

L'obsession du rationnement des dépenses publiques

Yves Dimicoli

Le projet de budget 2007 s'inscrit dans une visée de condamnation à perpétuité des français à l'austérité.

L'essentiel des mesures prenant effet en 2007 a été décidé avec le vote du budget pour 2006. Si l'on tient compte, donc, des mesures déjà décidées en 2006, on aboutit à un allègement général de l'impôt sur les ménages de 4,2 milliards d'euros et de 1,7 milliard d'euros pour l'impôt sur les entreprises.

Si l'on excepte les mesures déjà votées l'an dernier concernant l'impôt sur le revenu et la taxe professionnelle, on arrive à :

- un allègement supplémentaire de 570 millions d'euros pour les ménages ;
- un alourdissement de 1 milliard d'euros du prélèvement sur les entreprises.

Les vrais cadeaux pour les plus riches

Que recouvrent les mesures nouvelles pour 2007 ?

1) Les ménages :

La Prime Pour l'emploi est de loin la mesure la plus importante : Le budget 2006 avait prévu - pour 2007 - une revalorisation à 809 € (+ 500 millions d'euros pour l'État). Le budget 2007 double la mise avec 500 millions d'euros supplémentaires portant la PPE à 940 euros par an. Mis à part, les mesures nouvelles peu nombreuses, il faut prendre en compte celles adoptées en 2006. Les plus importantes concernent l'impôt sur le revenu et l'introduction, au delà, d'un «bouclier fiscal». Cela renvoie à la promesse, faite par J. Chirac en février 2002, de baisser d'un tiers l'impôt sur le revenu en cinq ans. Accentuant ainsi radicalement le capentamé avec L. Jospin, alors son Premier ministre.

Selon Jean-François Copé, l'impôt sur le revenu aura baissé en moyenne de 20% entre 2002 et 2007. Le produit de cet impôt aura diminué, en effet, de 9,6 milliards d'euros, au terme de plusieurs baisses successives : 5% dès 2002 ; 1% en 2003 ; 3% en 2004 et 6% en 2007.

S'ajoute à cela la montée en régime de la PPE revalorisée et le «bouclier fiscal» qui limite à 60 % des revenus le montant des impôts acquittés et permet, en fait (et sans le dire), le plafonnement de l'impôt sur la fortune. Tout cela permet à Jean-François Copé d'affirmer qu'en «juin 2007, 3,7 millions de contribuables auront vu leur impôt allégé de plus de 30% par rapport à ce qu'ils auraient payé en l'absence de réforme».

En réalité, ce ciblage concerne les revenus des plus petits contribuables et surtout ceux des plus aisés.

Selon les calculs réalisés par un cabinet spécialisé (Cyrus Conseil) les allègements décidés depuis 2002 représentent un gain de 18.500 € pour un célibataire disposant d'un revenu de 300.000 €, contre 219 € pour un célibataire ayant un salaire de 20.000 €. Le gain est de 8.600 € pour un couple marié avec deux enfants ayant un revenu de 300.000 € par an et de 500 € à peine si son salaire est de 50.000 € !

Selon divers calculs émanant de l'Administration, les cadeaux fiscaux ciblés en direction des Français les plus riches dépasseraient les 10 milliards d'euros depuis 2002 et seraient concentrés à 63 % sur les 10 % de Français les plus aisés. Enfin, si l'on ajoute aux divers allègements consentis la recomposition du barème en cinq tranches, au lieu de sept, tandis que demeurent très largement détaxés les revenus financiers du capital, on relève un recul sensible de la progressivité de la l'impôt sur le revenu. Sa part dans les recettes fiscales totales de l'Etat diminue d'un point. La contrepartie en est donc un accroissement du poids relatif des impôts proportionnels, comme la TVA, les plus injustes socialement.

Il faut ajouter que l'inclusion dans le barème de l'impôt sur le revenu de l'abattement de 20 % grossit mécaniquement la base de la CSG, ce qui en augmentera les recettes de 300 millions d'euros. Le gouvernement a bien sûr une visée électorale très forte avec ces nouvelles dispositions. Il pense, en même temps, en accélérant le calendrier de ces remises, pouvoir soutenir l'activité dès le début de l'année 2007 et, ainsi, échapper au ralentissement mondial. On sait, en effet, que les contribuables verront les deux premiers acomptes de leur impôt sur le revenu, ou les sept premières mensualités, diminuer automatiquement de 8 % dans la limite de 300 euros au total.

