

Budget 2009 :

Budget inadapté pour gouvernement déboussolé

Éléments de contexte

- Présentation du PLF en conférence de presse le 26 septembre, du PLFSS le 29 septembre lors de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale.
- Déplacement du Président de la République à Toulon le 25 septembre et discours de politique économique. De nouvelles annonces ne sont pas à exclure...
- Contenu du budget : cette année, outre le PLF et le PLFSS, sera soumise au vote du Parlement une loi de programmation des finances publiques, qui présente une trajectoire détaillée jusqu'en 2012. Ceci revient à faire voter le Parlement sur le Programme de stabilité, préalablement à sa transmission à Bruxelles en décembre.
- De façon connexe aux lois de finances, plusieurs textes importants sont ou vont rentrer à l'agenda parlementaire : revenu de solidarité active, Grenelle de l'environnement, loi sur la participation et l'intéressement.

La France fait face à une crise internationale majeure qui affecte son économie.

Le budget 2009 n'a pas pris la mesure de cette crise : la semaine dernière, alors que le système financier était au bord du chaos, que le fonctionnement même du capitalisme financier était mis en cause, notamment aux Etats-Unis, le gouvernement débattait sur l'opportunité de l'instauration d'une taxe « pique-nique » ou d'un système de « bonus-malus » sur les réfrigérateurs...

Le budget 2009 se présente ainsi comme un budget en apesanteur, totalement inadapté au contexte, qui se place clairement sur une ligne de rigueur budgétaire. Ceci traduit d'une part l'absence de marges de manœuvre budgétaires, ces marges ayant été dilapidées l'année dernière dans le coûteux paquet fiscal qui se révèle totalement inefficace à contrer le ralentissement de l'activité. Mais ceci traduit également des choix lourds en ce qui concerne l'évolution du secteur public et de ses missions. Ou encore une politique qui consiste à faire payer au plus grand nombre les privilèges accordés à quelques uns.

Par ailleurs, la politique fiscale a atteint un degré d'opacité rarement atteint. Les signaux envoyés aux acteurs économiques sont illisibles, sinon contradictoires. La seule ligne claire qui se dégage et qui est confirmée dans la présentation de la loi de finances est l'immunité des catégories les plus aisées vis-à-vis des hausses d'impôts, au travers du bouclier fiscal. Globalement les mesures votées pour 2009 vont dans le sens d'un alourdissement de la pression fiscale.

Le retour à l'équilibre des finances publiques programmé pour 2012 n'est absolument pas crédible compte tenu de la situation actuelle et des hypothèses irréalistes qui le sous-tendent. **Il faut réclamer un audit sérieux de la situation de nos finances publiques et de ses perspectives.**

1 - LES ENJEUX : UNE CRISE ECONOMIQUE D'AMPLEUR HISTORIQUE

Au plan international, les économies sont confrontées à une crise majeure, résultante de chocs multiples

- *La crise financière* a connu la semaine dernière une secousse très violente. Le plan de sauvetage américain annoncé ces derniers jours (injection de 700 Mds de dollars de titres publics, soit environ la moitié de la dette française !) permettra sans doute d'éviter un effondrement du système, mais les mécanismes de contagion à l'économie « réelle » produisent déjà leurs effets, et il faudra du temps avant que des conditions normales de crédit soient restaurées. Par ailleurs, alors qu'on pensait la crise cantonnée aux grands pays développés, la crainte se fait jour désormais d'une contagion aux pays émergents.
- *Un choc d'inflation* induit par la hausse du prix du pétrole, des matières premières et des prix alimentaires : une certaine détente est à prévoir dans les mois qui viennent avec la décrue des prix du pétrole. Le PLF est ainsi basé sur une inflation de 2% en 2009 après une inflation de l'ordre de 3% en 2008.
- *Un choc sectoriel*, avec l'éclatement de la bulle immobilière aux Etats-Unis, et des ajustements très brutaux dans certains pays européens (Royaume-Uni, Espagne), ce processus affectant désormais la France.

En dépit des propos lénifiants du gouvernement depuis plusieurs mois, cette crise affecte l'économie française, et révèle l'inefficacité des mesures prises depuis un an.

