LE BUDGET :
UN TEXTE, DEUX PARTIES

Avant de procéder à l'examen du contenu de la loi de finances 2013,
rappelons quelques données de base sur cet exercice particulier du vote du budget.

Comme pour les collectivités locales, le budget de l'État comporte deux parties qui sont examinées à tour de rôle.

La première partie porte sur l'autorisation de lever l'impôt, les mesures affectant les recettes (révision des barèmes et des taux d'imposition par exemple), et comporte également l'essentiel des mesures intéressant les collectivités locales puisque c'est dans ce cadre que sont votées les dotations budgétaires (DGF, DGE par exemple) et fixe la contribution de la France au budget de l'Union Européenne.

Ces mesures ont un effet immédiat, dès promulgation de la loi et dès le début de l'année civile.

La deuxième partie du pays porte sur les dépenses des différentes missions ministérielles, fixant de fait l'affectation des crédits publics aux services de l'Etat (dépenses de fonctionnement) comme aux ménages, aux entreprises ou aux associations (dépenses d'intervention, notamment en matière d'aide sociale, de subvention aux associations, par exemple).

La deuxième partie comporte aussi, au travers des crédits des missions, les subventions aux opérateurs de l'État et aux établissements publics (ex : Opéra de Paris, Musées) et retrace les dépenses d'équipement assumées par l'Etat pour son compte propre ou les subventions d'équipement qu'il peut lui même verser à d'autres (ex : organismes HLM construisant des logements sociaux).

La deuxième partie du budget comporte également, en fin de discussion, l'examen de dispositions fiscales dont l'effet est reporté à un autre exercice budgétaire ou qui modifient les conditions d'application des règles relatives aux recettes (dépenses fiscales).

C'est dans cet ensemble que nous avons pu discuter dans le passé du bouclier fiscal.

LE VOTE DU BUDGET

Il intervient au terme de la discussion de la deuxième partie et se fixe au regard de l'article d'équilibre général du budget, inséré entre les articles des deux parties du texte, qui retrace le solde constitué par les recettes et les dépenses.

Par principe, le budget est réputé en équilibre dès lors que l'article d'équilibre prévoit expressément les moyens destinés à couvrir l'éventuel déficit constaté.

C'est à dire que les parlementaires votent également, avec l'article d'équilibre, un plafond d'autorisation d'émission d'emprunts de moyen et long terme, et de bons du Trésor de court et moyen terme destinés à couvrir les insuffisances de recettes constatées au regard des dépenses engagées.

Cela fait belle lurette (1974) que le budget de l'État est déficitaire et si la situation des premières années de déficit était à peu près supportable, de par l'importance des dépenses d'équipement dans le total des crédits mobilisés, nous sommes confrontés au moins depuis dix ans à un déficit de fonctionnement qui ne cesse de gonfler la part de la charge de la dette publique (les intérêts) dans le budget général.

LES PRINCIPAUX CHIFFRES DU BUDGET 2013

Cadrage macro économique

Croissance attendue	0,8 %
Prix à la consommation	1,8 %
Consommation des ménages	0,3 %
Investissement des entreprises	1,5 %
Exportations	4,8 %
Importations	3,8 %

LES PRINCIPAUX CHIFFRES DU BUDGET 2013

Recettes du budget général

Recettes fiscales brutes	394,5 Mds Euros
Remboursements et dégrèvements	96 Mds Euros
Recettes fiscales nettes dont : ■ Impôt sur le revenu 72,6 Mds Euros (59 en2012) ■ Impôt sur les sociétés 52,3 Mds Euros (40,3 en2012) ■ TVA 141,4 Mds Euros (136,7 en 2012) ■ TIPP 13,8 Mds Euros (13,6 en 2012) ■ Autres recettes 18,4 Mds Euros (20,7 en 2012) ■ Recettes non fiscales 14,1 Mds Euros (14 en 2012)	298,5 Mds Euros
TOTAL Recettes nettes	***312,7 Mds Euros*** 284,4 Mds Euros (en 2012)

LES PRINCIPAUX CHIFFRES DU BUDGET 2013

Dépenses du budget général

Les postes principaux :	
■ Enseignement scolaire	45,7 Mds Euros
■ Défense	30,15 Mds Euros
■ Recherche et enseignement supérieur	25,64 Mds Euros
■ Solidarité, insertion	13,17 Mds Euros
■ Sécurité	11,61 Mds Euros
■ Travail et emploi	10,12 Mds Euros

LES PRINCIPAUX CHIFFRES DU BUDGET 2013

Dépenses du budget général

Mais ne pas oublier aussi **:** ■ Remboursements et dégrèvements ➲dont Impôts d'Etat 85,2 Mds Euros (surtout la TVA) ➲dont Impôts locaux 10,9 Mds Euros (surtout la TH)	96 Mds Euros
■ Intérêts de la dette	46,9 Mds Euros
Total des dépenses	***290,8 Mds Euros***

A noter que, sur la période 2013 – 2015, il est prévu que dix huit des trente et une missions ministérielles connaissent une baisse de leurs crédits .