Sans doute, peut-on attendre de cette mesure un certain lissage de l'activité après le pic de dépenses de fin d'année 2006, pour autant que ces réductions d'impôt ne servent pas à grossir l'épargne. Mais au total, la distribution des avantages consentis souligne le faible impact sur les couches moyennes salariées, tandis que les plus aisés vont engranger une grande partie de l'injection de pouvoir d'achat. Il se trouve que les premiers consomment autrement plus leur revenu que les seconds qui augmenteront ainsi leur patrimoine financier.

2) Les entreprises :

Le gouvernement sait le mécontentement qui existe dans le milieu des PME. Il sait aussi que les conditions de leur financement sont appelées à se dégrader avec la remontée des taux d'intérêt et le freinage des commandes étrangères. Il se livre alors à un exercice assez démagogique avec deux mesures sensées soutenir les PME :

a) Le programme « Gazelles » de Renaud Dutreil est finalement réservé aux PME de plus de vingt salariés et il est limité aux exercices ouverts entre le 1er janvier 2006 et le 1er janvier 2009. Le dispositif assez imaginatif, prévoit un gel de l'impôt sur les sociétés pour ces PME. Ce gel est progressif en fonction de la masse salariale considérée sur deux années consécutives, pour atteindre 100 % au delà de 15 % de croissance. Cette modulation de l'impôt en fonction de la progression de la masse salariale souligne le réalisme de la proposition du PCF de modulation du taux d'intérêt du crédit pour les investissements des entreprises en fonction des emplois et formations programmés. L'intérêt de cette proposition réside notamment dans le fait que la bonification serait financée par redéploiement de dépenses et effet de levier sur le crédit, au lieu d'une mesure qui diminue le rendement de l'impôt. Le dispositif « Gazelles » est assorti de mesures beaucoup moins originales comme un moratoire d'un an sur le paiement des cotisations sociales patronales pour toute nouvelle embauche. Quoiqu'il en soit, cette disposition nouvelle concernera aussi bien les vraies PME que celles dépendant d'un groupe. Surtout, elle n'entraînera pas une plus grande implication du secteur bancaire dans le financement. Au total, le coût budgétaire est de 60 millions d'euros, ce qui, on en conviendra, n'est pas considérable.

b) Prorogation jusqu'au 31 décembre 2010 de la réduction d'impôt sur le revenu de 25 % pour les particuliers qui investissent au capital des PME (mesure Madelin). Les versements dépassant le plafond (20.000 € pour un célibataire) peuvent désormais être reportés sur quatre ans au lieu de trois ans. Les gestionnaires de patrimoine immobilier et mobilier sont exclus du dispositif (coût budgétaire : 190 millions d'euros).

Moins de prélèvements obligatoires surtout pour les ménages aisés et les entreprises

Pour prendre pleinement la mesure des allègements consentis pour 2007 aux ménages et aux entreprises, il faut ajouter aux mesures fiscales les diverses dispositions concernant les prélèvements obligatoires pour la protection sociale : (voir tableau)

Le rationnement des dépenses

Avant de présenter rapidement l'évolution des dépenses, il paraît nécessaire de revenir sur ce qui en constitue désormais l'outil essentiel de pilotage : la LOLF.

1) Mise en oeuvre de la LOLF :

Son entrée en vigueur à compter de l'exercice budgétaire 2006 a impliqué une transformation en profondeur de la conception des politiques publiques et de leur mise en oeuvre. La démarche de « performance » tend à se diffuser ainsi dans tout l'appareil d'État dont la gestion se trouve soumise à des critères d'évaluation et de productivité se rapprochant de ceux du marché :

Évolution des prélèvements obligatoires en 2007 (en milliards d'euros)

