Projet de loi de finances pour 2014

Annexe 1

Un budget beaucoup trop déséquilibré

1. Assainissement budgétaire et compétitivité : des objectifs assumés … mais pas trop …

Une fois n'est pas coutume, le PLF 2014 a très bien été accueilli par la Commission européenne le jugeant à la fois « prudent et responsable »[1]. Signe extérieur de rigueur…

Il faut dire que le gouvernement se donne les moyens de contenter la très libérale Commission européenne en visant deux objectifs : la poursuite et le renforcement de la baisse des dépenses publiques, en premier lieu celles de l'Etat et des Collectivités (le PLFSS 2014 faisant la même chose au niveau de la sécurité sociale), et la « *restauration de la compétitivité des entreprises* ».

Ce PLF 2014 repose donc sur deux piliers.

1.1. Un effort important de maîtrise de la dépense publique en 2014, jusqu'en 2017 :

Pour 2014, les économies en dépenses se monteront à 15 Mds€. Pour bien prendre la mesure de ce que ces économies impliqueront « au quotidien », il faut savoir que ces économies représentent **une division par quatre du rythme naturel d'évolution des dépenses** (0,5% de croissance annuelle contre 2 % en moyenne sur la décennie 2000, cf. tableau 2).

Parmi ces 15 Mds€ d'économies, 9 seront réalisées sur le budget de l'Etat. Cet effort sera globalement réparti en trois tiers, portant respectivement sur les dépenses de fonctionnement via notamment un effort important sur la masse salariale (1,7 Mds€), ce qui signifie concrètement des emplois publics supprimés ; sur les moyens que l'Etat alloue à d'autres entités (collectivités territoriales et opérateurs publics) et sur les autres dépenses d'investissement et d'interventions (ce qui aura des conséquences sur les marchés publics, et donc sur l'emploi privé). L'annexe 2 détaille les conséquences concrètes de ces suppressions d'effectifs et de moyens au niveau des ministères, des opérateurs de l'Etat et des collectivités.

Les 6 autres Mds€ seront dégagés sur le budget des administrations de sécurité sociale grâce à la « *maîtrise des dépenses de santé et la réforme des retraites* » (cf. le tableau 1 ci-après présentant les principaux postes où les économies seront réalisées).

Tableau 1. Ventilation des économies budgétaires inscrites au PLF 2014 (+ 14,8 Milliards)

Budget de l'Etat	**+ 9 Mds**
Dépenses de fonctionnement	**+ 2,6 Mds**

[1] *Les perspectives de croissance du gouvernement ont été jugées « plausibles » avec 0,1 % pour 2013 et 0,9 % pour 2014.*

Masse salariale (via une baisse nette des effectifs entre 2013 et 2014 et la stabilité du point d'indice)	***+ 1,7 Mds***
Fonctionnement courant	***+ 0,9 Mds***
Concours aux autres entités (opérateurs, collectivités locales et UE)	**+ 3,3 *Mds (dont 1,5 Mds pour les seules collectivités)***
Autres dépenses (hors dette et pensions, c'est-à-dire dépenses d'intervention d'investissement)	**+ 2,6 *Mds***
Charge de la dette	**+ 0,5 *Mds***
Sphère sociale	**+ 5,8 milliards d'économies**
Maîtrise des dépenses de santé	2,9 milliards
Réforme des retraites	1,9 milliards
Economies sur les frais de gestion des caisses de sécurité sociale	0,5 milliards
Economies via renégociation de la convention d'assurance chômage	0,3 milliards
Economies sur les prestations familiales	0,2 milliards

Source : PLF 2014.

Si d'aucuns contestent le caractère théorique de ces économies en dépenses publiques, qu'ils se rassurent, les dépenses de l'Etat au sens strict[2], vont réellement baisser de 1,4 Mds par rapport à 2013.

Au final, l'Etat dépensera moins en 2014 qu'en 2013 : il dépensera 278,4 Mds€ en 2014 contre 279,8 Mds€ en 2013 soit une baisse de 0,5% (voir tableau 2). Cette baisse qualifiée d'historique par le gouvernement est en outre particulièrement importante compte tenu de la baisse des recettes fiscales due notamment à la mise en œuvre du crédit d'impôt compétitivité (10 Mds€ en 2014, jusqu'à 20 Mds€ à partir de 2015). Cette baisse est pour partie due à celle des dotations à destination des collectivités qui recevront en 2014 comme en 2015, 1,5 Mds€ en moins, fruit du nouveau « *pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'Etat et les collectivités* » – cadre d'une « RGPP territoriale » qui se poursuit et s'amplifie.