Cela affecte notamment le budget de l'Ecologie et de l'aménagement du territoire, celui de la Gestion des finances publiques, le budget du Logement et de la Ville, celui de la Culture et j'en passe...

Les seules priorités affichées et bénéficiant d'une timide majoration de crédits sont les missions.

Enseignement scolaire, Justice, Outre Mer, Recherche et enseignement supérieur, Pensions et régimes de retraite, Sécurité, Solidarité et insertion.

Le budget de la Jeunesse et des Sports est réduit cette année et devrait, si tout va bien, connaître une nouvelle progression ensuite, tout en restant assez anecdotique (560 millions d'euros à l'horizon 2015).

ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DU BUDGET

Dépenses	374,6 Mds Euros
Recettes nettes	312,7 Mds Euros
Solde des comptes spéciaux	0,3 Mds Euros
Solde général	***- 61,6 Mds Euros***

ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DU BUDGET

Effectifs de fonctionnaires

Le budget 2013 se fonde sur une réduction globale des effectifs.
Au titre des créations de postes, nous avons :

■ Enseignement scolaire	10 011 postes
■ Police et gendarmerie	480 postes
■ Justice	520 postes
Total	***11 011 créations***

ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DU BUDGET

Au chapitre des suppressions de postes, nous avons :

■ Défense	7 234 emplois
■ Finances publiques	2 353 emplois
■ Égalité des territoires et logement	662 emplois
■ Administration préfectorale	614 emplois
■ Écologie, développement durable	614 emplois
■ Agriculture	280 emplois
■ Affaires sociales et santé	186 emplois
■ Affaires étrangères	184 emplois
■ Travail et emploi	141 emplois
■ Culture et autres ministères	30 emplois
Total	***12 298 postes*** ***Soit une baisse*** ***de 1 287 emplois budgétaires.***

Par ailleurs, les opérateurs de l'Etat sont appelés à supprimer 1 303 emplois (cela passera donc par des non remplacements de départ en retraite, ou des fins de contrat ou de mission à durée déterminée) tandis que Pôle Emploi est autorisé à recruter 2 000 chargés d'accueil pour les chômeurs existants et la mise en oeuvre des contrats d'avenir et des contrats de génération.

RELATIONS ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS LOCALES

Montant prévisionnel des concours de l'Etat

2013 : 55,7 Mds Euros
2014 : 55,1 Mds Euros
2015 : 54,3 Mds Euros

Le montant 2012 était de 55,6 Mds d'Euros, ce qui signifie que 2013 va marquer une simple stabilisation des concours sous enveloppe avant que ne leur soit imprimée une décrue, faisant contribuer les collectivités locales aux objectifs de réduction des déficits.

À noter que cela se passe dans le contexte de :

- Faible progression du montant de la DGF (119 Millions d'Euros).
- Minoration des concours relatifs à la prise en charge des exonérations de fiscalité locale (119 Million d'Euros aussi).
- Renforcement de la péréquation verticale interne à la dotation (238 Millions d'Euros, soit exactement le double de la progression inscrite).
- Montée en charge de la péréquation horizontale (FPIC : 360 Millions d'Euros au lieu de 150 ; péréquation de la CVAE : 50 Millions d'Euros pour les départements, 26 Millions d'Euros pour les régions).

PRINCIPALES MESURES FISCALES CONCERNANT LES MÉNAGES

Tranche d'imposition à 45 %	+ 320 Millions d'Euros	
Décote, abattement impôts locaux	- 345 Millions d'Euros (2013)	- 540 Millions d'Euros (2014)
Plafonnement quotient familial	+ 490 Millions d'Euros	
Imposition au barème des dividendes	+ 2 Mds Euros (2013)	+ 400 Millions d'Euros (2014)
Imposition des plus values de cession	+ 1 Md Euros (2013)	■ 73 400 « perdants » ■ 57 000 « gagnants »
Imposition des stock options	+ 45 Millions d'Euros	
Plafonnement des niches fiscales	Non chiffré	
Tranche exceptionnelle à 75 %	+ 210 Millions d'Euros	
Impôt de solidarité sur la fortune	+ 1 Md Euros	

PRINCIPALES MESURES FISCALES CONCERNANT LES MÉNAGES

Le tarif de l'impôt est remodelé, l'imposition commençant à partir d'un patrimoine d'1,3 Millions d'Euros, taxé à partir de 800 000 euros.

