 87,1 mds	-74,9 mds	- 87 mds	-75,7 mds	-72 mds	-61,9 mds
			Dérapage de 12 mds				

Les chiffres pour 2010, 2011, 2012 et 2013 sont issus des lois de règlement. Il s'agit donc des soldes « exécutés », c'est-à-dire des chiffres définitifs de la comptabilité budgétaire.

Source : Lois de règlement 2010, 2011, 2012 et PLF 2015 pour les années ultérieures.

¹ Commission des finances de l'Assemblée Nationale, Rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques.

² Ces chiffres renvoient aux recettes fiscales nettes. Chiffres issus du PLF 2015, Exposé Général des motifs, p 32.

³ Il s'agit du solde du budget de l'Etat ou solde budgétaire.

Tableau 2. L'équilibre budgétaire du PLF 2015 en milliards d'euros				
	2013	2014 selon le PLF 2014	Révisé 2014	Prévision 2015
Dépenses nettes du Budget général (1)	295,1	305,3	300,2	296,3
Recettes totales nettes du Budget Général (2)	220,2	223,8	213	221
<i>Recettes totales</i>	400	+ 400,2	+ 382,5	+ 392
« Prélèvements sur recettes »	78	- 74,4	- 74,4	- 71,6
« Remboursements et dégrèvements »		- 102	- 95,2	- 99,3
Solde budgétaire de l'Etat	- 74,9	-82,6	- 87	- 75,7

(1) Dépenses nettes des "Remboursements et dégrèvements"

(2) Total des recettes fiscales et non fiscales, nettes des "Remboursements et dégrèvements et des "Prélèvements sur recettes"

Source : PLF 2015, exposé général des motifs, p 31 et 43.

2. Dans les faits : des politiques économique et budgétaire inchangées

2.1 Des objectifs de retour à l'équilibre budgétaire maintenus

Alors que le gouvernement lui-même reconnaît les conséquences contreproductives de sa stratégie budgétaire sur l'activité économique et sur l'équilibre des comptes publics, les fondamentaux de ce PLF 2015 demeurent largement inchangés.

L'objectif budgétaire de moyen terme est de retrouver fin 2015 un déficit de l'Etat à un niveau équivalent à celui qui existait en 2013, c'est-à-dire avant l'effondrement des recettes fiscales de 2014. Il s'agit donc de réduire le déficit de l'Etat de 12 mds pour atteindre 75,7 mds en 2015 contre 87 mds prévu pour la fin de l'année 2014 (tableau 2).

En matière de déficit public, la trajectoire prévue est de le ramener à 4,3% en 2015, puis à 3,8% du PIB en 2016 (alors que c'était déjà la cible dans le PLF 2014) pour viser le stade ultime : 2,8% du PIB en 2017.

Tableau 3. Le déficit public (ensemble des administrations publiques) en % du PIB						
	2012	2013	Prévision 2014	Objectif 2015	Objectif 2016	Objectif 2017
PLF 2015	-4,9	- 4,1	-4,4*	-4,3	-3,8	-2,8

* contre -3,8 % du PIB espéré dans le PLF 2014.

Source : PLF 2015, Exposé Général des motifs.

Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement poursuit et durcit sa politique de restriction budgétaire – se reporter à la fin de cette analyse pour des éléments complémentaires.

Il s'agit pour le gouvernement de contraindre leur rythme de croissance à 0, plus exactement

à + 0,2% en volume (c'est-à-dire en euros constants) en 2015.

Pour bien comprendre l'ampleur des efforts consentis, c'est-à-dire l'ampleur des économies en dépenses publiques qu'il faudra dégager pour arriver à stabiliser le volume global des dépenses publiques, il est important

de rappeler qu'il existe une évolution naturelle ou spontanée à l'augmentation des dépenses publiques (augmentation des dépenses de personnels via les mécanismes de grade, d'ancienneté ; augmentation des dépenses sociales en période cas de basse conjoncture (minima sociaux...) pour l'essentiel). En d'autres termes, compenser intégralement l'augmentation spontanée ou naturelle des dépenses suppose déjà, contrairement à ce que d'aucuns peuvent penser, d'engager des mesures d'économies fortes qui ont des conséquences concrètes sur l'action publique, en particulier la présence et les missions des services publics⁴ – cf. la publication du livre de FORCE OUVRIERE « *Il faut sauver le service public* » qui montre à travers 250 exemples concrets les conséquences de cette politique de « consolidation budgétaire ».

Selon le PLF 2015, les dépenses publiques sans mesures d'austérité devraient normalement croître en 2015 à un rythme annuel de 1,7% en volume. Grâce notamment à la mise en œuvre du plan d'économies de 21 mds en 2015, le gouvernement prévoit de compenser

intégralement l'évolution spontanée des dépenses et même d'aller au-delà avec une réduction en valeur des dépenses de l'Etat (plus exactement des dépenses des ministères). Celles-ci vont baisser de 1,8 mds en 2015 et de 2,3 mds à l'horizon 2017 par rapport la loi de finances 2014⁵. Les dépenses du budget général de l'Etat (nettes), c'est-à-dire les sommes consacrées aux 31 missions de l'Etat ou politiques publiques poursuivies par l'Etat vont baisser en 2015 de près de 4 mds (296,3 milliards sont budgétés pour 2015 contre 300,2 mds en LFI 2014)⁶.

