

## BUDGET 2011 : PAS DE RESPONSABILITE BUDGETAIRE SANS VERITE NI EQUITE

Thomas Chalumeau

Le 28 septembre 2010



### Synthèse

*Le projet de budget qui sera transmis au Conseil des ministres le 29 septembre prochain se présente comme un budget de rigueur : il propose de réduire les déficits de 40 milliards d'euros en 2011 afin de ramener les déficits à 6%, contre 7,8% attendus à la fin de cette année.*

*La crédibilité de l'ajustement budgétaire fait débat.*

*A écouter le gouvernement, les principaux ressorts de la baisse des déficits l'an prochain résulteront, par ordre décroissant, de l'interruption des mesures de relance (16 milliards), des économies sur les niches fiscales (10 milliards), des recettes associées à un retour à la croissance (7 milliards), et enfin de la réduction de 5 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention annoncée par le Président de la République (7 milliards).*

*Si la trajectoire affichée sur le papier - 6% de déficits publics en point de passage fin 2011 - est raisonnable après un déficit d'environ 8% cette année (retour progressif à l'équilibre), il est très peu probable qu'elle soit jamais atteinte.*

*Le gouvernement est en effet hémiplegique. Il choisit de faire porter l'essentiel de l'effort sur la baisse des dépenses et refuse d'utiliser l'augmentation des ressources. Pour des raisons essentiellement clientélistes : protéger les privilégiés.*

*Ce faisant, il supprime le plan de relance, interrompt la relance de l'investissement public en diminuant notamment les moyens des collectivités locales, et décide d'astreindre les grands budgets d'intervention et de fonctionnement publics à une cure d'austérité sans précédent : gel en valeur des dépenses de l'Etat hors intérêts sur la dette publique et retraites des fonctionnaires, blocage de la valeur du point d'indice qui définit le montant du salaire des fonctionnaires, suppression de 31 400 emplois dans la fonction publique, notamment dans l'Education Nationale, qui perdra encore 16 000 emplois l'an prochain, baisse de plus de 130.000 du nombre d'emplois aidés.*

*Dos tourné aux promesses de mai 2007, l'écologie, la solidarité, le travail et le logement figureront parmi les missions les plus durement touchées. Quant aux crédits de l'emploi, s'ils augmenteront*

*encore de 1 % l'an prochain, ils seront amputés d'un cinquième à l'horizon 2013 selon les projets du gouvernement.*

*Ce choix de faire porter la quasi-totalité de l'effort sur la baisse des dépenses, sans mobiliser le levier des ressources, est à l'évidence inique : tous les Français doivent partager l'effort. Il est surtout très peu crédible : l'effort de rigueur à accomplir est considérable - de l'ordre de 1 point de PIB par an pendant 5 ans – soit près de 100 milliards d'euros au total –, pour revenir à une trajectoire soutenable, de l'ordre de 3% de déficits d'ici fin 2015.*

*Problème : depuis 2002, les gouvernements successifs n'ont au mieux réussi à baisser le déficit public que de 0,5% par an, et de l'ordre de 0,1 ou 0,2% en moyenne. En outre, tous les ajustements précédents ont été réalisés avec une hausse des prélèvements.*

*L'annonce d'une baisse de près de 25 milliards d'euros des dépenses publiques en 2011 et de plus de 45 milliards d'ici 2013 n'est donc pas crédible. L'ampleur de ces engagements contraint d'ailleurs le gouvernement à afficher une hypothèse de croissance irréaliste (2% alors que l'essentiel des économistes l'estime à 1,5% tout au plus), pour assurer un bouclage non crédible.*

*A l'inverse, le choix de ne pas remettre en cause les grands principes de la politique fiscale du gouvernement, au-delà de quelques mesures symboliques, telles que les niches fiscales, laisse sceptique. La France dépensera encore 65 milliards d'euros au titre des niches l'an prochain, soit les deux-tiers de son déficit ! Lesquels financeront à 90% des déficits de fonctionnement...*

*Et le déni du gouvernement sur la question des impôts, renvoyée à l'après-2012, ne fait que reporter l'heure des choix et reporte d'autant la grande réforme des prélèvements obligatoires, souhaitée par la Gauche, et toujours différée depuis 2007.*

*La France risque donc de continuer à dériver contrairement aux affirmations de rigueur du gouvernement. Au risque de mettre notre pays en danger, soumis au risque d'attaque spéculative des marchés financiers, et à la poursuite d'un endettement insoutenable à terme.*

*Les classes moyennes risquent, comme l'an dernier, d'être les grandes perdantes de ce budget. Elles subiront en 2011, l'effet concomitant de l'effet sur la croissance et les salaires de l'arrêt du plan de relance, de la baisse des budgets sociaux et de la poursuite de la remontée du chômage, notamment chez les jeunes.*

*A l'inverse, les ménages aisés resteront relativement épargnés, par le maintien dans ses grandes lignes de la politique fiscale menée depuis 2007 : maintien du bouclier fiscal et de nombreuses dispositions de la loi TEPA, coup de rabet très insuffisant sur les niches fiscales (réduites de seulement 10 milliards d'euros sur un total de 75), absence de mesures sur les niches sociales.*