L'objectif poursuivi par ce PLF 2014 est invariablement le même que celui des lois de finances précédentes : **atteindre le seuil limite de déficit public fixé à 3% du PIB[3], non plus en 2013 mais le plus vite possible**. En effet, de loi de finances en loi de finances, de plan d'économies budgétaires en plan d'économies budgétaires, cet objectif s'avère toujours aussi absurde et suicidaire mais demeure la ligne de conduite.

---

[2] *C'est-à-dire les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'interventions, les prélèvements sur recettes au profit de l'UE et des collectivités locales, hors dette et pensions.*

[3] *La France vient d'obtenir de la Commission européenne le report, en 2015, de l'obligation de réaliser le seuil de 3 % de déficit compte tenu de ses efforts en termes de baisse des dépenses publiques.*

En 2013, l'Etat a réalisé 10 Mds d'économies en dépenses publiques dans le but d'atteindre 3% à la fin 2013. Finalement, au printemps 2013 il est annoncé que ce serait plutôt 3,6% de déficit et en définitive, et ce sera plutôt 4,1% de déficit à la fin de l'année 2013.

Pour parvenir à ce 3% et réaliser in fine l'équilibre du solde structurel (le nouveau graal des dépenses publiques depuis le vote du TSCG, cf. plus loin), les objectifs de réduction de la dépense publique de ce PLF 2014 s'inscrivent dans un programme d'assainissement budgétaire plus large appelé **la loi de programmation pluriannuelle des dépenses publiques**.

La dernière en date a été votée en décembre 2012. En vertu de celle-ci, le gouvernement envisage de plafonner en moyenne la croissance annuelle des dépenses publiques totales sur la période 2013/2017 à + 0,5 % alors que ces dépenses évoluaient sur la période 2000/2011 à un rythme 4 fois plus élevé (+2.1 % en moyenne) ! Pour ce faire, le gouvernement reprend à son compte les règles strictes d'évolution des dépenses de l'Etat décidées depuis 2011 (règle du « 0% valeur » pour les dépenses de l'Etat au sens strict et « 0% volume » pour les dépenses totales de l'Etat), et entend faire contribuer à ces objectifs de réduction des dépenses publiques : la modernisation de l'action publique (la MAP), la nouvelle réforme des retraites, celle de la politique familiale, la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités et le futur « acte 3 de décentralisation », ainsi que la division par presque deux du rythme de croissance des dépenses de santé – soit le trend d'évolution le plus bas depuis 1998 souligne le gouvernement[4].

Tableau 2. Les objectifs de dépenses publiques du gouvernement (moyenne annuelle, en volume, en %)

	Moyenne du taux de croissance annuel de la dépense publique sur les années 2000/2011	2012	2013	2014	2013-2017
Taux de croissance annuel moyen des dépenses publiques totales	+ 2,1 %	+ 0,7 %	+ 0,9 %	**+ 0,5 %, soit une division par 4 par rapport à la période 2000/2011** **pour réaliser ce petit 0,5% de croissance, l'Etat réalise 15 Mds d'économies**	**+ 0,5 %**
Taux de croissance annuel moyen des dépenses de l'Etat, en % et en volume**		0 %	**- 0,4 %**	**- 0,5 %**	- 0,3 % sur 2015/2017

* hors éléments exceptionnels, à savoir : la recapitalisation de Dexia, certaines dépenses militaires et contribution à l'UE
** plus exactement des APUC = Etat + opérateurs
Source : Programme de stabilité de la France 2013-2017, p 21.

[4] *PLF 2014 – Présentation générale du gouvernement, p 19.*

Le second pilier de ce PLF réside dans **son volet fiscal très largement favorable aux entreprises** en les exemptant largement de toute participation à l'effort de redressement national. L'intégralité de l'effort fiscal repose sur les ménages et dans des proportions bien supérieures à ce qui est annoncé par le gouvernement.