À noter que cette évaluation ne comprend ni les effets de l'évolution dite spontanée de l'impôt sur le revenu, ni ceux liés au gel du barème.

MESURES FISCALES CONCERNANT LES ENTREPRISES

Déductibilité des emprunts réduite à 85 puis 75 % des intérêts versés	+ 4 Mds Euros (2013)	+ 2,7 Mds Euros (2014)
Révision de la niche Copé (plus values de cessions de titres)	+ 2 Mds Euros	
Aménagement du crédit impôt recherche (proposition du rapport Berson)	- 152 Millions d'Euros	- 200 Millions d'Euros en rythme de croisière attendu
Report en avant des déficits	+ 1 Md Euros	
Versement des acomptes	+ 1 Md Euros	
Taxation des réserves de capitalisation des compagnies d'assurance	+ 800 Millions d'Euros	

Les évaluations ne prennent pas en compte l'évolution spontanée de l'assiette

MESURES FISCALES SUR LE LOGEMENT ET L'IMMOBILIER

Modification du régime des plus values	+180 Millions d'Euros
Hausse de la taxe sur les logements	+ 155 Millions d'Euros
Relèvement des valeurs locatives cadastrales des terrains constructibles dans les zones tendues ★	Non chiffré
Taxe sur les friches commerciales★	Non chiffré.

★(Ces deux mesures portent sur des ressources des collectivités locales).

Dispositif d'investissement immobilier Duflot : - 35 Millions d'Euros en 2013.

MESURES DE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE

Relèvement de la TGAP : 38 Millions d'Euros

Malus automobile : 177 Millions d'Euros

PREMIER JUGEMENT

Les mesures principales présentées dans le projet de loi de finances peuvent, au moins sur le plan des recettes, recevoir notre assentiment.

On peut même considérer qu'on peut les améliorer sur certains points :

✓ Pourquoi pas une tranche à 50 % au lieu d'une tranche exceptionnelle à 75 % ?

✓ Pourquoi sortir du plafonnement des niches certaines réductions d'impôt ?

■ Il importera de regarder, au crible des amendements déposés en 2011 et des mesures contenues dans le présent texte, si le projet de loi de finances va aussi loin qu'a pu aller la majorité de gauche du Sénat.

Mais nous avons cependant ***deux problèmes essentiels*** :

■ Un, le traitement réservé aux collectivités locales ;
■ Deux, le fait que la « justice fiscale » est instrumentalisée au seul bénéfice de la réduction des déficits dont la réduction des dépenses, en seconde partie, est la manifestation.

SECONDE PARTIE :
LES OUVERTURES DE CRÉDITS

Crédits par mission ministérielle

Action extérieure de l'Etat	2,83 Mds Euros	orientation : stabilité
Administration territoriale	1,96 Md Euros	orientation : réduction
Agriculture	3,10 Mds Euros	orientation : réduction
Aide publique au développement	3,10 Mds Euros	orientation : réduction
Anciens combattants	3,04 Mds Euros	orientation : réduction
Conseil et contrôle de l'Etat	0,5 Md Euros	orientation : stabilité
Culture	2,43 Mds Euros	orientation : réduction
Défense	30,15 Mds Euros	orientation : stabilité après réduction
Action du gouvernement	1,1 Md Euros	orientation : stabilité

SECONDE PARTIE :
LES OUVERTURES DE CRÉDITS

Crédits par mission ministérielle

Écologie	7,64 Mds Euros	orientation : réduction
Territoires, logement et ville	7,77 Mds Euros	orientation : réduction
Engagements financiers de l'Etat (hors dette)	1,11 Md Euros	orientation : réduction
Enseignement scolaire	***45,7 Mds Euros***	***orientation : légère hausse***
Finances publiques	8,91 Mds Euros	orientation : réduction
Immigration	0,67 Md Euros	orientation : réduction
Justice	***6,2 Mds Euros***	***orientation : légère hausse***
Médias	1,22 Mds Euros	orientation : réduction
Outre Mer	***1,99 Mds Euros***	***orientation : légère hausse***

SECONDE PARTIE :
LES OUVERTURES DE CRÉDITS

Crédits par mission ministérielle

Aménagement du territoire	0,32 Md Euros	orientation : stabilité
Pouvoirs publics	0,99 Md Euros	orientation : stabilité
Provisions	0,16 Md Euros	orientation : stabilité
Recherche et enseignement supérieur	***25,64 Mds Euros***	***orientation : légère hausse***
Régimes sociaux et de retraite	6,54 Mds Euros	orientation : hausse « naturelle »
Relations collectivités locales	2,61 Mds Euros	orientation : réduction
Santé	1,29 Md Euros	orientation : stabilité
Sécurité et sécurité civile	***12 Mds Euros***	***orientation : légère hausse***

