

Politique économique gouvernementale : ambitions faibles mais contradictions fortes

Yves Dimicoli

F. Hollande, puis la majorité socialiste, ont été élus sur la base non seulement d'un rejet massif de Sarkozy, mais aussi parce qu'un certain nombre de promesses ont été faites au plan économique et social. On assiste, après 100 jours de politique gouvernementale, à la montée de contradictions fortes entre les quelques objectifs sociaux affichés et le maintien de dogmes et d'options sur les moyens, sous pression des politiques européennes d'austérité, face à la crise, qui, en réalité, peuvent conduire à l'échec, alors qu'une majorité de Français – dont 4 millions de voix du Front de gauche – ont cherché à entreprendre le changement en votant comme ils viennent de le faire.

La déclaration de politique générale prononcée devant l'Assemblée nationale par J.-M. Ayrault le 3 juillet dernier et les premiers actes du gouvernement Ayrault confirment ces contradictions et indiquent combien nous devons développer, sur chaque dossier concret, des propositions cohérentes à l'appui des luttes et pour les renforcer. C'est indispensable afin que la grande séquence politique ouverte par les dernières élections permette des avancées sociales et démocratiques, une réorientation de l'Europe, pour changer le cours de la mondialisation, au lieu de l'échec des forces de gauche et du retour d'une droite extrémiste.

Une conjoncture exigeant de l'audace

Les premières annonces du gouvernement Ayrault sont en ligne avec le programme du candidat Hollande :

Revenir à un déficit/PIB égal à 3 % en 2013 et aller vers le 0 % en 2017 au nom de la lutte contre la dette.

Engager simultanément un « effort de redressement national » qui nécessiterait de gros efforts, mais « partagés », dans la justice.

Cependant, la mise en œuvre de cette double option, quitte à faire du binôme « *fiscalité - maîtrise des dépenses publiques* » le principal levier de la politique économique, comme l'a préconisé aussi F. Hollande, suivrait un *timing* précis :

A - On commencerait par une période « *d'efforts de tous* » avec l'engagement de réformes structurelles au nombre desquelles il y aurait, principalement, la réforme fiscale, la nouvelle loi bancaire et l'Acte III de la décentralisation censé s'accompagner d'une refonte des missions de l'État et des services publics. Cette période courrait de 2012 à 2015 et serait censée permettre de créer les conditions d'un désendettement public pérenne.

B - On parie, alors, sur l'amélioration de la conjoncture mondiale susceptible de tirer la France, derrière l'Allemagne, sur une croissance annuelle de 2 % en 2016 et 2017, grâce aux réformes structurelles entreprises.

Cette situation, promet-on, permettra de commencer à envisager de répartir les dividendes escomptés de trois années de « pain noir » antérieures.

Ce calcul est rendu encore plus hypothétique et contradictoire par l'évolution de la conjoncture.

1. Les pays émergents commencent sérieusement à freiner en liaison avec les moindres exportations engendrées par la situation des pays de l'OCDE, la zone euro notamment, et par les craintes de l'inflation. Cela est particulièrement vrai pour ce qui concerne la Chine. Désormais certaines de leurs principales monnaies chutent avec, dans le cas du Brésil par exemple, la tentation manifeste de la dévaluation compétitive, après des appréciations intempestives engendrées par d'importantes entrées de capitaux.

2. Comme l'a relevé le FMI, l'économie américaine demeure très vulnérable. Les prévisions de croissance ont été ramenées à 2 % en 2012 et 2,3 % en 2013, respectivement, contre 2,1 % et 2,4 % précédemment. Par ailleurs, le chômage demeure considérable, notamment celui de longue durée dont le FMI craint qu'il ne devienne « *structurel* ». L'OCDE a poussé un cri d'alarme à ce sujet. Enfin, il y a le « *fiscal cliff* » c'est-à-dire la « *falaise budgétaire* » à laquelle le pays pourrait se heurter début 2013, s'il n'y a pas d'accord d'ici à la fin de l'année pour réduire la dette publique qui représente 100 % du PIB, ce qui entraînerait des hausses d'impôts et, surtout, des coupes automatiques dans les dépenses gouvernementales. Clairement, les énormes plans de relance et injections monétaires n'ont pas réussi à placer les États-Unis sur une trajectoire autonome de reprise vive et durable et leurs exporta-

tions pâtissent de la faiblesse de la demande qui leur est adressée par l'Europe.