Au final, quand on compare le rythme de progression de 0,2 % pour les dépenses publiques en 2015 avec la norme de croissance qui avait prévalu dans les années antérieures (tableau 4), soit +1,1% en 2012, +1,3% en 2013 et même +2% par an en moyenne annuelle sur la période 2002-2011, on peut constater à quel point l'ajustement budgétaire ainsi opéré par est important. Pour preuve, il même a été qualifié de « réel » par Haut conseil des Finances Publiques⁷.

Tableau 4. Réduction du rythme de croissance annuel des dépenses publiques : des efforts considérables depuis 2012						
	2002-2011	2012	2013	2014	2015	2017
Croissance des dépenses publiques en volume	+ 2% par an	+ 1,1 %	+ 1,3%	+ 0,9%	+ 0,2%	
Croissance du PIB en volume	1,2%			0,4%	1%	1,9%
Conséquence : la baisse de la part des dépenses publiques dans le PIB				56,5 %	56,1 %	54,5%

Source : PLF 2015, dossier de presse.

⁴ Depuis quelques années mais singulièrement depuis cet automne, le débat autour du chiffrage des baisses de dépenses publiques a été particulièrement âpre car il renvoie in fine au débat sur la réalité de la rigueur budgétaire. Beaucoup critiquent cette vision de la baisse des dépenses publiques comme économies en dépenses par rapport à une évolution naturelle, sauf que cette méthode n'est pas nouvelle. Elle a toujours été utilisée par les PLF et est approuvée également par la Commission européenne comme l'a rappelé ces derniers jours le ministre des Finances. Peu de pays, hormis l'Espagne, le Portugal et la Grèce, ont fait ce que d'aucuns voudraient pour la France, à savoir des baisses réelles en euros courants ! Dans ces pays, ces coupes budgétaires ont eu un coût social et démocratique dramatique !!

⁵ PLF 2015, Présentation de la LPFP 2014-2019, p 5.

⁶ Il s'agit du périmètre encore appelé « 0% valeur ». PLF 2015, Présentation de la LPFP 2014-2019, p 5. Le suivi des dépenses publiques a été relativement difficile dans ce PLF. Ainsi, en plus d'avoir intégrées les nouvelles conventions du système européen des comptes de la comptabilité nationale (passage du système « SEC 95 » à « SEC 2010 » sans jamais retranscrire par ailleurs les chiffres des années antérieures dans la nouvelle comptabilité), le PLF 2015 présente des éléments de chiffrage des dépenses publiques sur des périmètres assez peu explicités par rapport à ceux traditionnellement utilisés dans les PLF et lois de règlement antérieurs.

⁷ Haut Conseil des Finances Publiques, Avis relatif au projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015.

2.2. 2015 : il faut trouver 21 mds d'économies

Pour parvenir à faire baisser les dépenses publiques dans ces proportions, un plan d'économies de 21 mds sera donc mis en œuvre en 2015 puis 14,5 mds chacune des deux années suivantes (tableau 5). Toutes les

administrations publiques en subiront les conséquences.

La santé et la protection sociale y contribueront pour 9 mds en 2015 (après déjà 6 Mds en 2014) quand l'action publique au sens large (Etat et collectivités locales) pourvoira le reste pour presque 12 mds d'euros dont 7,7 mds sur le seul périmètre de l'Etat et 3,7 mds sur les collectivités locales.

Tableau 5. Ventilation du plan d'économies en dépenses publiques de 50 mds sur la période 2015-2017				
	2015	2016	2017	Total 2015-2017
Etat	7,7 mds , dont - 1,4 md sur la masse salariale - 1,9 md sur les agences - 2,1 mds sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement - 2,4 mds sur les dépenses d'interventions			19 mds
Collectivités locales	3,7 mds , dont (soit une baisse de 6,5% selon presse) <i>la répartition de la baisse serait la suivante :</i> - 12% pour les régions - 31% pour les départements - 56 % pour les communes	3,7 mds	3,7 mds	11,1 mds
Assurance maladie + autres organismes de protection sociale	9,6 Mds , dont - 3,2 mds sur l'assurance maladie - 6,4 mds sur la protection sociale, dont - 0,7 md sur la branche famille - 0,5 md via des économies de gestion - 4 mds via la réforme 2013 de la politique familiale, la réforme de l'UNEDIC et des retraites complémentaires		0	20 mds 10 10
TOTAL	21 Mds	14,5 mds annoncés	14,5 mds annoncés	50 Mds

a) L'Etat sera le principal pourvoyeur d'économies avec 7,7 mds en 2015

L'Etat et ses organismes sous tutelle assumeront une économie nette totale de près de 19 mds sur la période 2015-2017 (sur un total de 50 mds) dont 7,7 mds rien que sur 2015.

Pour réaliser ce montant d'économies considérable, tous les leviers d'économies ont été mobilisés, comme ils l'ont déjà été par le passé.