Dans le contexte actuel de très faible croissance, avec un taux de chômage à un niveau très important et un taux de pauvreté qui continue d'augmenter[5], **poursuivre la baisse des dépenses publiques et faire reposer tous les efforts sur les seuls ménages est aberrant**. Car en effet, la stratégie du gouvernement n'est autre qu'un pari sur l'avenir assis sur un présupposé théorique libéral : aider les entreprises à retrouver de la compétitivité bénéficiera à long terme à tous…
Déjà dans les années 70, le patronat expliquait que « les profits d'aujourd'hui feraient les emplois de demain »….

1.2. Des choix fiscaux incompréhensibles (et très contestables)

Depuis 2011, la politique fiscale menée en France est en rupture totale avec celle qui avait prévalu les dix années précédentes. Alors que jusqu'alors, la volonté de baisser le taux de prélèvements obligatoires avait largement déterminé la politique fiscale des années 2000, le creusement de la dette publique qui en a résulté a conduit au revirement fiscal visant, quant à lui, à faire rentrer dans les caisses de l'Etat le maximum de recettes fiscales.

Là encore, le gouvernement ne fait que poursuivre le mouvement engagé fin 2011. Mais la répartition des efforts demandés aux ménages et aux salariés d'un côté et aux entreprises de l'autre est disproportionnée à l'avantage des entreprises.

Alors que les ménages devraient subir, après 10 Mds€ en 2013, une hausse de leurs impôts au moins équivalente (12 Mds selon le président de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale, plus selon d'autres estimations)[6], les entreprises, depuis l'abandon du projet de taxe sur l'excédent brut d'exploitation[7], sont totalement exemptées de tout effort fiscal supplémentaire et bénéficieront même en 2014 d'une baisse de leurs prélèvements de près de 10 Mds rien qu'au titre du CICE !!

Une politique fiscale justifiée (selon le gouvernement) en faveur de la compétitivité…

Alors que le PLF 2014 fait la part belle aux entreprises qui ont, de surcroît obtenu la tenue d'ici à la fin de l'année des « *assises de la fiscalité sur les entreprises* », celles-ci redoublent de critiques à l'endroit du gouvernement alors qu'elles devraient simplement lui dire merci.

---

[5] *Cf. les derniers chiffres de l'INSEE sur les niveaux de vie des ménages.*

[6] *Contrairement aux autres PLF, il n'est pas facile dans celui-ci de connaître en termes de rendement le total des mesures nouvelles ou encore celui des dépenses fiscales. Alors que le gouvernement annonce + 3 Mds d'augmentation des prélèvements obligatoires en 2014, un tableau récapitulatif à la fin du rapport économique et financier du PLF nous indique plus du double (+ 7,6 Mds).*

[7] *Les entreprises qui réalisent plus de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires devront payer, pendant deux ans, une contribution exceptionnelle d'IS dont le taux a été relevé de 5 à 10,7%. Cette surtaxe a été pour la première fois mis en œuvre en 2011, puis prolongée en 2012 pour notamment compenser l'abandon de la réforme de la fiscalité des plus values mobilières suite au mouvement des « pigeons ».*

De nombreuses dispositions qui leur sont particulièrement favorables ont été cependant âprement discutées au Parlement. C'est le cas notamment du CICE et du Crédit Impôt Recherche, deux niches fiscales qui ne font pas partie, à proprement parler du PLF 2014 car déjà existantes, mais qui ont néanmoins largement agité les débats compte tenu de leur coût (20 Mds pour l'un à partir de 2015 et autour de 6 Mds pour l'autre, les deux chaque année !) et de leur efficacité qui reste encore à démontrer.

Le CICE ou « Crédit Impôt Compétitivité Emploi » est comme son nom l'indique un crédit d'impôt à destination des entreprises, dont l'assiette est un pourcentage de la masse salariale[8].
Selon le gouvernement (qui l'a instauré en novembre 2012), il s'agit par ce crédit d'impôt de faire baisser le « *coût du travail* » des entreprises et de créer prés de 300 000 emplois d'ici 2017.