3. La zone euro : après avoir été nulle au premier trimestre 2012 (0,0 %) l'activité de la zone euro reculerait au premier trimestre (-0,2 %) et au troisième (-0,1 %). L'hypothèse retenue dans *Euro-zone economic Outlook* du 4 juillet c'est la reprise d'une croissance modérée au quatrième trimestre 2012 tirée par les exportations

grâce à une accélération progressive de la demande mondiale. Cela, cependant, serait doublement handicapé par la dégradation du marché du travail et les mesures d'austérité budgétaire prétendant résorber la crise des dettes publiques. S'ajouterait un troisième handicap de taille : le frein du crédit très sensible sur la zone, en écho à l'obligation d'augmenter les fonds propres, à la faiblesse des perspectives d'activité et au va-et-vient spéculatif, dans

certains pays, entre dette publique et cours en bourse des valeurs bancaires. Et cela alors même que la BCE a injecté 1 000 milliards d'euros à 1 % sur 3 ans dans le système bancaire !

Cette situation pèse lourd sur la croissance française, à un point tel qu'elle oblige le gouvernement Ayrault à réviser fortement en baisse les hypothèses économiques retenues pour 2012 et 2013 par rapport à celles qui sous-tendaient le programme de campagne de Hollande : le PIB ne croîtrait que de 0,3 % en 2012, au lieu de 0,7 %, et de 1,2 % au lieu de 1,75 % en 2013.

Cependant cette révision en baisse ne conduit pas Hollande et Ayrault à revenir sur la trajectoire budgétaire qu'ils ont décidée, sur laquelle s'était engagé Sarkozy, tandis que s'accumulent les annonces des plans sociaux avec au moins 75 000 suppressions d'emplois directs.

Ces objectifs de réduction drastique sont maintenus, alors même que, à l'issue du sommet européen de Bruxelles de juin, F. Hollande a déclaré avoir obtenu l'engagement d'une « réorientation de l'Europe », terme repris par Ayrault dans son discours de politique générale à l'Assemblée nationale en ajoutant que cela « a constitué un tournant très positif, une étape a été franchie, celle de l'intégration solidaire ».

Il faut noter qu'au cœur de l'hypothèse d'une reprise de la croissance de la France il y a le calcul très discutable que l'Allemagne, en consentant les hausses de salaires chez elle va tirer la demande d'exportation adressée à la France, laquelle pourrait par ce seul jeu retrouver un avantage de compétitivité par rapport à l'Allemagne (comme l'a prétendu A. Montebourg).

Options et *timing* du gouvernement Ayrault

Les décisions prises ou annoncées par le gouvernement envoient beaucoup de signaux contradictoires, mais J.-M. Ayrault a cependant cherché à délivrer quatre grands types de messages :

1 - La dette est écrasante, point de salut possible si on n'accorde pas la priorité des priorités à sa résorption. C'est nécessaire pour « sauver la souveraineté » nationale et notre modèle républicain, pour assurer la pérennité de notre système social et redresser l'économie pour l'emploi.

2 - Il faudra faire de gros efforts pour redresser le pays et, en particulier, son industrie, mais ces efforts

Selon l'OCDE « la crise dans la zone euro reste le seul risque de baisse dans les perspectives mondiales »

Angel Gurría, secrétaire général de l'OCDE a tiré la sonnette d'alarme : « dans plusieurs pays de la zone euro, les électeurs ont manifesté clairement leur lassitude de plus en plus grande face aux réformes, et signalé qu'ils n'étaient sans doute plus prêts à tolérer davantage de rigueur budgétaire. Alors qu'une croissance nulle est attendue dans la zone euro et que plusieurs pays devraient même connaître une récession en 2012 et 2013, la fragilité financière persistante, la hausse du chômage et la souffrance sociale risquent, en se cumulant, de provoquer des réactions politiques en chaîne et une réponse négative des marchés » conférence de presse, Paris mardi 22 mai 2012).

seront « partagés », ils se feront dans la « justice » en essayant, tout à la fois, de réduire les dépenses, mais aussi d'augmenter les impôts. Tout cela se fera sans « tournant dans la rigueur », assure le Premier ministre qui dit refuser l'austérité et promet que « les classes populaires et les classes moyennes seront épargnées », tandis que seront encouragées les PME, notamment pour exporter. Autrement dit les riches et les grandes entreprises seraient les plus sollicités.

