Préparation de la loi de Finances 2003

Un budget pour satisfaire la rentabilité financière

Fabien Maury

Le report d'une semaine de l'examen du projet de loi de Finances 2003 par le Conseil des ministres témoigne des difficultés de bouclage du budget avec la croissance qui pique du nez.

Confirmation des objectifs de baisses des impôts et des dépenses publiques sociales

Le débat à droite et avec le Medef n'indique pas pour autant un changement de priorité. Le premier budget de la législature devrait même être pour J. P. Raffarin l'occasion d'affirmer des engagements économiques prioritaires : baisses massives des cotisations sociales patronales, des impôts centrées sur les plus hauts revenus et les entreprises. Certes, il affirme vouloir simplement stabiliser le déficit en 2003 à hauteur de celui de 2002 et il affiche un moindre dogmatisme sur le programme de stabilité de la France déposé à Bruxelles sous L. Jospin. Mais, il ne revient pas sur le Pacte de stabilité. Cela signifie avec le ralentissement de la croissance et le coût des baisses d'impôts, de cotisations sociales patronales et l'augmentation des dépenses sécuritaires, que la stabilisation annoncée passe par un dégraissage des dépenses publiques sociales particulièrement d'Education, de formation, d'équipement. Le Premier ministre cherche à forcer la voie d'une réforme ultra-libérale de l'Etat recentrée sur ses fonctions régaliennes (sécurité, justice, défense). La nouveauté, c'est le changement de priorité : la sécurité au lieu de l'emploi et de la formation.

L'OBJECTIF EST DE SOUTENIR LA RENTABILITÉ FINANCIÈRE DES MULTINATIONALES

Toutefois, il doit tenir compte de la conjoncture dégradée. L'Insee révise à la baisse ses prévisions pour 2002 à 1,1% et la CDC parle de 0,9% (au lieu des 1,5% envisagée dans le collectif budgétaire de cet été). En conséquence la prévision de déficit de l'Etat en 2002 pourrait être supérieur à celle déjà révisée de 30 à 46 milliards d'euros qui avait été avancée. D'où des gels, reports ou annulations de crédits (3 à 4 milliards d'euros) (1) pour tenir le déficit.

De plus, les conjoncturistes révisent leurs prévisions pour 2003 entre 2 et 2,5%. Ceci intervient après leur long aveuglement (2) sur les capacités de reprise de l'activité. Les deux principaux candidats à la présidentielle, J. Chirac et L. Jospin n'escomptaient-ils pas une croissance de 3% en 2003 ? Bercy sera sans doute obligé de baisser son hypothèse de croissance entre 2,5 et 3% avec les conséquences prévisibles sur le budget.

Enfermement du débat dans une fausse alternative

J. P. Raffarin doit soigner son affichage vis-à-vis de « la France d'en bas » et tenir compte du climat social. D'où la controverse à droite qui survient après la nouvelle réduction de l'impôt sur le revenu (qui, comme les précédentes, profitera surtout aux plus riches), les nouvelles exonérations de cotisations sociales patronales et l'augmentation des tarifs publics. C'est pourquoi ceux, qui, comme Pierre Méhaignerie, ont le souci de construire une base populaire à la nouvelle majorité, tout en tenant sur les engagements européens de la France, appellent à baisser les cotisations sociales y compris salariales pour, prétendent-ils augmenter le salaire net des salariés et le profit disponible des entreprises. Sont-ce là les prémisses d'une tentative d'exploration vers une « union sacrée » entre le petit patronat étranglé par les donneurs d'ordre et les salariés à bas salaire ? En tout cas, l'objectif est de soutenir la rentabilité financière des multinationales, de sécuriser les rendements et placements financiers et d'accroître la coercition de l'Etat sur la société salariale dans la guerre économique. Et pour cela, il faut rendre plus acceptable les pressions pour réduire les coûts afin d'augmenter la flexibilité des PME dépendant de groupes. Tout en prétendant défendre artisans et PME qui souffrent des conditions très strictes d'accès au financement du système bancaire, le Premier ministre reste silencieux sur le rôle des banques, l'orientation du crédit. Il n'est pas question d'y toucher parce que cela pourrait remettre en cause la tutelle actuelle de la BCE.

Les critiques sociales-libérales de dirigeants du PS sont pernicieuses. Ces derniers estiment que la droite les copie. Ce qui est en partie vrai. Dés lors, le débat est enfermé dans la fausse alternative : baisse des charges ou baisse des impôts. Par ailleurs, ils affirment que J.P. Raffarin ne pourra pas tenir ses promesses et les engage-

ments européens de la France, notamment l'équilibre des comptes publics en 2004 négocié par J. Chirac et L.Jospin bien au-delà des exigences d'un déficit inférieur à 3% du PIB du Pacte de stabilité.