Les dépenses de fonctionnement (y compris la masse salariale) devront en réaliser presque la moitié. Outre des recrutements en moins, des

départs en retraite non compensés (dans certains ministères, on en est à 4 non remplacements pour 5 départs), des postes supprimés et des moyens de fonctionnement en moins, cette mesure signifie clairement que le point d'indice, et donc la rémunération des fonctionnaires, sera gelé jusqu'en 2017 (après déjà 5 années de gel et 16% de pouvoir d'achat perdu depuis 2000).

Les agents de la fonction publique via la reconduction de la non revalorisation du point d'indice, la réduction de leurs enveloppes catégorielles et la stabilisation de leurs effectifs subiront encore à ce plan d'économies à hauteur de 1,4 md.

2,1 milliards d'économies supplémentaires seront réalisées sur **les dépenses de fonctionnement et d'investissement**. En matière de dépenses de fonctionnement, de nombreuses mesures seront mises en œuvre comme la poursuite de la dématérialisation des démarches administratives, la révision de la politique immobilière de l'Etat, l'optimisation de la politique d'achat de l'Etat. Avec la mutualisation des fonctions support, les crédits de fonctionnement des ministères baisseront en valeur de 80 millions⁸.

La baisse des **dépenses d'investissement** de l'Etat engagée depuis 2011 se poursuit dangereusement – entre 2011 et 2013 en effet, les dépenses d'investissement de l'Etat ont chuté de presque 11%⁹. Si le montant des économies n'a pas été précisé dans le PLF, il est question d'une « sélectivité accrue » des projets d'investissement dont seuls devront demeurer les prioritaires, c'est-à-dire ceux qui feront la preuve d'une « rentabilité socio-économique » la plus élevée.

Les **dépenses d'interventions de l'Etat** qui rassemblent une très grande variété de dispositifs et de publics bénéficiaires seront

mises à contribution en 2015 à hauteur de 2,4 Mds. Pour ce faire, un plan qualifié de « très ambitieux » de rationalisation de l'ensemble de ces dépenses sera mis en œuvre en lien notamment avec la réforme territoriale et l'évolution des compétences. Ce plan concernera notamment les aides aux entreprises sur les territoires qui seront revues (suppression des zones franches urbaines, des crédits de la prime à l'aménagement du territoire...), les aides en matière d'agriculture ou encore l'aide personnalisée de retour à l'emploi qui ne sera pas reconduite car refondue avec les autres dispositifs d'intervention de Pôle emploi, en lien avec les collectivités locales.

Enfin, 1,9 mds d'économies devraient être dégagés sur les concours aux agences et opérateurs. C'est une contribution importante qui leur est demandée avec une baisse de 1,1 md de leurs ressources fiscales affectées dès 2015 et un gel de leurs subventions budgétaires, ce qui permettra de dégager les 0,7 md d'économies restant. Cet effort s'inscrit dans la volonté du gouvernement de « maîtriser » la fiscalité affectée et les dépenses des opérateurs et autres organismes chargés de missions de services publics. Parmi les agences et autres opérateurs visés dans ce PLF, figurent notamment les CCI (- 0,2 md en 2015), les Agences de l'eau (- 0,175 md par an de 2015 à 2017), ou encore les Chambres d'agriculture (- 60 millions en 2015).

Au final, plus de 1300 postes seront supprimés en 2015 dans les ministères et chez les opérateurs sous tutelle.

Toutes les missions publiques seront amputées d'effectifs et de moyens d'intervention.

Alors que les besoins publics n'ont jamais été aussi forts face à l'explosion du chômage et de la précarité, même la mission « emploi et

⁸ S'agissant du ministère des finances par exemple, les dépenses de fonctionnement baisseront de 38 millions d'euros grâce à « l'adaptation des réseaux sur le territoire » et la poursuite de la dématérialisation des relations avec l'utilisateur. Présentation Générale du PLF 2015.

⁹ Chiffre calculé à partir du montant des dépenses d'investissement reporté dans les projets de loi de règlement des années 2011, 2012, et 2013. Le chiffre pour 2014 n'est pas encore disponible.

travail » va être réduite durant les 3 prochaines années, à chaque fois un peu plus fortement d'année en année : 167 emplois seront supprimés en 2015 (après 137 en 2014) ; le nombre de contrats aidés va diminuer entre 2014 et 2017 ; l'association chargée de gérer le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) subira une baisse de 29 M€ ; etc...

b) Protection sociale : de graves remises en cause de notre modèle social

La Sécurité sociale est lourdement touchée par la politique d'austérité poursuivie¹⁰. D'ici 2017, 20 mds d'euros d'économies seront imposées aux dépenses de protection sociale, dont 9,6 mds en 2015 répartis entre l'assurance maladie (pour 3,2 mds) et la protection sociale (pour 6,4 mds) (tableau 5).