3 - Aucune mesure importante ne serait prise sans concertation avec les syndicats et organisations syndicales patronales, avec les élus, avec le mouvement associatif. La conférence sociale avec laquelle Ayrault caresse une très grande ambition d'intégration des syndicats et du patronat devrait être suivie par une conférence environnementale, des assises pour l'école et sur l'enseignement supérieur et la recherche, puis par un « nouvel acte de la décentralisation ». Comme l'a souligné le Premier ministre à propos de la conférence sociale, il s'agit de « parvenir à de nouveaux équilibres dans un compromis à bien des égards historique ». Il a ajouté qu'il fallait rechercher un « pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi avec un plan de reconquête industrielle » qui commencerait à être engagé dès le mois de juillet par un « plan pour la filière automobile ».

4 - L'annonce de trois priorités qui seront tenues « sans pour autant creuser nos déficits et notre dette », donc par le redéploiement des autres dépenses : la jeunesse, avec l'annonce des emplois en contrat de génération et contrat d'avenir, contrats aidés par des subventions directes ou des exonérations de cotisations sociales pour le public et le privé, plus l'éducation, la sécurité et la justice.

Derrière ces affichages disons de « gauche réaliste » – selon les termes d'Ayrault, après des mois de campagne du PS martelant l'idée que, face au mur de la dette et avec une croissance lente, rien ne sera promis qui ne puisse être tenu, et agrémenté d'accents appelant à l'union nationale et au « patriotisme » se dessine une volonté d'arbitrages en deux étapes.

Première étape : l'été 2012

Faire face aux urgences « *dans la justice* » : le collectif budgétaire 2012, qui intègre la révision en baisse des hypothèses de croissance, augmente de 1,5 milliard d'euros le gel des dépenses décidées sous Sarkozy et Fillon.

Mais ce choix récessif est masqué par l'annonce de mesures fiscales visant à tenir la trajectoire budgétaire et se présentant comme corrigeant les injustices accumulées contre les salariés, les retraités et leurs familles sous Sarkozy.

7,5 milliards d'euros de recettes supplémentaires sont ainsi décidées avec des mesures à forte portée symbolique :

- Le relèvement du barème ISF (2,3 milliards d'euros)
- Le relèvement de 10 à 15 ans de l'exonération des donations
- La fin des exonérations de charges des heures supplémentaires dans les entreprises de plus de 20 salariés (1 milliard d'euros en 2012)
- Le relèvement de 45 à 75 % de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu (revenu supérieur à un million d'euros)

À cela s'ajoutent :

- Une taxation de 3 % sur les dividendes
- Le passage de 0,1 % à 0,2 % du taux de la taxe sur les transactions financières
- Une contribution exceptionnelle des banques et des pétroliers
- Des mesures de sanctions contre l'évasion vers les paradis fiscaux...

Et, dans le même temps, la TVA sociale décidée par Sarkozy est annulée.

Ce tir groupé, qui marche de pair avec l'accentuation du gel des dépenses pour le service public, a de quoi rassurer les électeurs de gauche quand, dans le même temps :

- le Premier ministre dit qu'il n'y aura « *pas de tournant de la rigueur* » ;
- La droite se déchaîne, y compris en prenant à témoin les couches moyennes dont elle prédit le matraquage fiscal.

Ce collectif budgétaire, annoncé en même temps que d'importantes initiatives sont prévues au nom de la « *concertation sociale* », comme du « *redressement productif* » et de l'emploi pour l'été et jusqu'à la rentrée, n'est que la première étape.

Deuxième étape : l'échéance 2013-2015

C'est, d'abord, le projet de loi de finances 2013 inscrit dans une loi de programmation budgétaire pluriannuelle dont on sait qu'elle devrait se conformer à la « *règle d'or* » budgétaire acceptée par F. Hollande à Bruxelles. Cette règle, après avis du Conseil constitutionnel, ne donnerait pas lieu à une modification de la Constitution, mais serait insérée dans une loi organique, donc de portée juridique supérieure à celle des lois ordinaires. Le tout, sans envisager en aucune façon, comme le réclament le Front de gauche et d'autres à gauche, de soumettre à référendum le pacte

budgétaire confectionné par Merkel et Sarkozy et agréé sans modification par F. Hollande, alors même qu'il déposséderait la Nation de son pouvoir de maîtrise budgétaire et conduirait à un recul grave de la démocratie parlementaire.