Toutefois, le gouvernement de la droite tient sur ses priorités, même s'il louvoie. La diminution de l'impôt sur le revenu serait reconduite (coût : 2,55 milliards d'euros). Elle serait même amplifiée avec une nouvelle baisse de 2% (1 milliard d'euros). Cela ferait passer le taux marginal d'imposition en-dessous de 50%. La baisse de l'impôt sur les sociétés, la suppression de l'impôt sur la fortune (3) sont aussi dans les cartons ainsi que la poursuite de la suppression de la part des salaires de la taxe professionnelle initiée par D. Strauss-Kahn.

Avec la baisse de l'impôt sur le revenu de l'été, le gouvernement se permet même de redoubler dans le sens des engagements pris par L. Fabius et L. Jospin avec le plan global d'allégement des impôts. Celui-ci prévoyait une baisse de la fiscalité de 18,9 milliards d'euros de 2001 à 2003. Avec les mesures de juillet, les baisses d'impôt cumulées sont déjà de 17,2 milliards d'euros.

De plus, J. P. Raffarin étendrait la Prime pour l'emploi, bon exemple « d'impôt négatif » selon lui (4), aux salariés à temps partiels. En outre, il envisagerait une augmentation de la fiscalité indirecte sur les produits pétroliers, le tabac afin de dégager des « recettes de poche » pour l'Etat.

Il amplifierait les baisses de cotisations sociales patronales de 1 à 1,4 milliard d'euros. En fait, il poursuit la substitution massive des dépenses fiscales (exonérations de charges sociales…) à la dépense publique utile qui a été engagée dès le début des années quatre-vingt-dix et accélérée avec A. Juppé puis M. Aubry.

Le déficit public évoluerait entre 2,6 et 3% du PIB en 2002 comme 2003. La visée d'une baisse des déficits publics est maintenue. Mais, selon le Conseil Ecofin de Copenhague (5), cet objectif pourrait être appliqué de façon « pragmatique » en raison du fléchissement de la croissance. J.P .Raffarin pourrait faire jouer la clause ajoutée au programme de stabilité lors du Conseil européen de Madrid. Elle conditionne la réalisation de l'équilibre des comptes publics à une croissance de 3% en 2003 et 2004. Et, la Commission européenne n'exclut pas un report des échéances de 2004. L'OCDE suggère que l'équilibrage des finances publiques pourrait impliquer un « affaiblissement de la reprise ». Le Premier ministre pourrait ainsi afficher à peu de frais, c'est à dire sans toucher au Pacte de stabilité, une attitude « ferme » face à Bruxelles. D'ailleurs à Copenhague, F. Mer a tenu à souligner qu'il fallait " garder le cap " du freinage de la dépense publique et sociale tout en remarquant qu'il « ne faut pas s'attacher à la lettre [du Pacte de stabilité] mais à son esprit ».

C'est donc en se prévalant du Pacte de stabilité que la droite prétend résorber les déficits en privatisant, en freinant encore plus les dépenses publiques sociales.

Les dépenses de sécurité contre les dépenses utiles pour le développement des hommes

J. P. Raffarin pourrait même s'adosser sur ces contraintes conjoncturelles et politiques pour réduire plus rapidement encore les dépenses autres que celles de sécurité (police, gendarmerie, justice, armée). C'est au nom de la lutte contre les « gâchis bureaucratiques » qu'il va chercher à faire le plus possible d'économie. Il s'appuierait de façon populiste sur les aspirations à un service public de qualité, plus efficace et démocratique, au service de tous les citoyens et prenant mieux en charge les besoins sociaux et culturels.

D'après les lettres-plafond des ministères (6), la dépense publique atteindrait 273,5 milliards d'euros. En volume (7), la dépense progresserait seulement de 1,3% par rapport à la Loi de Finances Initiales (LFI) 2002 et régresserait même de –0,6% par rapport à la Loi de Finances Rectificative (LFR) 2002 (8).

Les deux tiers de l'accroissement des dépenses porterait sur les budgets sécuritaires (sécurité : +2,08% ; justice : +7,41% ; défense : +6,11%). Et ceci hors programmation budgétaire (plus de 2 milliards d'euros en 2003 sans la loi programmation militaire).