Ce dispositif présente de sérieuses limites que FORCE OUVRIERE a exprimé à de nombreuses reprises, notamment dans le cadre du comité de suivi du CICE récemment mis en place au sein du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP).
D'abord son coût exorbitant : « *en vitesse de croisière* », c'est-à-dire à partir de 2015, il s'élèverait à 20 Mds€ par an ! (9,8 Mds en 2014).[9]
Ensuite son financement : il sera financé pour moitié par la baisse des dépenses publiques (donc, à nouveau, moins de service public) et pour l'autre par les ménages via le renforcement de la fiscalité environnementale et la hausse en janvier prochain des taux de TVA. C'est déjà à ce niveau un cadeau fiscal fait aux entreprises financé par les ménages et usagers du service public (c'est-à-dire les mêmes…).
Le CICE sera en outre et surtout distribué **sans aucune contrepartie exigée ex-ante**, ni en termes d'emplois, ni en termes d'investissement et **sans contrôle ex-post**. Ce sont ainsi plusieurs dizaines de milliards qui vont être distribués aux entreprises, chaque année, sans que l'on sache quoi que ce soit de l'utilisation des fonds publics qui pourront aussi bien être affectés à de l'investissement, à des embauches (cas favorable « espéré » par le gouvernement), qu'à des augmentations de dividendes voire même au financement d'une délocalisation (ce qui s'est déjà produit avec le cas du FSI – Fonds stratégique d'investissement – en 2009) !

→ Pour FORCE OUVRIERE, il faut revoir complètement ce CICE, à commencer par sa finalité (nous dénonçons l'argument idéologique d'un problème de « coût du travail ») et son financement. Imposer des éléments de conditionnalités préalables strictes en matières d'emplois (maintien et création), d'augmentations salariales, d'investissements productifs, ainsi que des éléments de contrôles publics (contrôles fiscaux notamment, mais aussi en lien avec l'inspection du travail) constituent également des préalables indispensables.
FORCE OUVRIERE revendique également qu'une part du CICE soit consacré par l'Etat pour financer des mesures nationales ciblées en matières d'emplois et de reconversion (environ 1,5 Mds selon nos propositions).

Le CICE vient en outre s'ajouter à d'autres dispositifs de crédit d'impôt à destination des entreprises, comme le Crédit Impôt Recherche (CIR) lui aussi particulièrement coûteux pour les finances publiques (entre 5,5 et 6,2 Mds en 2014 selon la Cour des Comptes) et qui peine toujours

---

[8] *Le montant du CICE est calculé en proportion de la masse salariale brute de l'entreprise hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC. Les entreprises ont bénéficié du CICE pour la première fois sur leurs impôts au titre de l'exercice 2013, donc pour l'impôt sur les sociétés payé en 2014 – les entreprises non assujetties à l'IS bénéficieront d'une réduction d'impôt sur le revenu.*

[9] *PLF 2014, Rapport économique et financier (I), p 164.*

à démontrer son efficacité[10]. Le CIR n'a été modifié qu'à la marge dans ce PLF contre la volonté de beaucoup de parlementaires de le réformer en substance pour le recentrer sur les PME. En vain, puisque le gouvernement leur a opposé sa volonté de sanctuariser, pour reprendre un terme d'actualité, le CIR sur toute la législature.

→ De longue date, FORCE OUVRIERE revendique que **le CIR évolue en CIRD**, permettant un suivi et des applications concrètes en **matière de Développement et de production** aux niveaux de filiales ou de sous-traitants de l'entreprise bénéficiaire du CIR. L'objectif doit être que ce CIR bénéficie concrètement à l'emploi une fois les recherches abouties.
Et comme pour le CICE, les contrôles fiscaux doivent être rétablis pour vérifier de la bonne utilisation du CIR. Cette niche fiscale constitue le mécanisme est le plus généreux de l'OCDE si l'on rapporte son montant au PIB (0,26%) : son efficacité est relative et elle a engendré de nombreux abus, avérés mais pas toujours sanctionnés. Une évaluation pour une refonte contrôlée du dispositif CIR est indispensable. Au contraire, encore une fois, ce PLF le reconduit en l'assouplissant…

Parmi les rares nouvelles mesures fiscales qui devraient frapper les entreprises, il faut noter la taxe de solidarité sur les hautes rémunérations. Conçue pour remplacer feu la taxe à 75 % sur les très hauts revenus et retoquée par le Conseil constitutionnel, cette nouvelle taxe n'a pas vraiment la même ambition. Son taux a été revu à la baisse (de 75% à 50% sur la fraction des rémunérations supérieure à un million d'euros), elle a un caractère exceptionnel (seuls sont concernés les revenus au titre de l'année 2013 et 2014), elle sera payée par les entreprises et par ailleurs plafonnée à 5% du chiffre d'affaire de celle-ci. Elle sera enfin déductible de l'IS … mais pas de la surtaxe d'IS payée à titre également exceptionnel par les grandes entreprises qui devraient être les plus concernées par le paiement de cette taxe.
Prévue pour un rendement déjà modeste de 300 millions en 2014, le rendement devrait être beaucoup plus faible, entre 10 et 15 millions d'euros seulement…