Depuis plusieurs mois le gouvernement s'était enfermé sur les idées de « découplage » entre l'Europe et les Etats-Unis, ou de « résilience » de l'économie française. Il a dû se rendre à l'évidence après la publication des chiffres du second trimestre (baisse du PIB) et *réviser en catastrophe fin août ses propres prévisions de croissance : 1% en 2008 et en 2009.*

Ces chiffres apparaissent plausibles au regard du consensus des économistes ou des prévisions des organismes internationaux –même s'ils se situent toujours au-dessus de la fourchette. Sauf à ce que le consensus s'effondre dans les prochaines semaines, *la sincérité de l'hypothèse de croissance sous-jacente au PLF 2009 ne paraît pas devoir être mise en cause* - celle de la prévision de rentrées fiscales en revanche pourrait l'être davantage.

En revanche, *les indicateurs inquiétants s'accumulent depuis plusieurs semaines* : la confiance des ménages s'est effondrée, la consommation est en ralentissement alors qu'elle constituait le moteur

principal de l'économie française depuis 10 ans. Le pouvoir d'achat également, malgré la loi TEPA (voire en baisse pour le salaire de base). Les chiffres relatifs à la situation du marché du travail sont également très mauvais au second trimestre : baisse de l'emploi, dans le sillage de l'effondrement de l'emploi dans l'intérim, remontée du chômage qui va se poursuivre dans les prochains mois.

S'agissant de la politique de l'emploi, le gouvernement met en avant le TEPA comme une réponse appropriée au ralentissement économique, ainsi que les mesures de flexibilisation du marché du travail pour lutter contre les « freins à la croissance ». En période de récession, ces arguments se retournent :

- Le recours aux heures supplémentaires est très *cyclique*, car essentiellement gouverné par le volume de l'activité, et le dispositif d'allègement du coût des heures supplémentaires n'aura pas beaucoup d'impact en cas de ralentissement important de la croissance.
- au deuxième trimestre, l'ampleur du retournement du marché de l'emploi a même surpris, ainsi que la bonne tenue des heures supplémentaires. On commence ainsi à *observer un des effets pervers du dispositif des heures supplémentaires*, au sens où il favorise les heures travaillées au détriment de l'emploi, et le pouvoir d'achat des seuls salariés en place.
- Il existe une *certaine incohérence* à favoriser la flexibilité de l'emploi, et à communiquer comme le fait le gouvernement sur une supposée « résilience » de l'emploi en période de basse conjoncture. Si l'emploi est plus flexible, il est logique qu'il s'ajuste plus rapidement à la baisse.

2 - UN BUDGET TOTALEMENT DECALE, UN BUDGET DE RIGUEUR

Dans ces conditions difficiles, que serait-il légitime d'attendre du budget ?

2.1 RESTAURER LA CONFIANCE : des instruments sont mobilisables rapidement pour soutenir l'activité et faire jouer à la politique budgétaire un rôle contracyclique : emplois aidés, prime pour l'emploi et prestations sous conditions de ressources, le cas échéant aides fiscales à l'investissement. Mais la mise en œuvre du paquet fiscal en 2007 et 2008 a absorbé toutes les marges de manœuvre budgétaires.

A cet égard, aucun des instruments « classiques » de soutien immédiat à l'activité n'est mobilisé dans le budget 2009, au contraire : baisse des effectifs de 35000 dans la fonction publique d'Etat, dont environ 11000 dans l'éducation nationale ; baisse des crédits dédiés aux emplois aidés ; sous-indexation du point de la fonction publique ; gel des seuils de la prime pour l'emploi qui finance partiellement le RSA.

De même, le RSA ne sera mis en place, au mieux, qu'à la mi 2009 (pour des raisons de bouclage budgétaire), ce qui est beaucoup trop tardif au vu de la situation conjoncturelle. Le RSA est en outre par nature un dispositif de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs pauvres, et non un amortisseur des situations de chômage ou d'exclusion du marché de l'emploi. De ce fait la mesure aura un effet relativement modeste l'année prochaine.