SECONDE PARTIE :
LES OUVERTURES DE CRÉDITS

Crédits par mission ministérielle

Solidarité, insertion	13,17 Mds Euros	orientation : hausse « naturelle »
Sport et jeunesse	0,46 Md Euros	orientation : réduction
Travail et emploi	10,12 Mds Euros	orientation : hausse « naturelle »

SECONDE PARTIE :
LES OUVERTURES DE CRÉDITS

Crédits par mission ministérielle

Les cinq missions en gras indiquent les priorités du gouvernement, ce qui ne dispense cependant pas de constater certains arbitrages internes pas nécessairement positifs.

Les crédits ouverts s'avèrent pratiquement équivalents à ceux de 2012.

Nous avons donc, pour **la première fois*, un budget avec une hausse des recettes fiscales sans traduction concrète en termes de dépenses nouvelles.***

Et la loi de programmation des finances publiques pour 2014 et 2015 prévoit de continuer sur la voie de la croissance zéro des dépenses (qui est une vue de l'esprit)et des redéploiements.

RELATIONS ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS LOCALES

Comme nous l'avons déjà pointé, les concours 2013 sont maintenus au niveau de 2012 pour ce qui est de l'enveloppe budgétaire.

Sur trois ans, que voit on ?

Année	*Dotations collectivités*	*Prélèvement Europe*
2013	55,7 Mds Euros	19,6 Mds Euros
2014	55,1 Mds Euros	20,3 Mds Euros
2015	54,3 Mds Euros	21,1 Mds Euros.

RELATIONS ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS LOCALES

Nous avons donc une évolution symétrique du prélèvement sur recettes en direction des collectivités territoriales et du prélèvement européen.

Le plus d'un côté (Europe) est étonnamment le moins de l'autre.

La péréquation horizontale, entre collectivités, va être prolongée et accentuée, conformément à la lettre de la loi de finances pour 2012, rendant de plus en plus difficile une progression normale des concours aux collectivités.

La baisse de 2014 et 2015 sera imputée sur l'enveloppe normée et donc, probablement la DGF.

La baisse atteindra 750 millions par an, soit environ 1,5 % du total des concours 2013.
Elle atteindra donc 1,5 milliard (3 % des dotations « normées ») en 2015.

QUELQUES ÉLÉMENTS CRITIQUES ET DE CONTEXTE

La loi de finances 2013 s'inscrit évidemment dans la logique du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance des politiques menées dans l'Union économique et monétaire (TSCG) puisque la principale finalité du texte est de parvenir à contenir à 3 % du PIB le déficit public dès 2013.

Il est précédé de l'examen du texte instituant la règle d'or, appelé loi organique relative à la loi de programmation et la gouvernance des finances publiques pour la période 2012 - 2017.

Chacun connaît les éléments principaux du Traité :

Les articles 3 à 8 fixent notamment le pacte budgétaire qui prévoit que chaque pays s'engage sur un objectif précis de réduction de ses déficits, que toute mesure visant à les réduire peut lui être imposée, et qu'une procédure juridique peut être lancée devant la Cour de Justice européenne par tout pays qui estimerait qu'un autre ne respecte pas ses engagements (article 8 en l'espèce).

QUELQUES ÉLÉMENTS CRITIQUES ET DE CONTEXTE

***La loi organique procède de la même logique* :**

Ses articles 1 à 7 prévoient de fixer des règles de programmation des finances publiques, fixant notamment un maximum de dotations pour les collectivités locales (article 2, alinéa 2), l'encadrement des dépenses et engagements des collectivités locales (article 4) ou encore les efforts de réduction des dépenses qu'elles devront éventuellement accomplir (article 5, alinéa 7).

Elle confie de surcroît une grande partie du travail de réflexion sur la loi de programmation comme sur les lois de finances et de financement de la Sécurité Sociale à un nouvel organisme indépendant, le **Haut Conseil des Finances Publiques**, agissant comme une sorte de « Conseil constitutionnel » des finances, à la nuance près qu'il agira pour voir si la France respecte ses engagements européens, surtout !

Rappelons tout de même que, par principe, les collectivités locales appliquent déjà une ***« règle d'or »*** propre au secteur public local, puisqu'il est interdit à toute collectivité de voter un budget de fonctionnement en déficit et que l'endettement ne vise, par principe, qu'à financer les dépenses d'équipement local…