S'il fallait se persuader du caractère très amical de ce PLF à l'endroit des entreprises, il faut encore souligner le nouveau régime d'imposition des plus-values sur valeurs mobilières contre lequel le « collectif des pigeons » s'était mobilisé l'année dernière mais ne se remobilisera pas cette année.
Le PLF 2014 parvient à les assujettir à l'impôt sur le revenu – ce que contestaient ce collectif dans le PLF 2013 – mais avec de très gros abattements. Des abattements de 50% au bout de deux ans de détention seulement et pouvant aller jusqu'à 85%, dans certains cas, au bout de huit ans de détention. Les pigeons sont bien redevenus des rapaces…

…. et financée par les ménages

Contrairement aux entreprises, on l'aura compris, ce sont les ménages qui vont devoir supporter l'intégralité des augmentations de prélèvements obligatoires en 2014 et dans des proportions bien supérieures à ce que le gouvernement prétend.

Cette situation est d'autant moins acceptable que le gouvernement refuse de l'assumer. Pour preuve, l'absence totale de mention faite dans le PLF 2014 à la hausse des taux de TVA qui sera effective à partir de janvier 2014. S'il est vrai que la réforme des taux des TVA a été votée en loi de

[10] *Cour des Comptes, juillet 2013, « L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche », rapport téléchargeable.*

finances rectificatives 2012, il est aberrant (et du coup mensonger) de ne pas la prendre en compte pour totaliser la hausse des impôts à laquelle les ménages devront faire face en 2014. De plus, l'engagement pris en 2012 par le Président de la République d'une légère réduction du taux réduit de TVA de 5,5% à 5% ne sera finalement pas respecté.

S'agissant des mesures fiscales de ce budget qui touchent aux ménages et donc, notamment, les salariés, ce sont surtout, sous couvert d'œuvrer à la justice fiscale ou à la « modernisation de notre modèle social », des mesures de rendement car elles touchent un très grand nombre de ménages, bien au-delà de la catégorie des « ménages aisés ».

Si FORCE OUVRIERE demande un examen global des niches fiscales de façon à regarder comment supprimer ou réduire certaines, souvent sources d'injustices et d'inégalités, et cela dans le cadre de la réforme fiscale d'ensemble que nous revendiquons, les mesures du PLF 2014 ne sont pas acceptables tant elles frappent l'ensemble des ménages dans un contexte de baisse de pouvoir d'achat et alors même que les entreprises sont largement exemptes de quelque effort fiscal.

Si certaines d'entre elles n'ont finalement pas été votées à l'Assemblée nationale (comme la réduction d'impôt pour frais de scolarité bénéficiant à 2,3 millions de ménages qui sera donc maintenue) et que d'autres ont heureusement été prises pour protéger les ménages les plus modestes (retour à l'indexation normale du barème de l'IR après deux années de gel, revalorisation exceptionnelle de la décote de 5% et augmentation de 4% du seuil du revenu fiscal de référence[11]), quelques unes vont sérieusement alourdir l'impôt sur le revenu d'un grand nombre de retraités et de salariés.

C'est par exemple le cas de **la suppression de l'exonération d'impôt des majorations de retraite** qui devrait à elle seule faire rentrer près de 1,2 Mds€ de recettes supplémentaires.
Ou celui encore de **la suppression de l'exonération fiscale de la part patronale à la complémentaire santé** qui, en se conjuguant à la réduction du plafond de déduction de la cotisation salarié à un régime de prévoyance et de complémentaire santé (article 5 du PLF 2014) a valu un communiqué syndical commun. Les organisations syndicales FORCE OUVRIERE, CGT, CFTC et CGC ont, dans un communiqué commun, dénoncé cette nouvelle attaque contre les contrats collectifs sous couvert de généralisation de la complémentaire santé. Les conséquences de ces deux mesures vont en fait bien au-delà de l'objectif annoncé qu'est l'élargissement de l'accès à la CMU complémentaire et à l'aide à la Complémentaire Santé (ACS). En effet, alors que la seule suppression de l'avantage fiscal pour la part patronale doit rapporter à l'Etat 1 Md en 2014, le financement des mesures en faveur des plus démunis est évalué à 250 millions d'euros[12]. A cela s'ajoute une réduction du plafond de déductibilité pour les salariés qui va bien au-delà du simple ajustement. **La réduction envisagée du plafond touche non seulement la santé, mais aussi la prévoyance**. Son ampleur va conduire à fiscaliser également une part significative de la cotisation salariée à la complémentaire santé et à un régime de prévoyance complémentaire. Ainsi, pour un salarié au Smic, la réduction du plafond de déductibilité va conduire à tripler le montant qu'il devra réintégrer dans son revenu imposable en 2014 par rapport au montant à réintégrer du seul fait de la fiscalisation de la cotisation employeur. Pour ce salarié, **l'impôt 2014 augmentera en moyenne de 270€ à 450€, dont 180€ à 300€ du seul fait de la réduction du plafond**.