2.2 DONNER UN CAP ET PREPARER L'AVENIR, en favorisant les dépenses productives stimulant notre capacité d'offre et notre compétitivité : éducation, recherche, santé, infrastructures. Ces investissements peuvent nous permettre de redémarrer plus rapidement quand le contexte international redeviendra plus porteur. Le budget 2009 s'engage assez mollement dans cette direction, avec:

- *La baisse des moyens consacrés à l'éducation* (suppressions de poste dans le primaire et le secondaire, réduction du volume horaire d'enseignement en primaire).
- *L'assèchement des ressources à destination des collectivités territoriales, qui représentent les trois quarts de l'investissement public.*
- *L'absence de vision structurante en matière de politique de santé.* Comme à l'accoutumée, le PLFSS 2009 applique la même potion budgétaire : « maîtrise médicalisée » de la dépense et apport de nouvelles recettes.
- *En matière de retraite, un jeu de vases communicants consiste à siphonner le fonds de solidarité vieillesse, qui se voit amputé d'une partie de ses ressources pour financer le transfert de la dette sociale à la CADES [ç'aurait pu également être le fonds de réserve des retraites, formule un temps envisagée].*

[NB Il sera cependant difficile d'aller trop loin sur ce terrain dans la mesure où moyens consacrés au supérieur et à la recherche sont sanctuarisés]

2.3 - LES PREOCCUPATIONS DE JUSTICE ET D'EQUITE SONT ABSENTES. Au contraire, après les cadeaux fiscaux au profit des catégories les plus aisées (successions et donations, bouclier fiscal, ISF-PME), les mesures du PLF et du PLFSS pèseront directement sur le pouvoir d'achat des ménages modestes en 2009 :

- *La hausse des prélèvements sociaux, avec en particulier la hausse des cotisations vieillesse (1,5 Md€).* La taxation des organismes d'assurance sera répercutée sur les tarifs des assurances complémentaires, et payées par les consommateur final (1 Md€). De même pour la taxe sur les opérateurs internet (500 M€) qui sert à financer l'audiovisuel public.
- *Les revalorisations des prestations vieillesse et famille sont décalées de 3 mois l'année prochaine :* habituellement revalorisées le 1er janvier, celles-ci ne seront augmentées qu'au 1er avril. La perte pour les ménages bénéficiaires, et le gain pour la sécurité sociale sera de l'ordre d'1Md€ l'année prochaine.

Quelques ordres de grandeurs sont enfin parlants en termes d'équité :

- *L'effort consacré à la mise en place du RSA (1,5 Md€) peut être rapproché du coût des mesures successions et donations, bouclier fiscal et ISF, pour un total de l'ordre de 3,5 Md€. Dans le premier cas, ce sont environ 4 millions de foyers qui sont concernés, contre quelques centaines de milliers*

dans l'autre Le doublement de la PPE aurait représenté quant à lui un total du même ordre (environ 4 Md€).

- Le plafonnement des niches fiscales annoncé (qu'il s'agisse du plafonnement de certains dispositifs ou d'un mécanisme de plafonnement global envisagé dans le cadre de la loi RSA), est envisagé pour un montant d'environ 300 M€ (sur un total global des niches estimé à 73 Md€!)

2.4 - A TOUS EGARDS, LE BUDGET 2009 APPARAÎT DONC EN INADEQUATION AVEC LES ENJEUX : LE BUDGET 2009 S'AFFICHE D'ABORD COMME UN BUDGET DE RIGUEUR. C'EST D'AILLEURS CETTE LIGNE QUI SERA DEFENDUE VIS-A-VIS DES INSTANCES EUROPEENNES.

Les chiffres calamiteux du déficit public ne doivent pas s'interpréter comme le signe d'un relâchement de la politique budgétaire. Avec un tel ralentissement économique, une croissance de 1% devrait s'accompagner d'un creusement du déficit public de l'ordre de 0,5 point de PIB, traduisant le jeu des stabilisateurs automatiques. La stabilisation du déficit public en 2009, à 2,7 points de PIB traduit au contraire une *orientation clairement restrictive de la politique budgétaire*. Le redressement « structurel » des finances publiques est ainsi de l'ordre d'1/2 point de PIB en 2009.