Certes, les crédits du ministère de la Santé et de la solidarité progresseraient (+5,5%). Mais, c'est en raison de la dégradation de l'emploi qui provoque une élévation du nombre d'allocataires de minima sociaux. Les crédits du budget de l'Education nationale augmenteraient (+2,2%). Mais, c'est en raison de la prise en compte des déroulements de carrière. En fait, à structure constante, les dépenses diminueraient.

Les dépenses du ministère du Travail reculeraient (- 6%) avec la suppression massive de CES, CEC, des emplois-jeunes et même du dispositif TRACE… Dès 2003, ce sont entre 100 000 et 150 000 emplois aidés qui ne seraient pas reconduits. Les crédits de la recherche, de la culture, de l'urbanisme et du logement, de l'aménagement du territoire baisseraient même en valeur.

Hors Armée, Police et Justice, les destructions nettes d'emplois publics dépasseraient 5 000 postes. Les ministères de l'Economie, de l'Equipement et de l'Education nationale seraient les plus touchés.

Bercy perdrait 1 385 postes, soit près de 30% des départs en retraite non remplacés. Le nombre net d'emplois perdus dans l'Education s'élèverait à 3 400 en dépit des créations de postes dans l'enseignement supérieur et le primaire (pour faire face à la progression du nombre d'étudiants et d'élèves). Ces coupes se concentreraient sur les non enseignants (notamment les surveillants) qui sont concernés par un projet de « régionalisation » de leurs effectifs. L'Equipement renouerait avec les fortes baisses qu'il avait connues jusqu'à peu. Les suppressions de postes seraient de 750. Là aussi l'Etat pourrait transférer l'entretien des routes nationales aux régions.

Ce budget est un test pour une baisse massive de l'emploi public, la réduction structurelle de la dépense publique. La réaction des personnels de la Fonction publique à ces réductions sera auscultée attentivement. Le gouvernement envisagerait des transferts de compétences importants de l'Etat vers les régions.

Il prendrait appui sur les enjeux de régionalisation pour défaire l'Etat social, se dégager du financement de la dépense sociale. Sous pression des exigences financières, la régionalisation risque de consister en une déconcentration poussée, et non en une véritable décentralisation. La proximité accrue entre notables locaux, appareil d'Etat et acteurs dominants le marché financier, pourront favoriser des dérives lors d'expérimentations de la décentralisation qui s'engagent comme par exemple, en Alsace à propos de l'allocation et de la gestion des fonds sociaux européens.

Les baisses d'impôts et de cotisations sociales ont contribué au ralentissement de la croissance

Il y a d'un côté, moins de recettes publiques et sociales et, de l'autre, réduction des dépenses utiles alors qu'il faudrait dépenser plus et mieux pour l'emploi, la formation, la prévention et l'insertion, la santé, la recherche et la culture... En fait, c'est cela, qui génère le déficit.

Les baisses uniformes d'impôt sur le revenu bénéficient pour l'essentiel aux plus hauts revenus. Les baisses de cotisation sociales patronales ne font qu'accroître les profits disponibles pour les placements financiers et dynamitent le financement de la protection sociale, tirent tous les salaires vers le bas, débouchent sur une insuffisance de qualifications.

On l'a vu au cours des deux dernières années, le freinage de la dépenses publique sociale détruit les ressorts de l'activité. Ainsi L'OCDE affirme qu'une réduction d'un point des dépenses publiques en Europe fait chuter la production de 1,25 point de Pib la première année puis de 0,75 point l'année suivante.

Mais il y a encore un aveuglement sur les limites de ces politiques alors qu'aux Etats-Unis, en Allemagne ou en France, la baisse uniforme des taux d'intérêt, celles des impôts et des cotisations sociales, n'ont pas permis de rebond de l'activité autre que technique car elles servent à doper la Bourse. Elles finissent par étouffer l'activité économique.

Le besoin d'une politique économique dégagée de la domination du marché financier

On peut tirer quatre enseignements des difficultés de la croissance, de l'échec des politiques traditionnelles et du Conseil Ecofin.