---

[11] *Cette revalorisation du seuil fiscal de référence est le produit d'un amendement parlementaire et ne faisait pas parti du PLF 2014.*

[12] *Il s'agit de revaloriser les plafonds de la CMU-C et de l'ACS.*

Rendement des principales mesures du PLF 2014 touchant l'impôt sur le revenu des ménages	
Abaissement du plafond de l'avantage fiscal procuré par le quotient familial (de 2000 à 1500 euros par demi-part)	+ 1 Md
Suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité	+ 0,4 Md – REJETE
Suppression de l'exonération d'impôt des majorations de retraite	+ 1,2 Md
Suppression de l'exonération fiscale de la participation de l'employeur aux contrats collectifs de complémentaire santé.	+ 1 Md
Lutte contre la fraude fiscale des ménages	+ 1 Md
Revalorisation de la décote de 5% Revalorisation de 4% du seuil fiscal de référence (amendement voté)	- 0,2 Md

Source : PLF 2014 – Rapport économique et financier, p 164.

Annoncée par le Président de la République lors de la Conférence environnementale de septembre 2013, l'introduction d'une composante carbone dans le calcul des taxes intérieures sur la consommation (TIC) des énergies fossiles (essence, gazole, charbon et houille, fioul lourd et domestique, gaz naturel) a été votée par l'Assemblée nationale.

→ Comme FORCE OUVRIERE l'avait prédit et dénoncé, cette taxe carbone vise à opérer **un transfert de revenus des ménages vers les entreprises**. Ainsi la valeur carbone des produits énergétiques taxés a été calibrée et déterminée à partir d'objectifs de rentabilité budgétaire et ce pour financer notamment le CICE à hauteur de 3 Mds€ en 2016.

Les taux de taxes existantes sur l'énergie et les carburants connaîtront donc une augmentation progressive et proportionnée au contenu en dioxyde de carbone (CO_2) des différents produits énergétiques[13]. Dès 2014, trois produits énergétiques verront en conséquence leur niveau de taxation augmenter du fait de cette introduction : le gaz naturel, le fuel lourd et le charbon[14]. Les carburants (gazole et essence) ne devraient pas augmenter, en 2014, du fait d'une compensation de la hausse par la diminution de la TIPCE.

Alors que, contrairement à la version du gouvernement précédent, il n'est pas prévu de reverser aux ménages une partie du montant des recettes générées par cette taxe, le gouvernement considérant que des dispositions compensatoires suffisantes ont été prises (extension des tarifs sociaux de l'énergie, interdiction des coupures d'électricité et de gaz pendant l'hiver, aides à la

[13] *Le tarif de l'impôt sera fixé pour chaque produit de manière à tenir compte de son impact sur l'effet de serre, en intégrant la valeur du CO_2 contenu dans le produit, à partir d'une valeur de la tonne carbone de 7 euros en 2014, 14,5 euros en 2015 et 22 euros en 2016.*

[14] *de manière à garantir, pour toutes les énergies soumises à accises, un tarif au moins égal à la valeur du contenu « carbone », à raison de 7 € par tonne.*

rénovation thermique de bâtiments, Eco-PTZ et prime), les exonérations à celles-ci sont nombreuses.

Considérant que les entreprises non exonérées répercuteront directement ou indirectement sur les ménages l'augmentation de leur facture énergétique, les ménages devraient au final supporter une grande partie du rendement attendu de cette contribution carbone soit : 340 millions d'euros en 2014, 2,5 milliards d'euros en 2015 et 4 milliards d'euros en 2016.