*Quant aux grandes entreprises, elles continueront à bénéficier l'an prochain des effets très favorables de la réforme de la taxe professionnelle.*

*Il est temps de dire la vérité aux Français et d'engager sans tarder un plan d'ajustement crédible et responsable, qui revienne notamment sur les choix de politique fiscale du gouvernement depuis mai 2007. Combien de temps encore la France devra-t-elle payer le prix des erreurs de politique économiques commises au début du Quinquennat ?*

Note  
intégrale

## **1 - AJUSTEMENT BUDGETAIRE : UNE CREDIBILITE EN QUESTION**

*Le budget 2011 est la première année de l'application du programme d'ajustement structurel 2011-2013 présenté en juin par le gouvernement à Bruxelles ;*

*Problème : ce programme triennal a fait l'objet de fortes réserves de la Commission européenne en se fondant sur des hypothèses de croissances très peu réalistes (+2.5 % par an à partir de 2011) et une réduction de plus de 100 milliards d'euros des déficits publics en 3 ans. En toute hypothèse, l'effort nécessaire, d'une ampleur supérieure à 4 points de PIB en 3 ans, est sans commune mesure avec le passé ;*

*Le PLF 2011 partage la même faiblesse que ce plan triennal en retenant à nouveau une hypothèse de croissance pour l'an prochain peu crédible de 2 %, très supérieure au consensus des économistes (entre 1,3 % et 1,5 %) et en faisant porter l'essentiel de l'ajustement sur les dépenses publiques, n'écornant qu'à la marge les grands choix fiscaux de la mandature (niches fiscales, fiscalité des entreprises et du patrimoine, fiscalité de l'épargne).*

### **1.1 - LA DEGRADATION ACTUELLE DES FINANCES PUBLIQUES EST SANS PRECEDENT ET L'EFFORT NECESSAIRE EST SANS COMMUNE MESURE AVEC LE PASSE**

Nicolas Sarkozy avait promis une baisse de 68 milliards des impôts sur le quinquennat. Après 3 ans et demi de présidence, il aura aggravé le déficit budgétaire de la France de près de 70 milliards d'euros : soit 2.000 euros par foyer - y compris les retraités -, et plus de 4.900 euros par foyer si on s'en tient « à la France qui travaille » (cadres, employés, artisans, agriculteurs), sur laquelle il avait fait campagne.

Les années 2007-2010 se solderont ainsi par *la plus importante dégradation des finances publiques en France depuis 1945 en temps de paix*. Elles apparaîtront, d'ici quelques années, pour ce qu'elles sont : celles d'une véritable explosion des finances publiques françaises : une dette publique doublée en l'espace de 5 ans, des déficits sociaux abyssaux, un déficit budgétaire de 8 % du PIB à la fin de l'année 2010, et un financement de la dette soumis à la pression des agences de notation et des marchés.

La politique fiscale a été à juste titre pointée du doigt : Les baisses d'impôt décidées depuis 2006 (impôt sur le revenu, allègements contenus dans la loi TEPA, TVA sur la restauration, taxe

professionnelle...) ont représenté, à elles seules, 15 milliards environ de moins-values ou charges nettes pour le budget de l'Etat.

La crise n'explique quant à elle que moins de la moitié de cette dégradation, comme l'a souligné la Cour des Comptes. Sans nier l'impact de la récession de 2009, l'état actuel des finances publiques s'explique aussi par la situation budgétaire déjà très dégradée dans laquelle l'économie française a abordé la crise. Selon les estimations de la Commission européenne, le déficit structurel des finances publiques françaises s'établissait déjà à 3,8 % du PIB en 2007.

### Une conclusion s'impose : l'effort nécessaire est sans commune mesure avec le passé.

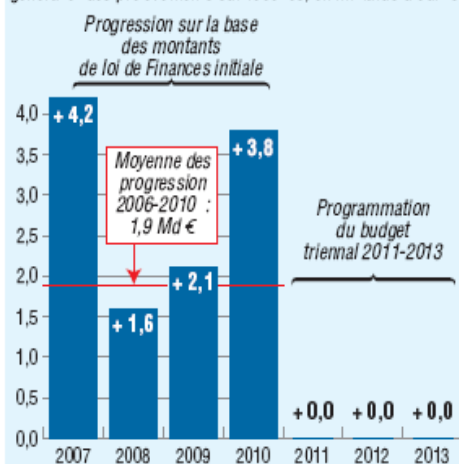
A l'horizon du programme de stabilité présenté en juin à Bruxelles (2013), l'objectif du gouvernement est de mettre en œuvre un ajustement structurel d'une ampleur supérieure à 4 points de PIB en 3 ans.

Problème : depuis 2002, les gouvernements successifs ont réussi à baisser le déficit public au mieux de 0,5 % par an. Compte tenu des déficits actuels atteignant 8 % du PIB, revenir à zéro nécessiterait de réduire les déficits de 1 % par an en huit ans. Jamais une telle réduction n'a été atteinte dans notre pays sans hausse des prélèvements.