Le taux de croissance des dépenses maladie sera en 2015 divisé par 2 par rapport à son rythme « tendanciel ». Les dépenses de l'ONDAM ont été fixées par le PLFSS à 2% contre un rythme tendanciel de + 3,9%. Pour ce faire, l'hôpital public ne sera pas épargné avec 500 millions d'économies qui devront être dégagées en 2015 sur leurs dépenses. Alors que la plupart des hôpitaux publics ont des niveaux d'endettement déjà très élevés – un certain nombre d'entre eux sont même dans des situations financières catastrophiques suite à des pratiques financières dangereuses (comme les prêts toxiques) – on voit mal comment ce nouveau plan d'économies pourra être mis en œuvre sans remettre en cause, à nouveau l'offre hospitalière se soins de qualité suffisante sur l'ensemble du territoire et sans porter atteinte à des conditions de travail du personnel hospitalier déjà très dégradées – cf. livre FO « *Il faut sauver le service public* » pour des exemples très précis témoignant de la casse du service public de la santé.

Une politique familiale encore mise à mal

Pour la troisième fois depuis juin 2012, le gouvernement cherche à faire des économies sur la politique familiale. Ainsi, dans le PLFSS 2015, 700 millions d'euros seront économisés au détriment des familles.

Outre la diminution de la prime à la naissance ou encore la réduction du congé parental, l'une des dispositions les plus symboliques de ce programme d'économie repose dans la remise en cause du caractère universel des allocations familiales qui figurent parmi les dernières prestations universelles. C'est une mesure inacceptable pour Force Ouvrière. Elle est absurde compte tenu du caractère relativement peu élevé des économies qu'elle va engendrer (400 millions en 2015) et elle est dangereuse du point de vue de la pérennité du financement futur de la protection sociale car on peut véritablement craindre qu'elle affaiblisse davantage le consentement à l'impôt d'une grande partie des ménages pour lesquels les allocations familiales constituaient les dernières prestations dont ils sont bénéficiaires.

c) Une contribution importante des collectivités locales au détriment de l'investissement public et, par voie de conséquence, de l'emploi des secteurs privés

Après trois années de gel des dotations, puis une baisse de 1,4 md en 2014, la participation des collectivités locales à ce vaste plan d'économies de 50 mds ne sera pas négligeable pour les années à venir et ce malgré leur rôle pivot en matière de financement de l'investissement public en France (72% de l'investissement public est réalisé par les collectivités).

Les dotations budgétaires versées par l'Etat aux collectivités locales, principalement sous la forme de la Dotation Globale de

¹⁰ Voir circulaire du secteur Protection sociale n°154 du 5 novembre 2014 sur le PLFSS 2015

Fonctionnement (DGF) baisseront en effet de 11 mds au total à l'horizon 2017, soit à un rythme régulier de 3,7 mds en 2015, 2016 et 2017¹¹. Un chiffrage proportionnel à ce que représentent les dépenses publiques locales dans l'ensemble des dépenses publiques (un peu moins de 20%)¹².

Les régions y contribueront à hauteur de 12% (soit 451 millions), les départements pour 31% (soit 1,15 mds) et l'ensemble du bloc communal à hauteur de 56% (soit 2 mds).¹³

Alors que ce sont les collectivités locales qui portent plus des deux tiers de l'investissement public – elles investissent chaque année quelques 45 Mds soit un montant équivalent à ce qui a été accordé aux entreprises sous forme d'allègements sociaux et fiscaux (41 mds) – le coût réel et total de ces baisses de dotations risque d'être considérablement plus élevé : effondrement de la commande publique, suppressions d'emplois publics et privés, casse du service public local et dégradation accélérée des finances publiques locales.

Avec ses choix budgétaires, la France sacrifie son investissement public en faveur d'un très hypothétique investissement privé. Au niveau des seules communautés urbaines, c'est 4 Mds de marchés publics en moins sur la période 2014/2017 qui ne pourront bénéficier aux entreprises, aux infrastructures, aux équipements publics (hôpitaux, écoles, etc) et donc, de fait, à la compétitivité de l'économie réelle.

Des exemples comme celui de la ville de Joigny (cf. livre « *Il faut sauver le service public* ») montrent pourtant comment la baisse des dépenses publiques, la suppression de services publics et la réduction de la commande publique conduisent à détruire des emplois privés, à tous les niveaux, et à faire chuter l'activité économique locale dans des proportions

telles que le « bassin de vie » de la collectivité n'y survit pas.

Rien que dans le secteur du BTP, 10 000 emplois ont été détruits depuis les premiers budgets de rigueur en 2010 et 30 000 sont menacés d'ici 2017 du fait de cet arrêt de la commande publique locale.

Au niveau des départements ruraux, jusqu'à 70% de l'emploi du secteur privé est dépendant de l'intervention publique. L'austérité ne détruit pas que des emplois publics, elle lamine encore plus le secteur privé.

2.3. Examen des mesures fiscales

a) Contrairement aux PLF antérieurs, pas de nouvelles hausses d'impôt prévues mais le transfert fiscal des entreprises vers les ménages continue

Ce PLF contient peu de mesures fiscales nouvelles (cf. leur inventaire dans le tableau 7).

La politique de restauration de la compétitivité via le CICE et le pacte de responsabilité reste la priorité fiscale de l'exécutif avec, rappelons-le, un total de 40 mds de baisse de prélèvements obligatoires (impôts et cotisations) sur les entreprises prévues d'ici 2017, via le CICE (20 mds) et le Pacte de responsabilité (20 mds).

Pour les entreprises en 2015, la facture fiscale va continuer à s'alléger dans des proportions importantes mais du fait principalement de mesures anciennes devant monter en puissance, à savoir le CICE et le Pacte de responsabilité¹⁴.