Au final, si l'on totalise la hausse des taux de TVA dont le rendement attendu est de 5,6 Mds en 2014[15], le coût de la contribution climat énergie (0,34 Md en 2014), l'abaissement du plafond de l'avantage fiscal procuré par le quotient familial (le plafond du quotient familial est de nouveau abaissé de 2000 à 1500 € - gain : 1 Md - sans que le produit de cet abaissement soit redistribué à la politique familiale), la suppression de l'exonération d'impôt des majorations de retraite (+ 1,2 Md), la suppression de l'exonération fiscale de la participation de l'employeur aux contrats collectifs de complémentaire santé (+ 1 Md), ce sont déjà 10 Mds€ de prélèvements supplémentaires, sans compter la hausse des cotisations retraites, l'impact des autres dispositifs de ce PLF en terme de fiscalité écologique et un grand nombre de nouvelles taxes qui seront votées dans le cadre du PLFSS (par exemple la fiscalité sur une partie de l'épargne, après plusieurs changements de positions de la part du gouvernement).

L'orientation fiscale de ce budget, en particulier le transfert de fiscalité des entreprises vers les ménages, s'inscrit complètement dans la politique libérale bruxelloise. **Au total, par rapport à 2013, les ménages paieront 12 Mds de plus et les entreprises 9 Mds de moins**. Ce sont les ménages qui vont financer le cadeau fiscal aux entreprises.
Pas étonnant qu'un membre du gouvernement ait pu affirmer que le Medef a « *son lit de camp dans le bureau du ministre du Budget* ». Le MEDEF a planté sa tente au « ministère du capital » du gouvernement du « *Président des entreprises* »…

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

Compte tenu même du nouveau cadre de gouvernance des finances publiques, il était important pour la France de présenter des gages à la Commission européenne sous peine de se voir sanctionnée au motif qu'elle ne conduirait pas la politique de rigueur adéquate pour « redresser ses comptes publics et sa compétitivité ».

Si la Commission européenne a favorablement accueilli le PLF 2014, le nouveau gendarme en France des finances publiques, le Haut conseil des finances publiques, a menacé, quant à lui, le gouvernement de sanctions futures si le rythme de réduction du déficit et notamment du déficit structurel n'était pas respecté … !

[15] *PLF 2014, Rapport économique et financier, p 165. Le taux normal de TVA passe de 19,6 à 20%, le taux intermédiaire de 7% à 10%, quant aux taux de 5,5%, il reste inchangé contrairement au projet de loi initial qui voulait le baisser à 5%.*

2. Un budget qui satisfait la Commission européenne…mais contesté par un Haut Conseil des finances publiques très « zélé »

2.1. Un PLF qui s'inscrit dans une gouvernance anti-démocratique

Depuis 2011, de nombreux textes législatifs touchant à la gouvernance des finances publiques ont été adoptés en Europe (en particulier le « six pack », le « two pack » et le fameux « Traité pour la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance » ou TSCG).

Ceux-ci ont en commun d'organiser une surveillance de plus en plus étroite des finances publiques des Etats membres mais également de leur situation économique plus globale au travers d'un certain nombre d'indicateurs (évolution des parts de marché à l'exportation, évolution des coûts salariaux, dette du secteur privé…).

Cette surveillance s'opère désormais au moyen de procédures de contrôle beaucoup plus fines que par le passé. Ainsi les Etats membres sont-ils dans l'obligation d'informer et de documenter, selon un calendrier très précis, les autorités européennes de la situation budgétaire et économique présente et à moyen terme. Sur la base de ces documents (Programme national de réforme[16] et Programme de stabilité envoyés au printemps), les autorités européennes expriment des avis et des recommandations dont la mise en œuvre ou non, par les Etats, intervient favorablement ou pas dans la procédure complexe de sanctions préventives et correctives nouvellement mises en œuvre.

Pour les Etats de la zone euro, ceux-ci sont en plus contraints de présenter aux autorités européennes, **avant le vote de leurs Parlements**, leurs projets de budgets qui doivent là encore témoigner de la conformité de la politique économique du gouvernement aux recommandations bruxelloises, comme le prévoient les traités adoptés.

Le second pilier de cette surveillance est tout aussi problématique. Il s'agit de la mise en place de **mécanismes de sanctions préventives** quasi-automatiques en cas de non respect des seuils de déficit et de dette publique et de la généralisation par ailleurs d'une nouvelle procédure de vote : es sanctions à la majorité qualifiée inversée[17].