De même, l'objectif de revenir à 6 % de déficits dès 2011 apparaît extrêmement téméraire, voire fallacieux : jamais dans l'histoire des finances publiques françaises, une baisse de 2 points de PIB n'a été réalisée en une seule année.

#### Un budget au régime sec

Progression annuelle, à champ constant, des crédits du budget général et des prélèvements sur recettes, en milliards d'euros



Idé / Source : ministère du Budget

#### Plus de la moitié des suppressions d'emploi à l'Education nationale

Nombre d'emplois, équivalent temps plein, en 2011

Education nationale	- 16.000
Défense	- 8.250
Budget, comptes publics et réforme de l'Etat	- 3.127
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	- 1.597
Ecologie, énergie, développement durable et mer	- 1.272
Alimentation, agriculture et pêche	- 650
Economie, industrie et emploi	- 273
Travail, solidarité et fonction publique	- 272
Santé et sports	- 171
Affaires étrangères et européennes	- 160
Culture et communication	- 93
Services du Premier ministre	+ 54
Justice et libertés	+ 400
<b>TOTAL</b>	<b>- 31.411</b>

#### Les gagnants et les perdants

Montants des crédits par mission, en milliards d'euros

Mission	Montant (Md€)	2011/2010 (%)
Enseignement scolaire	44,45	+0,7%
Défense	30,14	+0,1%
Recherche et enseignement supérieur	23,83	+0,8%
Solidarité, insertion et égalité des chances	11,91	-1,8%
Sécurité	11,5	+0,8%
Travail et emploi	11,37	+1,1%
Ecologie et développement durable	8,82	-4,5%
Ville et logement	7,61	-2,6%
Justice	5,8	+2,7%
Agriculture, pêche, alimentation	4,35	-2,5%

## 1.2 - DANS CE CONTEXTE, LE BUDGET 2011 SE PRESENTE D'ABORD COMME UN « BUDGET DE RIGUEUR » : IL AFFICHE UNE REDUCTION VOLONTARISTE DES DEFICITS PUBLICS MEME SI LA DETTE PUBLIQUE CONTINUERA A PROGRESSER

- **Le déficit de l'Etat**, qui atteindra à la fin de cette année plus de 130 milliards d'euros, soit 7,8 % de la richesse nationale, serait ramené aux environs de 6 % en objectif à la fin 2011, soit une réduction de l'ordre de 2 points en 12 mois. Sur cette base, le déficit de l'État serait ramené à 92 milliards d'euros à la fin de l'année 2011.
- **La dette publique** – proche de 1.500 milliards d'euros, continuera à progresser pour dépasser 86 % du PIB en 2011<sup>1</sup> et tendre vers un niveau proche de 90 % du PIB d'ici 2013.
- La dette sociale atteindra en 2011 un nouveau record avec plus de 160 milliards d'euros. **Les déficits sociaux** resteront dans le rouge, malgré l'avalanche des mesures d'urgence mises en place depuis 2007 à la charge des assurés (déremboursements, hausse du forfait hospitalier, transfert croissant de dépenses maladie à la charge des assurances complémentaires).

Les promesses de baisse des prélèvements obligatoires – hors effet de base lié à la crise – n'auront pas résisté à la crise. **La hausse des prélèvements obligatoires, annoncée par Terra Nova il y a un an même, s'est matérialisée. Le taux de PO rejoindra son niveau de 2007 (43,2%) et remontera à 43 % de PIB d'ici 2012**, alors que le candidat à l'élection présidentielle de 2007, Nicolas Sarkozy, s'était engagé à le réduire de plus de...4 points en dix ans.

## 1.3 - DES PREVISIONS DE CROISSANCE PEU REALISTES

### Trajectoire 2011-2013

Selon le plan triennal 2011-2013, présenté à Bruxelles par le gouvernement en juin, la moitié de l'effort requis pour ramener le déficit public sous la barre des 3 % en 2013, soit 100 milliards d'euros de baisse du déficit, reposerait sur une hausse des recettes de l'Etat grâce à la croissance.

Le gouvernement table ainsi sur une reprise rapide et forte de la croissance : +1,4 % cette année, puis +2,5 % en 2011, 2012 et 2013.

Problème : personne ne croit ce scénario. Notamment en raison de l'effet négatif des plans d'austérité menés en Europe. Au total, l'éventualité d'un fort rebond conjoncturel des recettes fiscales et d'une amélioration relativement marquée des comptes sociaux d'ici à 2013, figurant dans le plan triennal d'ajustement transmis à Bruxelles en Juin est peu probable.

---

<sup>1</sup> Inférieur de plus de 20 points de PIB à la moyenne européenne au début des années 1990, son ratio de dette publique (au sens de Maastricht) aura dès lors presque achevé de converger vers celui de la zone euro d'ici la fin de l'année.