En plus de percevoir le bénéfice du CICE en 2015 évalué dans le PLF 2015 à 10 mds (c'est la dépense fiscale la plus coûteuse), les premières dispositions du Pacte de responsabilité (votées à l'été 2014) vont s'appliquer dès le 1^{er} janvier 2015 pour un total de 6,5 milliards, dont 5,5 mds de baisse

¹¹ Les dotations ou les concours de l'Etat aux collectivités locales se montent en 2015 à 50,52 mds.

¹² Précision apportée par le secrétaire d'Etat au budget lors de la présentation du PLF 2015 à la Commission des finances de l'Assemblée Nationale.

¹³ Dans la loi de programmation 2014-2019 dans laquelle le PLF 2015 s'inscrit, un second levier de maîtrise des dépenses

publiques locales a été introduit via la mise en œuvre d'une norme d'évolution de la dépense publique locale fixée à +0,3% en 2015 ; + 1,8% en 2016 et +1,9% en 2017.

¹⁴ Et ce en dépit de la montée en puissance en 2015 de mesures de hausse anciennes comme le nouveau coup de rabot programmé sur la déductibilité des frais financiers, voté dans le budget 2013.

de cotisations sociales et 1 milliard de baisse de fiscalité (cf. tableau 6.).

Tableau 6. Récapitulatif de l'impact fiscal et social du CICE et du Pacte de responsabilité depuis leur mise en œuvre			
	CICE (votée été 2012, applicable depuis 1 ^{er} janvier 2013) 20 Mds budgétés au total	Pacte de responsabilité (voté été 2014, applicable à partir de janvier 2015) 20 Mds budgétés au total répartis en parts égales entre baisse de cotisations sociales et baisse d'impôt	
2013	- 10 à 11 milliards selon les premiers résultats ¹⁵ ,		
2014	- 9,6 mds selon le PLF 2015		
2015		Allègement de cotisations sociales	Baisse de la fiscalité
	Prévision du PLF 2015 : 10 milliards**	Prévision du PLFSS 2015 : - 4,5 mds : allègement de cotisations ciblées sur les bas salaires entre 1 et 1,6 smic - 1 md : allègement de cotisations des indépendants	Prévision du PLF 2015 : 1 md : suppression de la première tranche de C3S

** chiffre du CICE en tant que dépense fiscale (n°210324) en 2015 (PLF 2015, Voies et Moyens, tome 2, Dépenses fiscales).

Le reste des dispositions prévues dans le Pacte, à savoir la baisse des cotisations pour les salaires supérieurs à 1,6 SMIC (- 4,5 mds à partir de janvier 2016), le nouvel abattement sur la C3S (- 5,2 mds au total sur 2016 et 2017), la suppression de la surtaxe d'impôt sur les sociétés (- 2,6 mds à partir de janvier 2017), et la baisse progressive du taux d'impôt sur les sociétés s'appliqueront en 2016 et 2017¹⁶.

S'agissant des ménages, comme s'est plu à le souligner le secrétaire d'Etat au budget « aucune mesure ne va augmenter l'impôt sur le revenu » dans ce PLF. Pour la première fois depuis 2010, le taux de prélèvements obligatoires (prélèvements fiscaux et sociaux) devrait même légèrement diminuer en 2015 et jusqu'en 2017¹⁷.

Il faut dire que depuis 2012, les hausses d'impôts ont été considérables.

¹⁵ Soit un chiffre inférieur de 1 à 2 milliards selon les prévisions du gouvernement. Cf. la circulaire confédérale n°137 du secteur économique « CICE : une mesure qui a déjà perdu tout crédit ».

¹⁶ Eléments de chiffrage donnés dans le PLFR 2014 par lequel a été voté le Pacte de responsabilité ;

¹⁷ Le taux de prélèvements obligatoires rapporté au PIB passera ainsi de 44,7 % en 2014 à 44,6 % en 2015, pour atteindre 44,4 % en 2017.

Un rapport récent de la Commission des finances de l'Assemblée nationale a chiffré à 69 mds l'augmentation des prélèvements obligatoires sur la période 2011-2013 : les prélèvements fiscaux et sociaux ont ainsi augmenté de 18 Mds au titre de l'année 2011, de 22 mds en 2012 et de 29 mds en 2013¹⁸.

Comme Force Ouvrière l'a de nombreuses fois souligné (cf. notamment Guide FORCE

OUVRIERE « *Pour l'Impôt républicain, juste, progressif et redistributif* » d'avril 2014), ces hausses ont été pour l'essentiel supportées par les ménages¹⁹. A l'horizon 2016 et compte tenu du CICE et du Pacte de Responsabilité, « ce sont près de 20 mds qui seront transférés annuellement des ménages vers les entreprises » souligne ce rapport de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Tableau 7. Evaluations des recettes fiscales nettes et non fiscales		
En milliards d'euros	Evaluations révisées pour 2014	Evaluations pour 2015
Impôt sur le revenu	68,9	69,4
Impôts sur les sociétés	35,4	33,1
Autres impôts directs et taxes assimilés	17,7	19,2
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	13,4	14,6
		Dont 800 millions au titre de l'augmentation du gazole ²⁰
TVA	137,8	142,6
RECETTES FISCALES NETTES	273,2	278,9
RECETTES NON FISCALES	14,1	13,7

PLF 2015, *Evaluation des Voies et Moyens*, tome 1, Recettes, p 17.