Dans son application, ce principe de sanction à visée préventive – qui a été l'un des points les plus âprement discutés au Parlement européen – risque de rencontrer de sérieuses difficultés car il revient en fait à sanctionner des Etats qui respectent les ratios de finances publiques (pour l'instant il n'y en a aucun!) mais dont les autorités européennes pensent qu'ils pourraient ne plus les respecter à l'avenir ! L'Europe des sanctions et des procès d'intention…

---

[16] *Dans le Programme National de Réforme 2013, la France expose ses principales réformes : le « redressement des comptes publics », la « restauration de la compétitivité » avec le CICE, la « révision de la législation en matière de protection de l'emploi » (qui a conduit à l'accord national interprofessionnel), la libéralisation des industries de réseau ou encore la modernisation de l'administration publique. Tout un programme…*

*Le **Programme de stabilité** envoyé à la même période procède de la même idée mais reste axé sur les finances publiques et sur la stratégie du gouvernement pour se conformer aux règles du pacte de croissance et de stabilité (c'est-à-dire 3% de déficit et 60% de dette).*

[17] *En vertu de ce nouveau principe de vote, les sanctions s'appliqueront automatiquement sauf si une majorité qualifiée vote contre. C'est une procédure « inversée » à ce qui existait antérieurement où les sanctions ne pouvaient s'appliquer qu'à la condition qu'une majorité qualifiée votent pour.*

Ce principe donne une importance majeure à la seule appréciation des autorités européennes, ce qui leur confère un pouvoir de pression très important sur les Etats, un pouvoir d'autant plus contestable qu'il revient à sanctionner des Etats sur la seule base d'une évaluation de la survenue potentielle d'un risque ! Prévoir des sanctions en amont de la réalisation « d'infractions » alors même qu'aujourd'hui et même hier, la majorité des Etats membres les ont toujours commises est assez révélateur de l'obscurantisme dans lequel la construction européenne s'est progressivement enfermée. « *Comme si durcir une contrainte qui dans le passé n'avait pu être honorée accroissait pour l'avenir les chances de succès* », résume l'économiste Benjamin Coriat[18].

Depuis le vote de loi organique relative à la programmation pluriannuelle et à la gouvernance des finances publiques en décembre 2012 visant à transposer en France les dispositions du TSCG, le gouvernement ne doit plus uniquement veiller à atteindre la cible de 3% de déficit. Toute sa politique doit désormais tendre vers la réalisation d'une autre cible budgétaire : le solde public structurel (ou solde structurel) qui doit être positif et fixé à + 0,5% du PIB au maximum !

Sur un plan démocratique, il est dangereux que les choix relatifs aux finances publiques, et donc aux politiques publiques, soient tributaires d'une notion aussi contestable que celle de « solde structurel » et soumis aux arbitrages et contrôles de Bruxelles.

Pour ce faire, un gendarme supplémentaire a été créé : le Haut conseil des finances publiques.

2.2. Les menaces d'un Haut Conseil des Finances publiques autiste à la réalité

Présidée par le président de la Cour des comptes et composé de dix « personnalités », non élues, cette nouvelle institution est chargée de « *veiller à ce que la politique du gouvernement soit compatible avec cet objectif d'équilibre structurel en 2017* ».

En cas d'écart trop important, il appartient à ce HCFP d'interpeller le gouvernement sur sa politique et de l'enjoindre à la corriger (via la mise en œuvre d'un mécanisme de correction automatique).

C'est précisément la menace qui pèse sur le gouvernement depuis que le HCFP a rendu son avis en septembre sur le PLF 2014. Une fois que le solde structurel de 2013 sera définitivement connu au printemps 2014, **le HCFP pourrait réclamer le déclenchement de mesures d'économies supplémentaires.**

Le ministre de l'Economie (ou doit-on parler du « ministre du Capital » ?) a contesté cet avis et notamment l'absence de prise en compte, par le HCFP, du délai supplémentaire de 2 ans accordé par la Commission européenne. La réponse du Président du Haut Conseil est assez inquiétante mais significative : celui-ci a souligné que le travail du HCFP consistait uniquement à « *constater des écarts* » avec la loi de programmation et **non avec la réalité**. Sans commentaires….

[18] *Coriat B., 2012, « Un traité inapproprié pour sortir de la crise », Cahiers Français, n°371.*