Ménages			
Mesures favorisant la baisse		Mesures entraînant des hausses	
Réforme du barème de l'impôt sur le revenu :	- 4,20	Hausse forfait hospitalier :	+ 0,1
Bouclier fiscal :	- 0,40	Hausse de la CSG liée à la réforme de l'impôt :	+ 0,3
Prime pour l'emploi :	- 1,00		
Crédit d'impôt supplémentaire pour frais de garde d'enfants :	- 0,30		
Renforcement prêt à "taux zéro" :	- 0,32		
Total ménages (a)	- 6,22	Total ménages (c)	+ 0,4
Entreprises			
Plafonnement taxe professionnelle :	- 1,30	Taxe sur acquisition titres de participation d'entreprises :	+ 0,4
Dégrèvement sur investissements nouveaux :	- 1,40	Hausse du taux d'imposition des titres spéculatifs et immobiliers de la banque et de l'assurance :	+ 0,4
Suppression des charges (SMIC) :	- 0,37		
CIR :	- 0,22		
Allègement charges restaurateurs :	- 0,17		
Programme "Gazelles" :	- 0,15		
Modification de la taxe sur les véhicules de société :	- 0,04		
Total entreprises (b)	- 3,65	Total entreprises (d)	+ 0,8
Baisse totale (a + b + c + d) : - 8,7 milliards d'euros			

Le figaro du 26 septembre 2006

Comme le relève le rapport 2006 sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présenté au Parlement en juin 2006 (NBB. N° 311 [16 au 31 juillet 2006]) : «*L'Etat se doit d'être chaque année plus efficace et plus performant comme tout agent économique*» (Partie III : un pilotage renforcé de nos finances publiques. page 17)

La LOLF, en réalité, récupère le besoin de débureaucratiser l'État, de le rapprocher et de l'ouvrir à l'intervention des citoyens, le besoin de transparence, l'aspiration à une amélioration continue et décentralisée de l'offre de services publics, pour faire passer un rationnement toujours plus poussé de la dépense publique et sociale. Ce faisant il cherche à traduire en critères et règles internes de gestion publique - sous prétexte d'efficacité - les contraintes de la programmation pluriannuelle des finances publiques appliquées dans le cadre du Pacte de stabilité. La LOLF permet de substituer aux rapports traditionnels entre administrations qu'il faut transformer des relations fondées sur le contrat et la performance, soumises à audit et ouvrant le champ à la marchandisation de fonctions administratives de l'État jusqu'à ses niveaux déconcentrés, avec, à chaque stade, l'obsession de la baisse des emplois.

2) Quels changements majeurs a introduit la LOLF ?

a) Un changement de la procédure budgétaire :

On est passé d'une logique «ascendante» où les budgets étaient débattus d'abord au niveau administratif avec une résolution des désaccords à des niveaux d'arbitrages successifs (direction, ministre, Premier Ministre) à une procédure «descendante» dont le point de départ est l'affirmation par le Premier Ministre des priorités gouvernementales, se traduisant par la définition d'enveloppes très contraintes pour chaque politique publique (les «missions» dans la nomenclature LOLF) .

Chaque ministre répartit ensuite les moyens qui lui sont alloués dans le cadre des missions entre programmes et actions. Il est conduit ainsi à arbitrer l'utilisation de ses crédits au sein des enveloppes en finançant ses priorités par des mesures de rationnement sur les autres postes de dépenses à due concurrence.

b) Des mesures nouvelles pour isoler les choix budgétaires de la pression sociale.

Il faut noter ici, particulièrement, la nouvelle règle de comportement concernant l'utilisation des surplus de recettes (5 milliards d'euros en 2006). L'article 34 de la LOLF (modifié par la Loi organique du 12 juillet 2005) exige que la loi de finances encadre précisément les modalités d'utilisation d'éventuels surplus de recettes constatés en cours d'année. Il s'agit d'empêcher le recyclage des surplus en augmentation de dépenses au gré de la pression sociale et du débat politique. En 2006 la loi de finances prévoit explicitement l'affectation de l'intégralité de ces éventuels surplus à la réduction du déficit budgétaire. Et c'est une disposition identique que le gouvernement propose pour 2007.

c) Le développement de la contractualisation :

Il s'agit, ce faisant, de placer chaque administration devant l'obligation de réaliser chaque année des gains de productivité apparente du travail contre l'emploi et contre la sécurité de l'emploi public. C'est à cela que doivent servir les «contrats de performance».

d) La multiplication des audits de modernisation :

Il s'agit de tenir une «trajectoire soutenable de finances publiques» (rapport Ibid page 17) et, pour cela, d'imposer une réforme, de l'organisation, des procédures, des fonctions. D'octobre 2005 à juin 2006, 100 audits portant sur 100 milliards d'euros de dépenses ont été lancés. Soit un réexamen portant sur 38 % des dépenses totales de l'Etat mettant en évidence 3 milliards d'euros d'«économies potentielles» d'ici à 2008, dont 7 à 800 millions d'euros tout de suite. Notons que ces audits, comme dans le privé, permettent de maintenir sous tension les services et de travailler les divisions entre eux et en leur sein-même, chaque rapport d'audit débouchant sur un plan de transformation. Tous les trois mois une nouvelle vague d'audits est lancée, dans chaque ministère. Les prochaines auront lieu en octobre 2006 et janvier 2007. Si la LOLF se présente comme un bulldozer, il ne faut pas pour autant sous-estimer les contradictions et les résistances, comme l'indique, par exemple, les problèmes rencontrés dans l'exercice de leur charge par les "responsables de programmes".