Si les ménages ne devraient pas subir de hausses d'impôts semblables à celles des PLF passés, les perspectives sont encore et toujours nettement moins favorables que celles des entreprises.

Indépendamment des plus modestes des foyers imposables qui bénéficieront de la suppression de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu pour un montant total de 3,2 mds (tableau 7) – un montant non négligeable mais sans commune mesure avec le sort réservé aux entreprises – , l'alourdissement de la fiscalité écologique (+ 2 mds selon le PLF

2015) via l'augmentation du gazole mais surtout la montée en charge en 2015 et 2016 de la taxe carbone²¹, ainsi que la remise en cause de la politique familiale auront un impact important sur le revenu d'une majorité de ménages.

La suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu

Après l'adoption en juillet 2014 d'une mesure visant à diminuer de façon forfaitaire le montant d'IR dû pour les ménages modestes et qui a bénéficié à 4

¹⁸ Commission des finances, de l'économie et du contrôle budgétaire, *Rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques – présenté par sa rapporteure Mme Valérie Rabault, juillet 2014, p 33-39.*

¹⁹ Rappelons que le CICE est financé pour moitié, par des économies en dépenses publiques et pour l'autre, par les ménages via la hausse des taux de TVA intervenue en janvier 2014 et la taxe carbone. Effective depuis avril 2014, cette taxe

carbone frappe le gaz naturel, le charbon, et le fioul domestique.

²⁰ Ce supplément de recettes sera intégralement transféré à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) afin de compenser la recette de l'écotaxe qui lui était destinée.

²¹ PLF 2015, *Evaluation des Voies et Moyens*, tome 1, Recettes, p 10.

millions de foyers²², la révision du bas du barème de l'impôt sur le revenu est la Elle consiste à supprimer la première tranche de l'impôt sur le revenu, au taux de 5,5%, qui s'applique actuellement à la fraction des revenus comprise entre 6011 et 11 991 euros. Pour éviter que cette suppression ne profite à l'ensemble des autres contribuables, le seuil d'entrée dans la nouvelle première tranche, au taux de 14%, sera dans le même temps avancé à 9690 euros. Pour éviter que l'entrée dans le barème ne soit cependant trop brutale, le mécanisme de la décote dont l'objet de bénéficier aux foyers faiblement imposés, est aménagé et renforcé. Son plafond est en effet relevé à 1135 euros pour les

mesure phare de ce PLF 2015, au prix d'une complexification accrue de cet impôt. célibataires et à 1870 euros pour les couples²³. Le coût global de cette mesure est de 3,2 mds.

Au total, le cumul de ces deux mesures d'allègement de l'IR (réduction forfaitaire de l'été 2014) et de suppression de la première tranche (2015) devraient permettre de diminuer l'impôt sur le revenu de 9 millions de foyers fiscaux et parmi eux, 3 millions cesseront d'être imposables ou éviteront de le devenir.

Révisions de l'IR	Réduction forfaitaire de l'exceptionnelle de septembre 2014	Suppression de la première tranche d'IR (PLF 2015)
Nombre de ménages concernés dont les impôts ont baissé, voire ont été annulés	4 millions de ménages	6,1 millions de ménages
Nombre de ménages qui cesseront d'être imposables ou sortiront de l'IR	3 millions de ménages	
Coût estimé de la mesure	1,25 md	3,2 mds

Cette mesure est dangereuse à plus d'un titre. Elle tend à réduire encore les recettes de l'IR et à affaiblir à nouveau sa part dans les prélèvements fiscaux. Alors qu'il convient d'augmenter le nombre de tranches, cette mesure en supprime une et sert de justificatif à ne pas demander plus de contribution à la tranche supérieure.

b) Des dépenses fiscales qui repartent à la hausse pour soutenir notamment l'activité des secteurs du bâtiment

Le coût des dépenses fiscales est évalué 72,1 mds en 2013, à 78,9 mds en 2014 et à 81,9 mds en 2015.

Parmi les mesures fiscales de ce PLF 2015, la révision du bas du barème de l'impôt sur le revenu est la plus importante puisqu'elle vise à restituer quelques 3,2 mds d'euros aux ménages imposables les plus modestes, ce qui fera sortir une partie d'entre eux de l'impôt sur le revenu. Il s'agit là de

²² Réduction de 350 euros pour les célibataires gagnant jusqu'à 1,1 SMIC et de 700 euros pour un couple.

²³ La décote est une réduction d'impôt octroyée aux foyers dont l'impôt brut ne dépasse par un certain plafond. En 2015, ce

plafond devrait être porté à 1135 euros contre 1016 euros en 2014.

contrebalancer, dans des proportions nettement moins importantes, le coût fiscal du CICE et du Pacte de responsabilité supporté par les ménages.