C'est précisément sous cette contrainte délibérément acceptée par le nouvel hôte de l'Élysée, qu'a été conçue par Sarkozy une trajectoire de « *retour à l'équilibre des finances publiques* » pour la France impliquant un déficit public n'excédant pas 3 % du PIB en 2013, contre 5,2 % en 2011, et 0 % en 2017.

Est annoncé le gel en valeur des dépenses de l'État (hors pensions et charges de la dette) sur la période 2013-2015. Cela implique que les ministères réduisent de 15 % leurs dépenses de fonctionnement sur 3 ans : 7 % en 2013 par rapport à 2012, 4 % en 2014 par rapport à 2013, et à nouveau 4 % en 2015 par rapport à 2014. Rappelons que, de l'ordre de 19 milliards d'euros, ces dépenses servent à financer les achats de matériel, à entretenir les routes, etc.

Mais le gouvernement entend aussi réduire les dépenses d'intervention qui, avec un total de 55 milliards d'euros, recouvrent deux types de dépenses :

- Les dépenses dites de guichet (38 milliards d'euros) qui, comme les bourses ou les aides au logement sont versées automatiquement pour toute personne répondant aux conditions définies par la loi. Elles ne devraient être que « *maîtrisées* » (sans plus de précision).
- Les dépenses dites « *discrétionnaires* » (19 milliards d'euros) comme les aides et subventions qui, elles, connaîtraient le même régime que les dépenses de fonctionnement.

Dans ce contexte, les effectifs de fonctionnaires seraient « *stabilisés* » souligne le gouvernement qui, ainsi, annonce une posture d'autant plus différente de celle de Sarkozy (-30 000 postes en 2011) que la RGPP serait abandonnée.

Cependant cette « *stabilité globale* » ferait que, parallèlement aux créations d'emplois (65 000 sur 5 ans) réservées aux missions prioritaires (éducation, justice, police, gendarmerie) il y aurait de nombreuses suppressions de postes dans les autres missions et chez les opérateurs de l'État (météo France, Ademe, CNRS...).

Clairement, le projet de loi de finances 2013 s'inscrit dans les préconisations d'un rapport d'audit de la Cour des comptes avec une économie en dépenses et une hausse de recettes portant au total sur 33 milliards d'euros supplémentaires pour 2013.

Le gouvernement assure que cela ne s'accompagnera pas d'une hausse de la TVA et reste, par contre, très discret sur l'hypothèse d'une hausse de la CSG.

Quoi qu'il en soit, contredisant son Premier ministre, Marilyse Lebranchu, ministre de la Fonction publique, a annoncé que pour les fonctionnaires et les services de l'État « *ce ne sera pas une cure d'austérité, mais un grand moment de rigueur* » !

Et puis il y a le projet de loi de financement de la sécurité sociale dont, pour l'heure, on ne peut prédire précisément les contours, si ce n'est que la progression de l'ONDAM (objectif national des dépenses d'assurance-maladie) serait limitée à 2,7 % en 2013, contre

une évolution tendancielle d'environ 4 %. (Il faut ajouter que les collectivités territoriales vont elles-mêmes avoir à s'inscrire dans un rationnement de la dépense). Et c'est pour 2013 qu'est programmé le gros de ce qui ne s'annonce plus comme une « grande réforme fiscale », centrée sur l'impôt sur le revenu, mais qui doit cependant être le principal levier de « redressement dans la justice » promis par Ayrault, de concert avec la création de la Banque publique d'investissement (BPI) avec l'objectif affiché d'encourager les PME-ETI.

Bien évidemment, la réalisation d'une telle trajectoire et de son *timing* dépendra beaucoup de l'évolution de la conjoncture internationale, européenne en particulier, dont l'assombrissement prévisible pourrait être mis en avant pour justifier des sacrifices accrus, tant en dépenses pour les services publics et les prestations sociales, qu'en nouveaux prélèvements sur les salariés et leurs familles. Elle dépendra aussi beaucoup du mouvement social, de sa combativité et de sa créativité, de sa capacité à faire avancer, en France et dans ses régions, comme à l'échelle de l'Europe, des propositions alternatives articulant l'exigence d'objectifs sociaux élevés à la conquête de moyens financiers et de pouvoirs pour les réaliser.

Car, de fait, on note l'ampleur de la contradiction entre les annonces, renouvelées pendant la campagne de F. Hollande, sur le refus de l'austérité et l'exigence de la croissance avec un cadrage budgétaire pluriannuel si peu novateur et si restrictif.