3) la baisse des effectifs dans la Fonction publique :

Le projet de loi de finances pour 2007 supprime 15.019 postes en Equivalent Temps Plein (ETP) dans la fonction publique d'État. Le franchissement de ce seuil avait déjà été envisagé au printemps 2005, mais le gouvernement fut contraint de le diviser par 2,5, après la victoire du « non » au référendum.

C'est un record historique du nombre de suppressions. On sait que Nicolas Sarkozy a pointé la perspective d'un remplacement pour deux départs à la retraite, en comptant sur la démographie.

La baisse programmée pour 2007 double quasiment le nombre de suppressions réalisées sur les cinq ans, soit, au total, 33.242.

Bercy a insisté sur le fait que tout cela a été acquis grâce aux «contrats de performance et à la valorisation des gisements de productivité par les audits de modernisation».

La baisse d'emploi touche cette fois-ci tous les ministères, sauf la recherche (+ 2000), la justice (+ 1500) et le ministère de l'intérieur (solde nul).

Par contre, l'Education nationale prend le choc de plein fouet avec 8 500 suppressions de postes dans le secondaire, sans compter les 23 500 TOS transférés aux collectivités locales.

Enfin, le sanctuaire de la Défense disparaît : elle perd 3000 ETP (malgré la création de 1.410 postes supplémentaires dans la gendarmerie).

4) Une évolution de quatre grands postes de dépenses révélatrice des choix opérés par le gouvernement :

Le PLDF 2007 se donne pour objectif un déficit de 41,6 milliards d'euros contre 42,7 milliards d'euros évalué pour 2006 (46,9 milliards d'euros votés en décembre dernier). Dans ce but, il affiche une norme de progression des dépenses de l'Etat inférieure d'un point à l'inflation, alors que, depuis 2003, leur croissance est stabilisée en volume. Comme le proclame Jean-François Copé le budget 2007 est «cost killing» (1) (sic) !

Ce nouveau tour de vis porterait la dépense totale à 268,3 milliards d'euros, soit 2,2 milliards d'euros de plus qu'en 2006, affichant une croissance de 0,8 % seulement sur un an. Cette marge, acquise au détriment de l'emploi dans la fonction publique et de la qualité du service public, sera absorbée en partie par l'augmentation spontanée des dépenses de pensions de l'Etat et de ses subventions aux régimes de retraite (1,2 milliard d'euros) liée à l'augmentation des départs. Ce sont là des dépenses de garanties pour l'avenir. Mais la marge sera aussi absorbée par 200 millions d'euros au moins de charges d'intérêts de la dette, qui obèrent l'avenir.

Bien sûr, il s'agit au total, pour une part, d'un effet de présentation sachant que, pour échapper au couperet de Maas-tricht, bien des dépenses nouvelles sont de plus en plus maquillées en «dépenses fiscales», comme c'est le cas, par exemple, avec le plan «Gazelles» sur les PME innovantes.

a) L'Education nationale :

8.700 postes seraient supprimés dans l'enseignement public secondaire, que ne compenseraient pas les 500 créations dans le primaire. C'est du jamais vu !

En 2007, les missions «enseignement scolaire» et «enseignement supérieur et recherche» totalisent près de 80 milliards d'euros. Certes, l'enseignement scolaire public et privé demeure le plus important avec 59,56 milliards d'euros, mais il enregistre pour la première fois une baisse de 0,3%. Les collèges et lycées sont les premiers touchés : 2000 postes qui seront supprimés au titre de la démographie (- 31 000 élèves) et 3 600 emplois de stagiaires disparaissent. Dans la foulée des audits de modernisation effectués, l'Education nationale supprime 2 780 postes correspondant notamment à des décharges de service, comme les heures dites de «première chaîne» (accordées aux enseignants préparant au bac) ou de «laboratoire».