S'agissant des autres mesures fiscales, plus de la moitié concernent le soutien au secteur du logement, du bâtiment et de la construction (en grande difficulté du fait de la baisse imposée de la commande publique, voir précédemment). Il s'agit pour l'essentiel d'inciter les ménages à acheter ou à rénover leur logement. Pour accélérer la construction, une batterie d'incitations est ainsi envisagée dans ce PLF (cf. tableau 7) : les cessions de terrains privés constructibles vont bénéficier d'un abattement non négligeable de 30% sur l'imposition des plus-values. Signe de l'importance que revêt la santé du secteur du bâtiment sur l'activité économique d'ensemble, des dispositifs temporaires d'exonération de droits de mutation ont été réintroduits pour favoriser pour l'un, la libération du foncier en vue d'y construire

un logement, pour l'autre pour inciter à la construction de logements neufs – dans la limite de 100 000 euros. Le régime fiscal d'investissement locatif est aussi revu pour le rendre plus attractif : contrairement à ses prédécesseurs, ce nouveau dispositif « Pinel » autorise les propriétaires à louer aux ascendants ou descendants et donne même le choix entre trois durées minimales de location (6, 9 et 12 ans) auxquelles correspondent des réductions d'impôts différenciées (plus elle est longue, plus le crédit d'impôt est important)²⁴.

La rénovation des logements va également bénéficier d'aides très importantes avec notamment l'assouplissement et l'augmentation du taux du crédit développement durable qui devient le crédit d'impôt pour la transition énergétique. Le taux du crédit d'impôt passe en effet à 30% sans obligation que les travaux de rénovation ne s'inscrivent dans des « bouquets de travaux » comme les crédits d'impôts antérieurs.

Tableau 7. Principales nouvelles mesures fiscales inscrites au PLF 2015	
Dispositions fiscales visant les ménages	
Suppression de la première tranche de l'IR pour certains ménages	3,2 mds
Incitation à la rénovation	
Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique	230 millions en 2015 et 700 millions d'euros en 2016
Accession sociale	
Prolongation, assouplissement et extension du prêt à taux zéro	140 millions en 2016 et 340 millions en 2017 (date de fin du dispositif)
Application du taux réduit de TVA de 5,5% aux opérations d'accession sociale réalisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville	10 millions en 2015 puis 105 millions / an
Incitation à la construction	
Réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières de cession de terrain à bâtir	156 millions en 2015 et 277 millions en 2016, 250 millions en 2017

²⁴ 12% pour un engagement de six ans, 18% pour un engagement de neuf ans, et 21% pour un engagement de location de 12 ans.

Aménagement du dispositif Pinel en faveur de l'investissement locatif	7 millions en 2016 et 33 millions en 2017
Incitation à la libération du foncier et à la construction par un allègement des droits de donations.	Dispositif temporaire et Non chiffrable
Dispositions fiscales visant les entreprises	
Suppression des taxes à faible rendement	29 millions par an
Taux majoré de CICE pour les entreprises dans les DOM	110 millions en 2015 ; 290 millions / an en année pleine
Taux majoré de CIR pour les entreprises dans les DOM	4 millions / an

Source : PLF 2015, dossier de presse.

3. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'analyse des dépenses publiques ces dernières années.

Avec la crise financière de 2008 et sa généralisation en crise économique majeure, les dépenses publiques ont franchi un palier. Elles ont, en une seule année, c'est-à-dire entre 2008 et 2009, augmenté de près de 50 mds et ont poursuivi leur hausse mais à un rythme beaucoup plus faible.

Dépenses publiques totales (de l'ensemble des administrations publiques) en mds

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1 016,2	1 057,6	1 100,6	1 128,0	1 151,5	1 185,4	1 207,5

Source : Insee ; Comptes nationaux, base 2010, comptes consolidés.

Malgré l'adoption d'une politique budgétaire rigoureuse, qui s'est traduite par l'introduction dès 2011 de normes de croissance des dépenses publiques extrêmement strictes qui ont été globalement respectées, il est très difficile de faire significativement redescendre le volume des dépenses publiques afin de retrouver le niveau qui était le leur avant la crise de 2008. Ce constat vaut aussi bien pour l'ensemble des administrations publiques que pour les seules dépenses de l'Etat (ou dépenses du budget général, qu'elles soient brutes ou nettes)²⁵.

Le volume des dépenses publiques se caractérise en effet par une forte inertie.

L'une des raisons qui explique cette situation est qu'il existe une tendance

naturelle ou « spontanée » à l'augmentation des dépenses publiques qui s'explique par différents facteurs : effets du vieillissement de la population sur les retraites, les dépenses de santé et les situations de dépendance qui en découlent ; la progression des dépenses sociales en lien

avec une mauvaise conjoncture et du fait des effets des politiques d'austérité qui accroissent la pauvreté et les inégalités ; etc...

Le bateau est lourd et lent à manœuvrer et il s'alourdit de besoins sociaux et collectifs nouveaux au fur et à mesure que l'on l'oblige à aller dans la mauvaise direction avec un cap sur l'austérité.

La politique budgétaire poursuivie ces dernières années a donc consisté à

²⁵ Constat fait à partir des lois de règlement des années 2008 à 2013, celle de 2014 n'est pas encore parue, elle paraîtra normalement au mois de mai 2015.

neutraliser cette augmentation spontanée.

