

# Efficacité budgétaire ou capitulation face au marché financier ?

Abdelmajid Guelmami

Le budget 2002 est le dernier de la législature. Il imprégnera le débat lors des prochaines campagnes électorales. Alors que le retournement conjoncturel se confirme, le gouvernement s'arc-boute encore sur le pré-cadrage budgétaire 2002. Il se fixe comme objectif le « plein emploi » précaire, le freinage de la dépense. Nous avons déjà souligné ici le caractère néfaste et intenable de la politique des finances publiques qui s'inflige – bien au-delà du pacte de stabilité – une normalisation restrictive de la dépense en vue de programmer la baisse des prélèvements obligatoires et la réduction des déficits.

C'est une première, le « Rapport pour le débat budgétaire 2002 » (RDB) n'affiche aucune prévision explicite de croissance. Le RDB fait état de la menace de retournement de la croissance mondiale mais c'est pour en minorer les risques propres à l'économie française. Le RDB souligne « l'efficacité » des politiques des finances publiques et des revenus pour la création d'emploi, les salaires, la promotion de l'innovation... Mais, de manière contradictoire, il n'hésite pas à se prévaloir de la politique de « modération » des coûts salariaux, de réforme structurelle des services publics et de l'accroissement rapide de la part des emplois non qualifiés.

C'est également la première fois que le RDB définit aussi clairement le « plein emploi » comme étant celui de la précarité, des bas salaires, de la mise au travail des femmes isolées, des titulaires de minima sociaux et des travailleurs âgés. Un « plein emploi » qui signifie un million de chômeurs (1) et une croissance de 3 % par an jusqu'à 2010. Cet objectif est à politique économique inchangée, ébranlé par le retournement conjoncturel. En vérité, l'évocation du « plein

emploi » démontre à quel point le gouvernement refuse de s'attaquer de façon structurelle au chômage au moment où de nouvelles aspirations à une sécurité de l'emploi, de la formation, des revenus, à intervenir directement sur les choix des entreprises s'expriment chez les salariés et les citoyens.

## La compression perpétuelle de la dépense comme programme d'avenir ?

Selon le RDB, la modération de la dépense 2001-2004 serait équivalente à 230 milliards de francs (2,3 points de PIB). Elle servirait à la réduction des déficits (110 Mdfs), aux allègements d'impôts (120 Mdfs).

C'est pourquoi le cadrage budgétaire 2002 prévoit un faible taux de progression des dépenses de 0,5 % (8,5 Mdfs) nettement inférieure à celui des recettes. Le freinage de la dépense est donc le levier fondamental de la politique budgétaire. Le RDB « réaffirme avec force » que la « clé de voûte » des finances publiques est la « maîtrise de la dépense avec la fixation d'objectifs de progression annuels ».

En quoi les orientations pour 2002 diffèrent-elles des précédentes ?

Le Premier ministre rendra sans doute les arbitrages budgétaires et enverra les lettres plafonds sans toucher à ces orientations. Le pré-cadrage budgétaire n'inaugure-t-il pas ainsi une nouvelle fonction conférée à la normalisation de la dépense ?

Jusqu'à-là, la norme de progression des dépenses consistait à programmer le ralentissement de la dépense pour réduire les déficits, alléger le taux des prélèvements obligatoires afin de permettre de « dégager des marges de manœuvre budgétaire en cas de retournement ». Le gouvernement pourrait alors concéder une progression substantielle de la dépense pour relancer la croissance.

En dépit qu'elle interdit d'utiliser le budget pour prévenir la récession,

cette politique reconnaît le caractère transitoire du freinage de la dépense. Ne sortirions-nous pas des orientations du pré-cadrage 2002 ?

Toutefois, la normalisation de la dépense s'assigne pour nouvelle fonction l'effacement progressif et régulier de deux tiers de la dette publique à l'horizon 2020 (soit 40 points de PIB : 4000 Mdfs !). Et ce, pour faire face au choc démographique qui « [commande] une évolution modérée de dépenses (...) indispensable pour alléger le poids de la dette léguée aux générations futures et amortir dans de bonnes conditions le choc démographique ».

La stratégie des finances publiques ne glissent-elle pas alors vers l'exclusion de toute progression de la dépense sur à peu près un quart de siècle ?

## Ce choix stratégique est contestable à plusieurs titres

1. La réduction du poids de la dette ne peut être obtenue de manière structurelle par des amputations durables des dépenses. Cela implique le dégrossissement des consommations collectives socialisées (le pouvoir d'achat et les niveaux de vie des populations) et le démantèlement de l'Etat-social (privatisations de services non marchands).

2. Pour alléger le ratio dette/PIB, on pourrait agir non pas sur le numérateur (les dépenses) mais sur le dénominateur (la croissance) grâce à une politique d'investissements massifs dans les « nouvelles technologies », à des dépenses nouvelles d'éducation, de formation, d'insertion effective dans l'emploi...

3. Freiner les dépenses en vue de baisser les prélèvements obligatoires est antinomique avec l'objectif « d'allègement de la dette léguée aux générations futures ». Les allègements des impôts bénéficient aux générations actuelles (au détriment des généra-

tions ultérieures); le freinage de la dépense (contrepartie des allègements) se fait au détriment des générations futures.

4. Les dépenses publiques et sociales constituent un investissement pour l'avenir. Même l'OCDE leurs reconnaît désormais cette qualité. Réduire le poids de la dette au détriment des dépenses bride le potentiel économique et humain du pays et fragilise notre modèle social. Il est étonnant qu'un document du gouvernement appréhende l'endettement public exclusivement à partir de son caractère de charge à rembourser : car c'est aussi un instrument entre les mains des États pour construire l'avenir économique et social d'un pays. Certes, l'État ne peut pas s'endetter indéfiniment mais interdire l'endettement c'est condamner l'avenir.