3 - UNE POLITIQUE FISCALE ERRATIQUE

Des objectifs mouvants

Le Président de la République avait fixé un cap ambitieux (et totalement irréaliste) en matière de *baisse des prélèvements obligatoires sur la durée du quinquennat* : 4 points de PIB, soit à l'époque 68 Md€. Après la mise en œuvre du paquet fiscal (15 Md€), la baisse des prélèvements n'est aujourd'hui plus à l'ordre du jour : l'objectif semble d'être de stabiliser les prélèvements mais même cet objectif semble mis à mal par l'adoption de « taxettes » au fil de l'eau. En 2009, avec le ralentissement économique, le poids de prélèvements obligatoires dans le PIB devrait se réduire. *La stabilisation annoncée du taux de PO masque donc des mesures de hausse des prélèvements (cf tableau sur l'impact des mesures votées pour 2009).*

La stratégie sur la répartition des prélèvements est totalement opaque.

La préparation du PLF 2009 a été marquée par des *annonces contradictoires, disparates et anarchiques* : ainsi sur l'ISF (réforme annoncée, puis retirée) ou sur la fiscalité écologique (taxe « pique-nique », « bonus-malus »). De même, la loi sur la participation et l'intéressement comporte une incitation fiscale au développement des modes de rémunération alternatives au salaire (cette incitation prend la forme de crédit d'impôt sur les sociétés), alors que le PLFSS augmente la taxation de ces mêmes revenus (il introduit un « forfait social », à savoir l'assujettissement des revenus d'intéressement et de la participation aux prélèvements sociaux, avec un taux faible). Ces contradictions ne sont pas seulement le reflet d'une communication mal construite, mais révèlent un *défaut de vision et de stratégie*.

La RGPO (revue générale des prélèvements obligatoires) n'a en effet jamais débouché sur la présentation d'une stratégie fiscale cohérente.

- S'agissant de la *fiscalité des entreprises*, la politique implicite semble être la suppression progressive des taxes. On commence par les petites : l'impôt de bourse, puis l'IFA, et enfin sont annoncées des réformes plus substantielles comme la taxe professionnelle. Tout ceci se fait sans réflexion sur la concurrence fiscale, ou les politiques favorisant les investissements productifs, ou la taxation optimale du capital.
- S'agissant de la *taxation environnementale et du Grenelle*, la vision de départ était de rééquilibrer la taxation des facteurs de production, et de taxer les technologies coûteuses en énergie pour alléger la charge fiscale pesant sur le travail. Cet objectif a été abandonné au fil des mois.
- S'agissant de la *fiscalité des ménages*, la seule ligne claire qui se dessine est celle de la protection des plus fortunés. *L'instauration du bouclier fiscal est un mécanisme extrêmement pervers, qui protège désormais les plus riches vis-à-vis de tout alourdissement supplémentaire de la fiscalité, rétrécit encore la base fiscale et reporte le poids des ajustements sur ceux qui n'en sont pas bénéficiaires.* Le plafonnement des niches fiscales va sans doute dans le bon sens mais le risque existe de faire l'économie d'une revue des dispositifs et de leur efficacité. Au total, il faudra bien que quelqu'un paie les allègements consentis aux entreprises et aux catégories les plus riches.

4 - L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES : UN MIRAGE...

Suite à la réforme constitutionnelle de cet été, qui érige l'équilibre des finances publiques en principe constitutionnel, un projet de programmation pluriannuelle, couvrant la période 2010-2012, est soumis au vote du Parlement cette année. Il présente une trajectoire de retour à l'équilibre, dans laquelle le déficit public passe en trois ans de 2,7 à 0,5 points de PIB.

L'idée de se fixer des objectifs (crédibles) et de donner de la chair à la trajectoire évanescence des programmes de stabilité (en documentant davantage les mesures envisagées) partait clairement d'une bonne intention. Mais l'actuelle loi de programmation des finances publiques, dans les conditions où elle a été élaborée et dans sa présentation (et malgré le volumineux rapport qui l'accompagne), dénature et décrédibilise tout exercice de ce type. C'est regrettable, car il s'agissait d'un instrument très important pour la rationalisation de notre politique des finances publiques. Dans ces conditions, le contenu du texte constitue véritablement une insulte au Parlement.