## Le budget 2011 partage les mêmes travers

Malgré la décision du gouvernement prise à l'été au Fort de Bregançon de revenir à une hypothèse de croissance de 2 % en 2011 (contre 2,5 % annoncés par Bercy en mai), cette projection est encore jugée éminemment volontariste par les observateurs. Notamment en raison de l'effet négatif des plans d'austérité menés en Europe.

- La France a connu une croissance annuelle moyenne de 1,5 % de 2000 à 2009 ;
- Le PIB français ne devrait croître que de 1,5 % l'an prochain selon la Commission européenne, malgré le rebond observé au second semestre de l'année. Cette hypothèse vient d'être confirmée par la dernière prévision communiquée le 20 septembre par les dix-sept instituts de conjoncture, membres du groupe technique de la Commission économique de la nation.
- La consommation des ménages est au point mort (+0 % après +0,9 % au dernier trimestre 2009) et plusieurs facteurs continuent à peser sur le pouvoir d'achat des ménages : le retour de l'inflation (+1,7 % en avril sur un an, son plus haut niveau depuis douze mois), la hausse continue du chômage et la fin des mesures de soutien au pouvoir d'achat. Quant à l'investissement des entreprises, il continue à chuter depuis le début de l'année;
- Surtout, la croissance, dès 2011, pourrait subir de plein fouet le triple impact de la consolidation budgétaire, de la fin des mesures de soutien et de la hausse du chômage. La dépense publique et les stabilisateurs automatiques ont été les principaux « amortisseurs » de la crise et ont soutenu la consommation des ménages, traditionnel moteur de la croissance française, en 2009 et au premier semestre 2010. Le Plan d'austérité risque d'éteindre dès 2011 le dernier moteur de la croissance française.

En retenant une hypothèse de croissance éloignée de celle du consensus, le PLF 2011 commet les mêmes erreurs que les budgets précédents et tend à **sous-estimer la réalité de l'effort d'ajustement à accomplir.**

*En retenant le consensus actuel des économistes sur la croissance l'an prochain (1.5%), le déficit pourrait être plus proche 7 points de PIB, correspondant à environ 4,8 points de déficit conjoncturel, 2,9 points de charges d'intérêt et seulement 0,7 point d'excédent structurel primaire<sup>2</sup>.*

## Les limites de la RGPP et du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux

Dans le cadre du plan triennal 2011-2013 transmis en juin, la France s'est engagée à un retour à 3 % de déficit en 2013, fondé sur une économie globale de 45 milliards sur les dépenses publiques.

- Les économies liées à la « réforme de l'Etat » (RGPP) dégageraient *jusqu'à 10 milliards d'économies*. François Fillon, sur ces bases, a annoncé début mai le gel en valeur sur les trois

---

<sup>2</sup> De 2007 à 2009, le déficit public a augmenté de 5,5 points de PIB qui s'expliquent pour 4,6 points par le creusement du solde conjoncturel et pour 1,2 point par le plan de relance.

prochaines années des dépenses de l'Etat, au moyen d'une réduction de 10 % d'ici 2013 des dépenses de fonctionnement (43 milliards d'euros en 2010) et d'intervention (67,6 milliards d'euros).

En particulier, le respect de la désormais fameuse « règle » du « un sur deux » - le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite (plus de 34.000 postes cette année) – sera reconduite d'ici 2013, équivalant à la suppression de 34.000 postes par an dans la fonction publique, pour une économie annuelle nette pour l'Etat de *l'ordre 3 milliards d'euros à un milliard par an d'ici 2013*.

- Les dotations aux collectivités territoriales seront gelées sur la période pour une économie, selon nos calculs, de *l'ordre de 2,5 milliards d'euros*<sup>3</sup>.
- Les mesures de rabout décidées sur les niches fiscales dégageraient une économie complémentaire de *10 milliards d'euros en 2011 et 12,5 milliards en 2012*.
- Quant à l'impact de la réforme en préparation sur les retraites, il sera très graduel, le gouvernement ne visant l'équilibre qu'à l'horizon 2018. D'ici là, les déficits des régimes de retraite vont continuer de se creuser.
- Enfin, s'agissant des autres dépenses sociales, si une meilleure gestion est possible, il sera, à l'évidence, extrêmement difficile d'en maîtriser l'évolution, dans le modèle actuel, alors que des besoins nouveaux apparaissent, comme la dépendance.

L'ensemble de ces mesures, toujours selon nos calculs, ne permettraient d'économiser qu'environ *25 milliards d'euros*<sup>4</sup>. Le solde, d'une vingtaine de milliards d'euros, est attendu de la croissance et de l'arrêt des mesures de relance, dont le gain à lui seul est évalué par le gouvernement à *16 milliards d'euros*. Sur ce dernier volet toutefois, son raisonnement n'intègre pas l'impact fortement récessif, dans les conditions actuelles, de ces décisions sur le reste de la croissance.

Une double conclusion s'impose.