#### Les périls sur les dépenses publiques et sociales aggraveraient le retournement

Avec une prévision de croissance moyenne de 3 % entre 2002 et 2004, les lettres de cadrage budgétaire pour 2002 fixent à 0,5 % la progression des dépenses. Or avec un retournement conjoncturel, la dépense publique et sociale pourrait subir des coupes claires alimentant la dégradation de la conjoncture. L'équation budgétaire n'est plus la même. Ne pouvant compter sur de « nouvelles marges budgétaires », il est difficile d'afficher les mêmes objectifs (freinage de la dépense contrepartie de la baisse des impôts et de la « prime pour l'emploi »). Toutefois, L. Fabius cherche à persévérer en recourant à un nouvel habillage.

Devant les acteurs de la Bourse (association de promotion de la place financière de Paris), il prétend « *s'attaquer simultanément au problème de l'offre et de la demande* » avec quatre choix : - soutenir la demande en réduisant l'inflation par la mise en concurrence de la grande distribution ; - renforcer la confiance des chefs d'entreprise (assouplissement du passage aux trente-cinq heures pour les PME); - consolider la confiance des ménages par les baisses d'impôts, la prime pour l'emploi; - maintenir le cap de la politique de dépense « *ni dérive ni coupe sombre* ».

En dehors de ces choix, L. Fabius annonce de nouvelles mesures au nom de l'attractivité du territoire : allègement de la fiscalité de l'épargne

financière investie en actions cotées ou non (voire les mesures sur les PEA et les bons de souscription de parts de créateurs d'entreprises). C'est en fait l'attractivité du marché financier français !

Cette nouvelle formulation des orientations des finances publiques n'exprime-t-elle pas deux adaptations fondamentales ?

La première : l'amplification de l'utilisation de la dépense publique et sociale comme variable d'ajustement de la politique budgétaire.

La progression de la dépense de 0,5 % n'est pas une contrainte au stade de l'exécution des crédits votés. Le volume des dépenses peut baisser après exécution. Ce fut le cas pour l'exercice 2000 : 14 mdfs d'économies en exécution affectés à la baisse automatique des déficits et 76 mdfs de reports de crédits contre 86 mdfs en 2001 (3). Ainsi, la dépense est tenaillée par la norme restrictive en amont et par la retenue en aval.

Quant à l'adaptation de la politique budgétaire par relâchement de « l'effort » sur la baisse des déficits défendue par D. Migaud, ne relève-t-elle, pas de la préoccupation politicienne d'un marquage à gauche non gagé sur des dépenses nouvelles ?

La seconde : la démission face aux comportements de gestion des entreprises. Après les mesures de baisse des prélèvements sur les entreprises (IS, TP, ristourne dégressive sur les bas salaires,...), L. Fabius préconise l'assouplissement du passage aux trente-cinq heures pour les PME (y compris les filières de groupes), la réduction des coûts salariaux au moyen de l'élargissement d'un mode de rémunération aléatoire (les BSCPE), le drainage de l'épargne financière vers les marchés actions.

#### Accroître l'efficacité de la dépense pour infléchir les orientations budgétaires

De 1998 à 2001, ce seront 130 Mdfs d'économies, de redéploiements qui avons été opérés.

Cette politique supprime des dépenses efficaces. Elle accroît d'autres dépenses dont l'utilité est hypothétique et les effets catastrophiques pour le contenu de la croissance.

L'efficacité sociale des dépenses pour l'emploi peut être obtenue grâce à un important redéploiement notamment à partir d'un conditionnement

des allègements à la création nette d'emplois. Cela permettrait, d'une part, de redéployer les dépenses vers la transformation des « emplois jeunes » en emplois stables ; d'autre part, de faire en sorte que les dépenses effectuées se traduisent réellement par des créations d'emplois.

Cela marcherait de pair avec un soutien accentué des dépenses publiques de développement (éducation, formation, recherche, santé...).

Le redéploiement vers un soutien sélectif des crédits pour l'emploi, la formation et le progrès social, permettrait de réorienter la politique de dépense dans une nouvelle cohérence inaugurant des financements plus efficaces et moins coûteux. Nous proposons que les fonds publics pour l'emploi servent à amorcer une sélectivité nouvelle du crédit (par voie de bonification) favorable à l'emploi et à la formation. Dans le même temps, on pourrait obtenir plus d'efficacité des prélèvements fiscaux sans accroître nécessairement le taux des prélèvements obligatoires. Les objectifs de ceux-ci devraient être la dynamisation de l'emploi stable et qualifié.

L'institution d'un prélèvement sur les revenus financiers des entreprises inciterait ces dernières à arbitrer en faveur de l'investissement pour l'emploi et la formation au lieu des placements financiers.

On peut réformer l'impôt sur les sociétés, non pas en le baissant mais en différenciant ses taux en fonction de la nature de ses résultats (exploitation ou financier). Il en irait de même avec la modulation des cotisations sociales (en fonction du ratio salaires/valeur ajoutée globale).

Une taxation des actifs financiers des entreprises au titre de la taxe professionnelle permettrait de financer à un niveau décentralisé un accès large aux nouvelles technologies.

Il est possible de faire monter en puissance les prélèvements pour la formation avec une modulation des contributions et une mutualisation des dépenses entre entreprises.

Une mobilisation nouvelle de la politique budgétaire ainsi conçue consoliderait les ressources de l'État et des collectivités territoriales. n

1. Selon le rapport Pisani-Ferry.

2. Ces lettres fixent le taux d'évolution des dépenses pour chaque ministère.

3. Voir *La Tribune* du 26/06/2001.