

# Les contraintes ultra-libérales du projet de Loi de finance 2006

Yves Dimicoli

**Les contraintes dans lesquelles le gouvernement a choisi d'enserrer le projet de loi invoquées renvoient au type de construction européenne rejetée par les Français le 29 mai dernier.**

**Il s'agit, d'abord, du Programme de stabilité des finances publiques et des hypothèses économiques retenues par le gouvernement pour crédibiliser et justifier politiquement le chemin choisi alors que, l'expérience le montre, il mène vers de graves difficultés pour la majorité des Français.**

**Il s'agit aussi du cadre imposé par la LOLF.**

**Programme de stabilité et hypothèses économiques : un budget «insincère» pour tenter de justifier un chemin qui conduit la France dans le mur.**

Le budget de l'Etat est présenté finalement en déficit de 46,8 milliards d'euros contre 45,2 milliards d'euros voté dans la loi de Finances initiale (LFI) 2005. Au total, avec la Sécurité sociale et les collectivités territoriales, le gouvernement affiche un déficit public pour la France équivalent à 2,9% du Pib en 2006 (inférieur à 3% du PIB).

Cet affichage est fondé sur diverses manipulations telles que, par exemple, la débudgétisation de 18,9 milliards d'euros d'exonérations de cotisations sociales patronales (CSP). Mais c'est aussi le choix d'hypothèses extrêmement volontaristes et, en fait, irréalistes en matière de croissance pour 2006 et les années suivantes. Le tout se soldant par une volonté clairement affirmée de freiner tant et plus les dépenses publiques.

● Cela renvoie au programme de stabilité 2006-2008 que le budget s'efforce de respecter.

Certes, la contrainte de 3% du Pib pour le déficit des Finances publiques a été transgressée en 2004, comme elle le sera en 2005. Il est clair que cet objectif n'a pas pour fonction fondamentale d'être respecté à la lettre, surtout depuis les ajustements rendus nécessaires des règles du Pacte de Stabilité en mai dernier. Mais, en s'efforçant de s'y conformer, il constitue pour le gouvernement un point d'appui simple, en quelque sorte comptable, échappant au débat politique et consensuel (on sait qu'il y a consensus droite/PS sur ce point) pour justifier le durcissement d'une austérité budgétaire à perpétuité, via le respect d'une norme de croissance des dépenses de plus en plus restrictive. Il s'agit, en l'espèce, de réduire structurellement le rapport dépenses publiques/Pib en s'efforçant, année après année, d'imposer une progression des dépenses publiques moitié moins rapide que la croissance potentielle. Cette règle, structurant le programme de stabilité 2006-2008, était censée permettre de réduire le déficit public de 0,5 point de Pib par an. On sait ce que cela a donné ! Mais le budget 2006 se trouve à la char-

nière avec un autre programme de stabilité, celui portant sur la période 2007-2009. Il annonce le passage à une nouvelle norme de croissance de la dépense publique : celle-ci passerait d'un «principe de stabilité en volume des dépenses» dans le programme 2006-2008, à la recherche à moyen-terme d'une stabilisation de la dépense en valeur, c'est-à-dire d'une diminution en volume, ce qui est sans précédent.

Cette nouvelle règle commencerait par s'appliquer immédiatement aux dépenses de l'Etat, lequel pourrait ainsi financer par redéploiement des mesures nouvelles.

Mais déjà des pressions considérables sont faites sur l'Assurance-maladie, tandis que monte en puissance la culpabilisation des collectivités territoriales. Pour illustrer cela, le gouvernement souligne qu'une diminution des dépenses budgétaires de 1% par an en euros constants permettrait de dégager environ 3 milliards d'euros de marge de manœuvre supplémentaire par rapport à la «stabilisation en volume» des dépenses de l'Etat, soit «un montant proche du coût de la réforme de l'impôt sur le revenu (IR) programmée pour 2007». L'objectif est d'appliquer, au-delà de 2007, cette diminution de 1% des dépenses en euros constants. Selon le gouvernement, elle «permettrait d'accélérer la réduction du déficit de l'Etat». Celui-ci serait réduit à 1,9% de Pib à l'horizon 2009 dans un scénario «bas» retenant une hypothèse de croissance du Pib de 2,25% de 2007 à 2009 ; et de 1,5% du Pib dans un scénario «haut» de croissance à 3%. Il est important de noter que ce choix d'une norme de dépenses encore plus restrictive de dépenses publiques pour 2007 marche de pair avec l'annonce, dès le budget 2006, de nouveaux allègements d'impôts et la poursuite des baisses de CSP. Cette annonce à l'avance d'une baisse de l'IR n'est pas qu'électorale. Elle constitue au contraire une tentative très démagogique d'intéresser une partie des salariés, dans les couches moyennes notamment, à un rationnement accru de la dépense publique. Il y a une volonté obsessionnelle de faire reculer la part des prélèvements obligatoires (PO) dans le total des richesses produites avec la baisse des impôts, qui profitera surtout aux plus riches ménages et déresponsabilisera un peu plus les entreprises, mais aussi avec la Prime pour l'emploi (PPE) qui vise à diminuer l'in-