Sur le plan technique, les objectifs annoncés par le gouvernement sur la baisse des dépenses publiques seront extrêmement compliqués à atteindre. Les éléments annoncés à ce stade sont loin d'assurer le redressement des recettes publiques de 2 points de PIB prévu dans le Pacte de Stabilité et de Croissance à l'horizon 2013. De fait, un tel rebond n'est envisageable qu'à l'issue d'une longue période de forte croissance de l'activité et de la masse salariale, telle que celle envisagée dans les hypothèses du PSC.

---

<sup>3</sup> Gel en valeur sur le total des dotations versées chaque année par l'Etat aux administrations publiques territoriales (75 milliards d'euros en 2009) hors fonds de compensation de la TVA, soit une assiette d'environ 51 milliards d'euros.

<sup>4</sup> Les dépenses de l'Etat vont être gelées en valeur pendant trois ans, c'est-à-dire qu'elles progresseront au même rythme que l'inflation (prévue à 1,5 % en 2011, puis 1,75 % en 2012 et 2013). Soit une économie de 2 à 2,5 milliards d'euros en 2011. Les dépenses de fonctionnement de l'Etat seront amputées de 10 % en trois ans, dont la moitié en 2011. Les économies visées sont d'environ 8 à 9 milliards d'euros. Enfin, le gouvernement prévoit d'économiser 5 milliards d'euros sur les niches fiscales et sociales en 2011-2012.

Sur le plan politique, le principal enseignement réside dans le fait que l'accélération des suppressions de postes dans la fonction publique et les (faibles) économies annoncées sur les niches fiscales ne pallient pas l'absence d'une politique budgétaire et fiscale responsable. La Commission européenne a d'ailleurs jugé, avant l'été, le programme de réduction sur les dépenses « très imprécis » et a officiellement demandé à la France de « spécifier davantage » les mesures supplémentaires en préparation.

La question se pose donc avec insistance d'un renforcement de ce volet recettes du programme d'ajustement.

#### **1.4 - FISCALITE : LE GRAND BLUFF ?**

L'annonce, après plusieurs mois d'atermoiements et d'hésitations, d'une baisse de 10 milliards d'euros sur le montant des niches fiscales et sociales ne saurait occulter le maintien des grandes lignes de la politique fiscale menée depuis 2007.

Les grands choix fiscaux de la mandature ne sont écornés qu'à leurs marges (niches fiscales, fiscalité des entreprises et du patrimoine, fiscalité de l'épargne), mais non fondamentalement remis en cause.

##### *- Bouclier fiscal : un scandale au cœur de la République*

Les dernières nouvelles données concernant les bénéficiaires du bouclier fiscal attestent d'un net accroissement de son coût pour les finances publiques (679 millions d'euros en 2009) et d'une grande concentration des sommes remboursées au profit des ménages disposant d'un patrimoine élevé. 65 % des sommes remboursées ont ainsi bénéficié à des foyers disposant de plus de 16 millions d'euros de patrimoine.

Il y a peu de chances que la légère entaille que s'apprête à faire le gouvernement dans le bouclier - les bénéficiaires du bouclier fiscal, qui utilisent les niches fiscales pour diminuer leur impôt, n'échapperont pas au coup de rabot donné à ces niches - suffise à calmer les esprits.

##### *- La réduction sur les niches fiscales et sociales ne représente qu'une goutte dans l'océan*

Après plusieurs mois d'atermoiements et d'hésitations, le gouvernement a annoncé dans le cadre du budget 2011 une baisse de 10 milliards d'euros sur le montant des niches fiscales et sociales, dont 500 millions environ liés à une mesure générale d'écêtement portant sur une vingtaine de dispositifs, parmi les plus contestables (investissements immobiliers, investissements dans les PME, crédits d'impôts pour les dépenses d'économies d'énergie, avantages liés à l'assurance-vie, réduction d'impôt Scellier, ...) En matière sociale, le gouvernement s'en tient à une augmentation de 4 à 6 % du forfait social sur l'intéressement et la participation (350 millions attendus), à l'annualisation du calcul de l'allègement des cotisations patronales sur les bas salaires (mesure la plus significative malgré son caractère technique avec un rendement de 2 milliards) et à une mesure de trésorerie sur l'assurance-vie, consistant à anticiper la perception des recettes.



Disons-le clairement. Ces annonces ne sont pas à la hauteur des enjeux. Sur ce sujet, l'heure n'est plus aux demi-mesures (« coup de rabot », « toilettage ») mais à une réforme d'ampleur, radicale, globale.

Du seul fait de l'inflation et du nombre croissant de bénéficiaires, le montant de ces niches progresse de ... 5 milliards de plus par an. En 2009, 486 dispositifs d'optimisation fiscale ont représenté une perte budgétaire de plus de 74 milliards d'euros concentrés au bénéfice des contribuables les plus aisés. Ainsi, du fait de ces niches, si le taux supérieur d'imposition « apparent » de l'impôt sur le revenu s'élève à 40 % (contre 50 %, notons-le, au Royaume Uni ou aux Etats-Unis), le taux « réel » incluant l'effet des niches fiscales, descend à moins de 20 % pour les 10.000 contribuables les plus riches !