Cela s'est fait dans des proportions très importantes. On a d'abord divisé par deux, puis par quatre cette augmentation spontanée, le PLF 2015 envisage même de le diviser par dix.

Le taux de croissance des dépenses publiques (en volume) est ainsi passé de +2 % en moyenne annuelle entre 2002 et 2011, à +1,1% en 2012 (soit une division de presque 2). Et le PLF 2015 veut le faire passer à +0,2%, soit une division par dix²⁶ ! – pour information, le rythme moyen annuel était de +2,2% sur la période 1998-2008²⁷.

Il est donc faux et mensonger de prétendre qu'en France il n'y pas de rigueur budgétaire.

Pour se convaincre de la mise en œuvre « réelle » d'une politique de restriction budgétaire en France ou politique

Tableau a. Déficit public en % du PIB

2008	2009	2010	2011	2012	2013	Prévision 2014*
3.2 %	7.2 %	6.8 %	5.1 %	4.9 %	4.1 %	4.4 % Contre 3,8% espéré par le gouvernement

* prévision selon PLF 2015.

Source : Insee ; Comptes nationaux, base 2010.

C'est sur la base de cette réalité que la Cour des Comptes pourtant si sévère et dogmatique en la matière a bien voulu reconnaître que les efforts en matière de réduction des dépenses publiques étaient « réels ».

C'est sur la base de ce constat que le bilan de la rigueur budgétaire en France doit être établi de façon incontestable.

Si l'ampleur de l'effort imposé en termes de maîtrise des dépenses publiques ne se traduit pas par une amélioration des comptes publics dans la proportion de l'effort – au point que la plupart des observateurs non avertis juge qu'il n'y a pas de rigueur budgétaire en France –, c'est que cette politique est menée dans un contexte

d'austérité, il suffit juste de regarder l'évolution du déficit public en % du PIB. En l'espace de 4 ans (depuis 2010), le déficit public a diminué de près de 2,4 points de PIB. Même si c'est beaucoup moins qu'espéré, dans un contexte de croissance nulle où les recettes fiscales peinent à rentrer, cette diminution ne s'est pas faite par « miracle ». C'est bien la manifestation d'une politique de réduction des dépenses publiques. On peut noter que la même conclusion peut être tirée de l'évolution du seul déficit de l'Etat qui, de 2010 à 2013, à diminuer d'année en année – les dépenses de l'Etat en 2013 ont diminué de presque 1 md et sont d'ores et déjà annoncés pour 2014 en recul de 2 mds par rapport à la loi de finances 2014²⁸.

conjoncturel qui ne lui est pas du tout favorable.

L'une des raisons pour laquelle les efforts entrepris ces trois dernières années sont si peu visibles sur le solde des comptes publics, quand leurs conséquences désastreuses le sont tant sur le terrain – cf. la publication récente de la Confédération « *Il faut sauver le service public* » – c'est que le niveau de la croissance et de l'inflation sont particulièrement bas.

Clairement, une inflation faible, comme c'est le cas actuellement, entrave la politique menée de réduction des dépenses publiques. Elle diminue d'une part les recettes fiscales. D'autre part, elle diminue le montant des économies en dépenses budgétées dans les PLF²⁹.

²⁶ Chiffres issus du PLF 2015.

²⁷ Chiffre issu du fameux rapport de Cotis et Champsaur, 2010.

²⁸ Chiffres annoncés par le Secrétaire d'Etat au budget, Christian Eckert, à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale

lors de la présentation en octobre 2014 du PLF 2015 et qui sont encore non disponibles. Pour connaître le chiffrage définitif des dépenses de l'Etat pour 2014, il faut attendre la publication de la loi de règlement en mai 2015.

²⁹ C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne les économies en dépenses liées à la suppression de l'indexation sur

La croissance enfin est fondamentale. Alors que les dépenses publiques sont frappées d'une certaine inertie, le niveau des recettes fiscales réagit beaucoup plus rapidement. Il est beaucoup plus fluctuant et dépend pour beaucoup du niveau de la croissance économique. Ainsi en 2011, les recettes fiscales sont rentrées dans des proportions

beaucoup plus importantes que ce que laissaient présager les mesures fiscales du seul fait du taux de croissance qui, cette seule année 2011, s'était ragaillardit en France et dans la zone euro. C'est la situation strictement inverse qui s'est passée en 2014.

Achévé de rédiger le 14 novembre 2014

l'inflation de certaines prestations sociales. Le chiffrage de ces économies est précisément lié au niveau d'inflation anticipé. S'il est inférieur aux prévisions, l'économie générée par la suppression de l'indexation sera moins élevée que prévu.

En sachant que les dépenses « en volume » sont égales aux dépenses « en valeur » moins l'inflation, il suffit que le niveau de l'inflation soit in fine moins élevé que ce que la loi de finance avait

initialement anticipé pour que le volume des dépenses, pourtant respecté en valeur, soit in fine en volume supérieur à ce qu'avait anticipé la loi de finance initiale. Dans ce cas, le dérapage des dépenses en volume par rapport aux prévisions de la loi de finance initiale est uniquement dû à la faiblesse de l'inflation.