demnisation du chômage en obligeant les chômeurs à accepter des emplois à très bas salaires et sans formation. Cela renvoie d'ailleurs à un consensus entre ultra- et sociaux-libéraux conditionné par un accord sur le type de construction européenne actuel. Mais il exprime aussi une communauté de point de vue sur la façon de rendre plus attractif pour les capitaux le site et le marché financier français.

On notera, cependant, que ces efforts pour réduire la part des PO/Pib en réduisant la dépense à financer ne fait qu'exacerber les facteurs de déficit et le freinage de la croissance, entretenant en réalité un haut niveau de PO/Pib (et d'augmentation de la dette en proportion du Pib).

	2004	2005	2006
<b>PO/Pib</b>	43,4%	43,9%	44,0%

Source : PLF 2006

C'est ce type de politique, conjuguée à la gestion des grands groupes pour la rentabilité financière qu'elle encourage, qui creuse la dette. Son seul service, au sens des intérêts à payer, désormais appelé « engagements financiers de l'Etat », va atteindre 40,9 milliards d'euros. Si l'on ajoute la charge annuelle d'amortissement de la dette pour 2006 on arrive à un total de 80 milliards d'euros environ. Rappelons que le budget de l'enseignement scolaire ne pèse lui que 59,7 milliards d'euros.

● C'est en liaison avec ces choix restrictifs que le gouvernement retient, pour 2006, une hypothèse économique absolument irréaliste. Mais sa fonction est avant tout d'essayer de crédibiliser l'ensemble de la construction envisagée. La LFI 2005 prévoyait une croissance de 2,5%. En réalité, on aura du mal à faire 1,5%, hypothèse retenue par l'Insee, quand le FMI prévoit, lui, 1,4%. Cependant, Th. Breton n'hésite pas à maintenir haut et fort une fourchette de 1,5% à 2%. Dans le PLF 2006, le ministre retient une hypothèse de croissance de 2,25%, alors que le FMI n'envisage que 1,8%. Comme toujours, le pari sous-jacent est que la consolidation de la croissance mondiale permettrait de sortir la croissance française de sa langueur actuelle, avec un rattrapage de l'investissement- après des années de stagnation ! (encouragé par des mesures fiscal-sociales du gouvernement) dont l'effet accélérateur pourrait à nouveau jouer.

● D'un autre côté, la multiplication des mesures de soutien à l'accumulation patrimoniale et aux dépenses parasitaires des plus fortunés, est censée engendrer un ressaut de la consommation conforté, nous promet-on, par la diminution du chômage et le retour à l'emploi tels que stimulés par le plan Borloo-Villepin. En réalité, cela profitera surtout à la croissance des placements financiers, immobiliers et boursiers, tandis que l'investissement réel supplémentaire ainsi sollicité consisterait surtout, non à accroître les capacités de production et de création en France, mais à gagner en productivité apparente du travail grâce à des investissements tournés contre l'emploi et faisant pression à la baisse de la masse salariale.

● Simultanément, on peut penser que, confrontées à une croissance insuffisante de leur chiffre d'affaires en France, les grandes sociétés continueront d'exporter massivement des capitaux et d'investir à l'étranger, là où il y a une croissance rapide : Etats-Unis et pays émergents. Et cela dévitalise notre pays.

De 1994 à 2004, la France a exporté pour 371 milliards d'euros de capitaux sous forme d'investissements directs à l'étranger (IDE) se plaçant ainsi au deuxième rang des pays de l'OCDE en ce domaine.