À propos de la Banque publique d'investissement

Arnaud Montebourg, qui a critiqué le fait que les banques « ne s'intéressent pas suffisamment à l'économie réelle et préfèrent agir sur le marché mondialisé », a déclaré qu'avec la Banque publique d'investissement et le livret d'épargne industrie, « nous réinventerons des circuits courts de financement. Les Français pourront investir dans les PME qu'ils connaissent, celles qui embauchent leurs enfants, leurs voisins. »

On dispose encore de peu d'informations sur cette Banque publique d'investissement dont la création, prévue pour 2013, doit être préparée par une mission de préfiguration qui a rendu ses conclusions le 3 juillet.

Quel serait son schéma ?

Une Holding contrôlée par l'État et la CDC devrait être créée qui comporterait deux grandes filiales :

- l'une serait chargée des investissements en fonds propres, métier déjà exercé à l'intérieur même de la CDC par « CDC entreprise », sa branche « historique » et le Fonds stratégique d'investissement créé en 2008 (F. SI) ;
- l'autre filiale concernera l'activité de prêt, via Oséo (15 milliards de prêts à 84 000 entreprises en 2011), en partenariat peut-être avec Ubifrance qui conseille et accompagne les PME à l'international.

Le dispositif aura une très large dimension régionale avec des fonds régionaux qui pourraient être abondés par le livret d'épargne industrie notamment, et pourrait impliquer les régions, y compris dans la prise de participation dans des entreprises considérées comme stratégiques.

Il faut signaler que, pour l'heure, il ne s'agit nullement de transformer les métiers existants mais de les regrouper, ni, surtout, de conditionner le financement des investissements et des prises de participation à des objectifs chiffrés d'emplois et de formation correctement rémunérés, alors que l'on sait combien, avec les hautes technologies utilisées pour la rentabilité financière, l'investissement détruit l'emploi aujourd'hui.

Il s'agit avant tout de financer l'innovation et l'accès aux marchés extérieurs.

Par ailleurs, rien, pour l'heure, n'est dit sur le type de relation qu'entretiendrait cette banque publique avec le système européen de banques centrales et la BCE elle-même.

Mais, pour autant, ce nouveau dispositif s'accompagne d'une ambition affichée de maîtrise du financement censée corriger la méfiance des banques ordinaires par rapport aux PME et le recul face aux exigences d'un redressement productif national.

Les banques ordinaires, précisément, devraient voir leurs activités de banque de dépôt séparées de celles propres aux métiers de marchés sur le modèle, comme dit Montebourg, de ce que font Obama et Cameron, *via* une nouvelle loi bancaire au quatrième trimestre 2012.

Les décisions prises au sommet de Bruxelles

Il faut noter la place insignifiante que leur a accordé le Premier ministre lors de son discours de politique générale à l'Assemblée nationale, alors-même que le défi d'une nouvelle orientation de l'Union européenne monte très fort, notamment en France, en écho, pour une part, au fait que F. Hollande s'était prononcé pour une réorientation. Et la sensibilité grandissante à ce défi se conjugue avec le besoin, qui va s'accroître, de résultats positifs immédiats, pour les travailleurs et leurs familles, du nouveau cours politique engagé depuis le 6 mai.

François Hollande, au sommet européen de juin, a reculé au nom du « réalisme » pour chercher une conciliation sur des petits ajustements, alors que de grands changements sont nécessaires.

Abandonnant ses revendications de campagne à propos de la BCE, il s'est résolu à accepter, sans aucun amendement, le « pacte budgétaire » dont il disait lui-même que Sarkozy, en l'agréant, avait « capitulé » devant Merkel. Et cela, en contrepartie d'engagements pour la croissance en Europe contradictoires et qui ne font pas le poids. Mais ces ajustements, aussi petits soient-ils, permettent au Président de la République fraîchement élu d'accréditer l'idée qu'il s'est battu et qu'il a obtenu des choses.

Il faut donc rentrer dans les dossiers en éclairant sur les dangers et les risques pour tous les peuples de ce qui a été, en réalité, une conciliation avec les exigences exorbitantes de la chancelière Merkel. Et cela, en liaison avec la bataille pour le « redressement national » si insuffisamment engagée aujourd'hui et marquée par la limitation si forte des dépenses publiques et sociales, au nom de la compétitivité des entreprises. ■