A ce stade, le gouvernement a refusé de reconsidérer certaines dispositions fortement critiquées telles que la baisse de la TVA dans la restauration (3 milliards de coût budgétaire) et l'exonération des heures supplémentaires (1.5 milliards). Voilà de quoi alimenter les débats au Parlement lors de l'examen du projet de loi.

#### *- Hausse des impôts : l'heure des choix reportée*

Le gouvernement nie toujours avoir engagé une augmentation des impôts, pourtant effective depuis quelques mois dans notre pays. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Le taux de prélèvement obligatoires devrait remonter à son niveau de 2007 d'ici la fin 2012.

L'augmentation des impôts n'en est d'ailleurs qu'à ses débuts, si l'on en croit le plan de redressement des comptes publics, transmis mi-juin par le gouvernement à Bruxelles, qui table sur une progression des recettes publiques (impôts) de près de... 55 milliards les recettes d'ici fin 2013. Même si ce chiffre intègre l'effet d'un retour à une croissance de 2,5% par an à partir de 2012, le gouvernement prévoit bel et bien une hausse significative des impôts et taxes en France au cours des trois prochaines années, malgré les dénégations officielles.

Ce déni ne fait que reporter les choix en matière de hausse de la fiscalité. Il diffère également la grande réforme des prélèvements obligatoires, souhaitée par la gauche et toujours différée depuis.

En matière de sécurité sociale, le gouvernement conduit une ligne de dégradation lente du système. Côté recettes, il refuse de s'attaquer aux 67 milliards d'euros de niches sociales autrement que par les mesures minimalistes exposées ci-dessus ; le dogme de la non-augmentation des prélèvements (CSG, CRDS et cotisations sociales) est maintenu avec obstination... jusqu'en 2012, un courrier de François Baroin adressé aux parlementaires fin août annonçant une possible hausse de la CRDS. Côté dépenses, le remboursement des soins courants par l'assurance maladie est une fois de plus écorné : après le forfait de 1 € par consultation créé en 2004, la franchise sur les boîtes de médicaments en 2008, le PLFSS 2011 devrait prévoir la diminution du taux de remboursement des médicaments à vignette bleue (de 35 % à 30 %) et une augmentation du ticket modérateur de 0,5 %. Ces mesures qui paraissent minimes chaque année dénaturent à terme notre système de socialisation des dépenses : le niveau réel de remboursement des soins courants (hors hospitalisation et affections de longue durée), les seuls qui bénéficient à la

grande majorité de la population et notamment aux actifs, n'est plus aujourd'hui que de 55 %. La politique de transfert de charges vers les complémentaires permet d'afficher la stabilité des prélèvements obligatoires, alors qu'elle pèse en réalité sur les charges des ménages : une augmentation de plus de 8 points des cotisations des mutuelles santé est envisagée pour 2011. Les cotisations des complémentaires sont en réalité des quasi-impôts, puisque très peu de ménages y échappent, mais des impôts injustes car ils ne sont pas calculés en fonction des revenus mais du risque santé supporté par chaque individu.

Le résultat global est une aggravation de la dérive financière de la Sécurité sociale, avec des déficits qui ne devraient pas reculer de manière significative par rapport au niveau sans précédent de 2010 (25 milliards d'euros) et une dette sociale dont le terme théorique du remboursement a été repoussé de 4 ans. Plutôt que d'augmenter de deux ou trois dixièmes de points l'impôt dédié au remboursement de la dette sociale, la CRDS, avant 2012, le gouvernement a préféré liquider d'ici 2018 les actifs du Fonds de réserve pour les retraites en les affectant au remboursement des intérêts de la dette. Plutôt que de faire contribuer aujourd'hui tous les revenus (travail, capital et revenus sociaux comme les retraites), le gouvernement a préféré sacrifier le seul mécanisme d'équité entre les générations qu'était le FRR.

Sur la base d'une hypothèse de croissance du PIB de 2 % par an, et hors ajustements supplémentaires, les comptes sociaux pourraient enregistrer une dérive de près de 40 milliards d'euros d'ici 2017, voire même 60 milliards d'euros si croissance n'est que de 1,5 % par an sur la période.

*Au total, les leçons de la crise des finances publiques sur les 2 dernières années ne sont pas tirées. Le budget 2011 perpétue les mêmes erreurs – maintien dans leurs grandes lignes des choix fiscaux de la mandature (niches fiscales, fiscalité des entreprises et du patrimoine, fiscalité de l'épargne), une hypothèse de croissance peu crédible- avec, il faut le craindre, les mêmes effets sur les déficits.*

## **2 - CROISSANCE, DEPENSES PUBLIQUES, EMPLOI : LA RELANCE SACRIFIEE**

En maintenant la quasi-totalité du paquet fiscal, l'an prochain, le gouvernement se condamne à faire porter l'essentiel de l'effort sur la baisse des dépenses et à frapper violemment l'ensemble des budgets de fonctionnement et d'intervention publics. Au risque de tuer la croissance flageolante à court terme.

D'autant que le plan de relance – dans ses composantes de soutien de la demande – est démantelé.