Source : OCDE

On notera que le gouvernement s'accommode parfaitement pour 2006 d'une nouvelle détérioration sensible du déficit commercial de la France, avec des importations progressant sensiblement plus vite que les exportations.

	2004	2005	2006
<b>Déficit commercial</b> (Milliards d'euros)	-8,3	-28,7	-35,0

Source : PLF 2006

C'est là une tendance lourde nouvelle qui ne résulte pas seulement d'un renchérissement de la facture pétrolière. Elle exprime aussi une dégradation tendancielle structurelle du commerce des produits manufacturés faisant écho aux délocalisations et investissements à l'étranger croissants des groupes français. Simultanément sont écrasées les capacités humaines en France, comme le traduisent l'insuffisance très grave de la dépense de recherche-développement (R&D) des entreprises et l'insuffisance considérable de l'effort de formation. Rappelons que ce dernier, au total (public+ privé) ne pèse que 20 milliards d'euros soit moins que les exonérations de cotisations sociales patronales accordées.

Force est de constater que, bâti sur des hypothèses aussi peu réalistes, le PLF 2006 ne peut pas être sincère.

La construction ainsi recherchée pour 2006 accentuera le contenu anti-social, anti-emploi et pro-marché financier de la croissance française et, donc, ses contradictions et vulnérabilités qui nous mènent dans le mur et conduisent à un décrochement de la France, mais aussi de l'Europe de la croissance mondiale. On peut penser, au contraire, que seront encouragées les forces de freinage de la croissance réelle, celle-ci étant de moins en moins créatrice d'emplois et s'accompagnant de formidables gâchis avec l'inflation des marchés financiers et immobiliers. Il est légitime alors de penser que, loin de réduire les déficits, cette politique soutiendra tous les facteurs de leur reproduction avec, en contrepoint, l'appel à de nouveaux sacrifices sociaux et salariaux qui, en freinant la croissance, contribueront à réduire les rentrées d'impôts et de cotisations sociales.

N'est-ce pas ce que laisse transparaître la constatation faite par le ministre des Finances d'un recul de l'élasticité des recettes fiscales à la croissance ?

	2004	2005	2006
<b>Elasticité des recettes fiscales pour 1 euro de croissance supplémentaire</b>	1,7	1,4	1,2

Source : PLF 2006

Tout cela souligne le besoin de rupture pour un nouveau type de croissance qui ferait de la progression continue des dépenses nécessaires au développement des capacités humaines le moteur, tandis que l'on chercherait à économiser systématiquement sur les gâchis matériels et financiers.

## La LOLF : levier d'une bureaucratisation et d'une austérité budgétaire à perpétuité.

● Le PLF 2006 est, pour la première fois, organisé selon les règles de la LOLF votée en 2001 par la droite et la gauche, à l'exception du PCF. Jusqu'à présent, le budget était présenté par type de dépenses (fonctionnement, investissements, interventions etc.) et par ministère. Désormais, il est divisé en 34 missions (Sécurité, Justice, Enseignement scolaire etc.) pouvant relever de plusieurs ministères. Chacune de ces missions est découpée en programmes devant concourir chacun à une politique publique définie. Il y a 132 programmes au total, placés sous la responsabilité de 80 responsables ayant à gérer 614 actions, à tenir 630 objectifs et disposant pour s'évaluer de 1 300 indicateurs. Cette nouvelle machinerie institutionnelle est censée permettre plus de transparence, plus d'efficacité et de responsabilité dans l'allocation et la gestion des financements publics. A la logique de moyens se substitue une logique de performance et de résultats dans le cadre d'une déconcentration importante de la gestion des enveloppes d'Etat. C'est ainsi que disparaîtraient en pratique les «services votés» puisque le responsable du budget de programme aura l'entière liberté de redéployer les crédits avec une limite, cependant, s'agissant des dépenses de personnel dont les crédits ouverts à ce titre constituent un plafond (le plafond d'autorisation d'emploi-PAE).