Du côté de la Recherche et de l'enseignement supérieur les crédits totalisent 21,3 milliards d'euros en hausse de 3,2%. C'est ni plus ni moins que ce qu'annonçait la loi de programmation votée l'an dernier. Cependant, la priorité est clairement donnée aux agences de financement sur projet piloté par le privé. L'ANR et OSEO ANVAR totalisent 985 millions d'euros sur le milliard d'euros de crédits supplémentaires annuels promis aux chercheurs.

Rien ne permet de penser, pour l'heure, que le gouvernement tiendra sa promesse d'augmenter au même rythme les moyens des établissements publics de recherche comme le CNRS. Et, au total, les chercheurs ont de quoi être déçus : en effet, 2000 embauches étaient prévues en 2007, à parité entre les universités et les organismes. Or le pacte conclu avec le gouvernement laissait envisager le maintien d'un effort annuel de 3000 créations de postes !

b) L'emploi :

Le budget de la mission «travail et emploi» avec 12,64 milliards d'euros enregistre une baisse de 4% par rapport à 2006. Ce sont les mesures d'accompagnement des chômeurs qui accusent les plus fortes restrictions. Le seul budget alloué à l'accès et au retour à l'emploi, le plus important, se contracte de 13% !

L'enveloppe dévolue à la formation continue est prise particulièrement en charge désormais, par les régions (203 millions d'euros supplémentaires) et l'AFPA (81 millions d'euros). De même, le financement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), traditionnellement assuré par l'Etat, est complété à hauteur de 600 millions d'euros par l'UNEDIC qui, ainsi, rembourse de manière anticipée la moitié de sa dette.

Mais cela demeure cependant semble-il, subordonné à un accord de l'UNEDIC. Par contre tout l'argent nécessaire a été trouvé pour poursuivre la montée en charge des contrats aidés (500 000 postes environ) et de l'apprentissage (418 000 entrées) conformément aux engagements du plan de cohésion sociale. En réalité, une grande part des mesures dévolues à la politique de l'emploi se trouve désormais hors du budget du ministère concerné.

Il s'agit de la fuite en avant dans les allègements de cotisations sociales patronales qui passent de 18,9 milliards d'euros à 20,2 milliards d'euro en raison, particulièrement, de la suppression de 2,1 points restant au niveau du SMIC dans les entreprises de moins de vingt salariés. C'était là une promesse de Jacques Chirac. Il s'agit encore de la «prime pour l'emploi» prévue en 2007 qui engendre une perte de recettes de 1 milliard d'euros mais ne s'impute pas sur le budget du ministre Borloo.

c) La justice :

C'est l'un des rares budgets qui augmente : (+ 4,9%) portant la dépense à 6,27 milliards d'euros contre 5,98 milliards d'euros en 2006. Cependant cette augmentation ne permettra pas aux crédits de ce ministère d'atteindre les objectifs de la loi de programmation pour la justice (LOPJ) de 2002, qui avait prévu 7 milliards d'euros et la création de 10 000 emplois en cinq ans.

Le retard est particulièrement criant en matière d'emplois. Cette année, l'enveloppe ne prévoit qu'une hausse de 548 emplois (ETP), auxquels s'ajoutent 1000 autres postes déjà créés, mais qui n'avaient pas été financés et demeuraient vacants. La mise en place de la LOLF a joué ici à plein sur un fond de culpabilisation de la magistrature, notamment par le ministre de l'Intérieur, mais aussi avec l'affaire d'Outreau.

d) La Défense :

Avec 36,29 milliards d'euros pour 2007, les crédits de paiement de la mission « défense » ressortent en hausse (+ 2,5%) par rapport aux 35,38 milliards d'euros de 2006. Cela tient avant tout au respect de la loi de programmation militaire (LPM) 2003 - 2008. À eux seuls, les crédits de paiement liés à la LPM représentent 15,1 milliards d'euros pour 2007, soit un peu moins de la moitié de la dotation de la mission. Cela permettra de poursuivre sans encombre les grands programmes d'armement.

Cependant, les autorisations d'engagement de la mission «Défense» (35,87 milliards d'euros) passent en dessous des crédits de paiement en 2007 et s'affichent en baisse de 1 milliard d'euros sur un an. ■

(1) Littéralement « Tueur de coûts ».