### **2.1 - UN VIOLENT AJUSTEMENT DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION PUBLICS**

Afin de compenser notamment l'augmentation en 2011 – pour environ 5 milliards – de la charge de la dette (+ 3 milliards l'an prochain) et celle des retraites des fonctionnaires (+ 1,5 milliards), les mesures suivantes ont été décidées :

- gel en valeur des dépenses de l'Etat hors intérêts sur la dette publique et retraites des fonctionnaires, ce qui, compte d'une inflation prévisible de l'ordre de 1,5 %, revient à faire baisser à due concurrence le volume des dépenses<sup>5</sup> ;
- blocage en 2011 de la valeur du point d'indice qui définit le montant du salaire des fonctionnaires
- suppression de 31 400 emplois dans la fonction publique, une mesure qui touchera principalement - l'Education Nationale, avec 16 000 emplois perdus, la Défense (-8300), les Finances (-3100) , l'Intérieur (- 1600) et l'Ecologie (-1300) ;
- les dépenses dans le domaine du logement sont particulièrement touchées, de même que les emplois aidés, dont le nombre baisse de plus de 130.000 en un an (de 400.000 à 340.000 l'an prochain) !

Ce régime de rigueur augure du programme d'ajustement communiqué en juin à Bruxelles. Le gouvernement français s'y engage à diminuer de plus de 45 milliards de dépenses les dépenses publiques en France d'ici 2013 !

## 2.2 - CHAPE DE PLOMB SUR LES BUDGETS SOCIAUX

### La politique de l'emploi, première visée

**Travail et Emploi** : Alors que l'emploi demeure la première préoccupation des Français et que le niveau du chômage n'a pas engagé la décreue dont la majorité actuelle essaie pourtant de nous convaincre (+0,6% de demandeurs d'emploi en août, + 36% de chômeurs de longue durée depuis un an), le projet de loi de finances choisit une baisse des moyens de la politique de l'emploi.

Si le budget connaît en affichage une hausse très modeste d'environ 1 %, la suppression du plan de relance en 2011 et des 1,8 Mds € qu'il comportait d'engagement annuel pour la politique de l'emploi aura un impact très négatif sur les marges de manœuvre de la politique de l'emploi en 2011. On peut estimer à plus de 500 M€ le socle du plan de relance qui pèsera sur l'exécution budgétaire 2011, grevant d'autant les marges de manœuvre de la politique de l'emploi.

Les mesures d'économies prévues par le gouvernement sur la fin de certaines exonérations de cotisations sociales dans le secteur HCR (et malheureusement pas la remise en cause de la baisse de la TVA à 5,5% dans ce secteur) et de certains abattements dans le secteur de l'aide à domicile n'étant pas suffisantes, celui-ci a décidé de sacrifier :

- le dialogue social et les partenaires sociaux qui avaient pris leur responsabilité en créant le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Il ponctionnera 300 M€ sur ce fonds, limitant d'autant la capacité de ce fonds d'accompagner les personnes touchées par la crise,
- les demandeurs d'emploi en concentrant les baisses budgétaires sur les opérateurs de l'emploi et de l'insertion (Pôle emploi, les Maisons de l'emploi, les missions locales chargées de

---

<sup>5</sup> Dans le cadre des lettres de cadrage adressées aux ministères, une baisse des dépenses de fonctionnement courantes de 5 % en 2011 a été demandée aux administrations ainsi que la réalisation d'économies du même ordre sur les dépenses d'intervention. Ainsi, quasiment tous les ministères verront le volume de leurs dépenses diminuer en euros constants, et certains même en euros courants

l'accompagnement des jeunes) et les dispositifs d'aide à ces publics (les contrats aidés). En 2011, seulement 50 000 nouveaux CIE et 340 000 CAE seront inscrits en loi de finances, contre 120 000 CIE et 400 000 CAE en 2010, soit une baisse de 25% du nombre de contrats conclus.

A terme, les crédits de la mission travail – emploi chuteront de 2,27 milliards d'euros entre 2011 et 2013 en raison de l'amélioration de l'emploi escomptée.

### **L'Education et le logement, parents pauvres du budget**

**Education** : 16.000 postes seront supprimés en 2011, en vertu de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, autant que cette année. Au total, entre 2006 et 2010, l'Education nationale a déjà perdu près de 51.000 postes.

Les crédits de l'Enseignement scolaire vont progresser de 310 millions d'euros l'année prochaine puis diminuer de 400 millions d'euros entre 2011 et 2013.