L'arithmétique sous-jacente des finances publiques demeure en effet consternante :

- Du côté des *dépenses*, malgré la stabilisation en volume des dépenses de l'Etat, les tendances spontanées de la dépense publique restent dynamiques (retraites, santé, dépense locale qui subit les effets des transferts de compétence, en matière sociale, d'entretien des routes, d'équipements

urbains.... Sur longue période, la dynamique de la dépense est ainsi plutôt proche de celle du PIB (environ 2% en volume). Diviser par deux le rythme d'évolution de la dépense publique (passer à 1% en volume) supposerait de trouver chaque année 10 Md€ d'économies, c'est-à-dire sur trois ans l'équivalent de 4 RGPP ! De tels ordres de grandeur apparaissent totalement aberrants.

- Du côté des *recettes*, la « préservation des recettes », à savoir la stabilisation des prélèvements obligatoires est difficilement compatible avec les coups partis ou les risques en vue en matière fiscale (taxe professionnelle, TVA restauration se chiffrent en Mds).

Les ingrédients de base sont en fait exactement les mêmes qu'il y a cinq ans : un paquet fiscal en début de quinquennat qui fait sauter la trajectoire des finances publiques d'un point de PIB, suivi d'un ralentissement économique. Pour rejoindre l'équilibre, il n'y a désormais pas d'autre solution que de présenter une trajectoire « fictive », si irréaliste qu'elle ne pourra être respectée, même avec l'adoption au fil de l'eau de mesures de redressement.

On peut ainsi observer que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, entre 2002 et 2007, le déficit n'est jamais redescendu en dessous de 2,5 points de PIB, malgré des objectifs pluriannuels de plus en plus ambitieux

Impact sur les prélèvements obligatoires des mesures votées pour 2009 (Md€)	
Les hausses	6,8
Hausse des cotisations vieillesse	1,5
Taxation des organismes complémentaires	1,0
Forfait social	0,3
Indemnités de mises à la retraite d'office et de départ à la retraite	0,5
Taxe sur le capital (financement du RSA)	1,5
Gel de la PPE (financement du RSA)	0,4
Restriction du crédit d'impôt développement durable	0,5
Taxe sur les opérateurs internet et mobiles	0,5
Biocarburants	0,4
TGAP	0,2
Les baisses	-3,6
TEPA (heures supplémentaires, intérêts d'emprunt, successions-donations)	-2,0
Crédit d'impôt recherche	-0,8
Plafonnement de la TP	-0,5
Suppression de l'IFA	-0,3

ANNEXE

Quelques données

Cadrage macro-budgétaire global

- Croissance du PIB de 1% en volume en 2008 et en 2009, inflation à 3,1% en 2008 et 2% en 2009
- Déficit public à 2,7 points de PIB en 2008 et en 2009
- Objectif de quasi-équilibre en 2012, avec un déficit à 0,5 point de PIB à cet horizon (ceci est conforme à nos engagements européens)

Etat

- Déficit budgétaire en dégradation de près de 10 Md€ en 2008 par rapport à la LFI. Nouvelle dégradation en 2009 mais qui est liée à diverses mesures de périmètre : discours sur la stabilisation sous-jacente du solde.
- Norme budgétaire à zéro en volume, élargie comme en 2008 aux prélèvements sur recettes au profit du budget européen et des collectivités territoriales. Dérapage de la norme de 4 Md€ en 2008 par rapport à la LFI
- Recettes fiscales : moins-values de 5 Md€ en 2008 par rapport à la LFI, évolution un peu inférieure à la croissance en 2009.

Sécurité sociale

- Solde du régime général de 9 Md€ environ en 2008 et en 2009.
- ONDAM à 3,3% d'évolution
- Diverses mesures de redressement en recettes mais aussi en dépense (ONDAM, décalage au 1er avril de la revalorisation des prestations)

Collectivités territoriales

- Volet ressources : indexation des dotations sur l'inflation, incorporation du FCTVA dans l'enveloppe normée, réforme de la DSU.