1) **Le Pacte de stabilité peut être transgressé sans que cela entraîne la « fin de l'histoire » pour la France et l'Europe.** Rétrospectivement, apparaissent le dogmatisme et, en fait, l'hypocrisie de la ligne politique qui a cherché à justifier les sacrifices budgétaires et sociaux au nom du respect sourcilleux des engagements européens de la France. La contrainte d'un retour à l'équilibre des comptes en 2004 n'est pas inscrite dans le Traité de Maastricht. C'est au Sommet européen de Barcelone que MM. Chirac et Jospin ont décidé d'y faire souscrire la France

2) **Cela devrait libérer le mouvement social de la culpabilisation** dans laquelle on a cherché à l'enfermer face aux exigences d'une nécessaire construction européenne. En réalité, le rationnement de la dépense publique et sociale pour réduire le déficit est une impasse qui casse les ressorts de la croissance. L'heure est à la relance des dépenses publiques utiles. Cela justifie plus encore les luttes des hospitaliers, des chercheurs, des enseignants…

3) **L'échec du Pacte de stabilité au regard des enjeux qu'il est censé réaliser est consommé.** Il est caduc. La question n'est pas de l'assouplir sur le respect de la lettre mais d'en changer l'esprit. Il s'agit d'aller vers un Pacte de co-développement sécurisant l'emploi et la formation des européens et de leurs partenaires. Les dépenses d'éducation et de formation, (9) de santé, de recherche ne sont pas une charge mais d'abord des atouts pour les créations d'emplois, la croissance et les salaires, pour faire reculer les inégalités et réduire structurellement le déficit.

Pour que la dépense soit plus efficace socialement, il est indispensable d'en contrôler l'usage, par les entreprises notamment. Cela confirme notamment l'importance d'une relance du travail de la Commission nationale et des Commissions régionales instituées par la loi Hue. Mais, il est aussi impératif de dépenser mieux. Il convient donc de redéployer une partie des dépenses en modifiant radicalement le type même d'incitation publique :substituer à l'allégement de charges sociales patronales un allégement de charges financières du crédit supportées par les entreprises concernées afin de bonifier sélectivement pour l'emploi et la formation les crédits contractés par les entreprises. Cela permettrait sans doute de commencer à lever certains freins actuels sur l'investissement en sécurisant, par l'emploi et la formation, ses débouchés et son efficacité.

CELA CONFIRME L'IMPORTANCE D'UNE RELANCE DU TRAVAIL DES COMMISSIONS INSTITUÉES PAR LA LOI HUE

Les impôts doivent être répartis et utilisés autrement. Une réforme doit permettre d'alléger la pression sur les revenus du travail et de remplacement, c'est à dire diminuer la charge sur les salariés et leurs familles. Elle devrait encourager les investissements les plus créateurs d'emplois, l'effort de recherche et de formation… et dissuader, dans le même mouvement, les placements et les revenus financiers, pénaliser la spéculation.

4) **Cela appelle une réorientation fondamentale de la BCE et de la politique monétaire de l'Union.** Il s'agit de la subordonner aux exigences communes d'emploi-formation et de croissance réelle afin d'émanciper le crédit bancaire des marchés financiers.

Il s'agit d'intervenir dans ce sens, à partir des attentes sociales qui s'expriment sur la formation, l'éducation, la santé ou encore les salaires et le besoin de service public pour aider au développement de luttes immédiates et engager la riposte pour une véritable alternative à la politique libérale. ■

1. Le Monde, 5 septembre 2002.
2. Nous faisons ici référence au débat sur le « nouvel âge du capitalisme » ou encore la thèse du capitalisme patrimoniale qui devait permettre une croissance forte et ininterrompue et mettre fin à la crise du système. Notons que toute une série d'articles de Paul Boccara, Yves Dimicoli, Denis Durand…, parue dans ces colonnes à partir de l'automne 1997 et de la crise financière dite « asiatique », mettait très sérieusement en doute cette hypothèse en attirant notamment l'attention sur les signes d'une suraccumulation du capital matériel et financier. On pourra aussi se reporter avantageusement à l'article sur les Etats-Unis d'Yves Dimicoli paru dans La Pensée de juillet-septembre 2000.
3. Interview de Claude Bébéar. VSD. 5-11 septembre 2002.
4. Jean-Pierre Raffarin sur France Info le 9 septembre 2002.
5. Conseil européen des ministres de l'Economie et des Finances du 8 septembre 2002.
6. Le Monde, 5 septembre 2002.
7. Avec l'hypothèse d'un taux d'inflation de 1,5%.
8. La dépense progresserait de 2,8% en valeur (+7,5 milliards d'euros) par rapport à la LFI 2002 et de 0,9% (+3,5 milliards d'euros) par rapport à la Loi de Finance Rectificative LFR.
9. Par exemple, pour la France, le besoin de création d'emplois pour l'Education et la formation est supérieure à 35 000 selon les syndicats, sans compter la nécessaire conversion en emplois stables des emplois précaires (12,5% des effectifs).