Ainsi, se définit la «fongibilité asymétrique des crédits», avec la possibilité pour le gestionnaire déconcentré de réduire les crédits affectés aux dépenses de personnel pour augmenter ceux relatifs aux moyens de fonctionnement et d'investissement. Défini au niveau national, chaque programme sera mis en œuvre ainsi «au plus près du terrain», le responsable de programme confiant la mise en œuvre de son programme aux services concernés, via des budgets opérationnels de programme (BOP). Chacun de ces BOP est une déclinaison de programme ministériel sur un périmètre d'activité ou sur un territoire. Chaque responsable de BOP dispose de la liberté de gestion et s'engage auprès du responsable de programme sur des objectifs opérationnels. Bref, chaque programme donnera lieu à une contractualisation généralisée du local au national.

Le responsable de programme s'engage sur des objectifs, des indicateurs et des cibles dans un projet annuel de performance. Il devra rendre compte au Parlement des résultats obtenus dans un rapport annuel de performances, lors de l'examen de la loi de règlement. Il est important de relever que les indicateurs de performances, comme les règles comptables auxquels doivent se soumettre les responsables de programme et les gestionnaires de BOP renvoient :

• D'une part à une vision de la productivité de l'Administration publique centrée sur l'économie de moyens humains, proche, en réalité, de la productivité apparente du travail chère aux entreprises pour atteindre leurs objectifs de rentabilité financière ;

• D'autre part, les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat sont alignées sur celles retenues en matière de comptabilité des entreprises.

L'ensemble de cette machinerie fonctionnera bien sous une contrainte générale de rationnement de la dépense.

Les chaînes de responsabilité induites par la LOLF conduiront donc à transmettre de haut en bas cette contrainte de rationnement dans le cadre d'un «dialogue», sans doute très bureaucratique car fermé aux usagers, aux élus de terrain et à l'intervention des personnels. Cela devrait accentuer la délégation descendante des élus de la Nation vers l'appareil d'Etat, avec un rôle très accru du préfet dans la réalisation des arbitrages de terrain.

Cette machinerie, on peut le supposer, va rationner au lieu de rationaliser la dépense publique. Elle va faciliter l'obsession de la réduction des personnels et la mise en cause du statut de la Fonction publique (FP). Elle va participer de nouveaux reculs de la démocratie représentative sans du tout favoriser un quelconque progrès de la démocratie participative et d'intervention.

En vérité, la dépossession des élus nationaux de tout pouvoir de maîtrise du budget se fera par le haut et par le bas.

• **Par le haut :** avec l'obligation de respecter le faisceau de contraintes de la BCE et du Pacte de stabilité, laissant en réalité seulement aux élus le soin d'entériner un niveau de déficit d'Etat résultant d'un effort de freinage de la dépense d'autant plus important qu'ils seront soumis à la pression populiste et démagogique du thème de la baisse des impôts.

• **Par le bas :** car le Budget, une fois voté, exprimera, pour chaque mission et programme, un plafond à ne pas dépasser en terme d'emplois publics. Surtout, ce qui aura été voté par le Parlement sera moins que jamais ce qui sera réalisé :

● Il lui sera désormais demandé, dès la présentation du PLF, d'entériner un niveau de mise en réserve de crédits en vue de régulations ultérieures. Cette pratique est donc officialisée;

● Surtout, le vote du Budget par le Parlement donnera en fait carte blanche à l'appareil d'Etat, jusqu'aux préfets, non seulement pour faire respecter ces plafonds mais, au-delà, pour chercher à économiser toujours plus sur les dépenses de fonctionnement, à l'intérieur de ces plafonds.

Ce dessaisissement bureaucratique risque de consacrer un nouveau recul de la démocratie représentative et de couper un peu plus parlementaires, élus locaux, citoyens et personnels publics. Cette machinerie vise à faire de l'Etat un destructeur structurel d'emplois, contradictoire avec l'affichage d'une priorité à l'emploi. Cela marche de pair avec l'étiollement des missions publiques, le déshabillage des services publics, la privatisation et un repliement de l'Etat sur ses seules missions régaliennes, tandis que s'accroît le report de compétences sans moyen sur les régions.

Le PLF 2006 prévoit ainsi une nouvelle réduction des effectifs de l'Etat (- 5 318). Mais c'est un minimum qui évoluera avec les divers arbitrages rendus jusqu'au préfet le long de la chaîne de rationnement instituée par la LOLF.

En tenant compte du chiffre pour 2006, l'Etat aura détruit ainsi au moins 18 240 emplois nets. C'est ce que l'on appelle sans doute la priorité donnée à l'emploi ! ■