**Logement** : la réforme des aides à l'accession à la propriété ou comment effacer une erreur par une autre.

*Le crédit d'impôts pour les intérêts d'emprunt des accédants à la propriété s'est soldé par un échec, avec un impact très faible sur l'accès à la propriété. Reconnaître cet échec aurait dû conduire à sa simple suppression. Telle n'est pas la voie suivie par le gouvernement qui propose dans le PLF d'étendre le prêt à taux zéro, majoré pour les zones urbaines les plus chères.*

*Toutefois, en proposant également de supprimer tout plafond de ressources pour l'éligibilité au prêt à taux zéro. Le gouvernement s'expose à une redoutable critique : est-il légitime d'accorder un prêt sans intérêt de 120 000 euros à des ménages dont les revenus annuels dépassent les 100 000 euros ? Au-delà de la question de justice, c'est l'efficacité même de la mesure qui est mise en doute. D'autant que cette mesure pourrait facilement s'exposer à une autre critique : contribuer à augmenter les prix immobiliers et fonciers.*

*Une autre voie aurait pu consister à restreindre l'accès au prêt à taux zéro aux ménages qui en ont réellement besoin. Par ailleurs, pour produire des logements accessibles aux ménages, une politique judicieuse de mobilisation du foncier pourrait s'avérer bien plus efficace que la mobilisation de fonds publics.*

Deux recettes de poches sont par ailleurs intégrées au budget 2011 et apparaissent contestables :

- le prélèvement exceptionnel de 340 millions d'euros supplémentaires sur le mouvement HLM au détriment de la construction de logements sociaux. Celui-ci fait suite au prélèvement hauteur de 1 milliards d'euros sur le 1 % logement déjà opéré en 2008;
- l'augmentation de 30 % à 50 % du taux de prélèvement sur le résultat de la Caisse des dépôts et consignations, au détriment potentiel du financement de ses missions d'intérêt général (aides au logement, investissement local et environnemental,...).

## 2.3 - LES AUTRES DEPARTEMENTS MINISTERIELS

### - Les perdants

**Economie** : Les moyens vont baisser de 80 millions d'euros en trois ans. L'effort de réduction du personnel sera, en outre, important puisque plus de 3.000 suppressions de postes sont prévues en 2011.

**Ecologie** : Les moyens alloués à cette mission vont aussi nettement diminuer en trois ans. Ils vont ainsi passer de 9,24 milliards à 8,82 milliards d'euros, soit 420 millions euros de moins pour le ministère.

**Immigration** : Les crédits accordés vont passer de 550 millions d'euros en 2010 à 540 millions en 2013, soit une perte de 10 millions d'euros.

**Agriculture** : Les moyens du ministère vont baisser de 250 millions d'euros en trois ans. 650 emplois seront aussi supprimés dès l'année prochaine.

**Culture** : Les crédits de la mission vont stagner jusqu'en 2013 à 2,77 milliards d'euros et pas un centime de plus.

### - Les gagnants

Seuls les ministères de la Justice, de la Défense et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ne subiront pas les foudres de la rigueur budgétaire.

**Justice** : Le ministère sera le seul à bénéficier de création d'emplois nets (400 en 2011). Les crédits de la mission passeront de 5,65 milliards d'euros en 2010 à 5,9 en 2013, soit une hausse de 250 millions d'euros.

**Défense** : 8.250 postes seront supprimés l'année prochaine mais les crédits augmenteront de 890 millions d'euros d'ici à 2013.

**Recherche et Enseignement supérieur** : La mission reste officiellement « la première priorité du gouvernement ». Ses crédits augmenteront de 600 millions d'euros entre 2010 et 2013 et aucune suppression d'emplois n'y est programmée.

Encore ce relatif « effort » doit-il être remis à sa juste place.

- L'augmentation des crédits sera fortement ralentie en 2011 par rapport à l'an passé ;
- Les promesses de l'Opération « Campus » dotée de 5 milliards d'euros fin 2007 ne se sont, à ce jour, concrétisées par le financement d'aucun nouveau projet immobilier. Les intérêts dégagés par la dotation du Grand Emprunt, en particulier, n'ont pas encore été mis à disposition des universités ;
- Enfin, les crédits de l'emprunt national, eux-mêmes, semblent suivre le même chemin : la Loi de Finances rectificative de janvier 2010 a ainsi annulé 500 M€ dont 125 M€ à la charge de la Mission



- « Recherche et Enseignement » pour couvrir les intérêts 2010 de l'emprunt, et leur déblocage effectif reste très incertain.
- le plan de relance ne sera pas reconduit : pire, sur les 600 M€ environ dont a bénéficié l'enseignement supérieur et la recherche, une grande partie sera « reprise », c'est-à-dire viendra en déduction des augmentations dont aurait dû bénéficier la MIRE ; dès 2011 ce seront 150 M€ qui viendront ralentir la progression du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Au total, il est vraisemblable que l'engagement qui consistait à accroître de +1,8 milliards d'euros par an le budget de la mission enseignement supérieur et recherche (MIRE) entre 2008 et 2012 ne sera pas respecté : l'augmentation des moyens de la Mission pendant le quinquennat pourrait se limiter finalement à moins de 25% (environ 5 milliards d'euros) contre l'augmentation de plus de 9 milliards d'euros (+46%) promise.

De quoi justifier les protestations du milieu universitaire depuis quelques mois. La Recherche et l'Université françaises resteront encore longtemps loin des standards internationaux partagés par les pays de l'OCDE.

## **2.4 - COMPETITIVITE ET RELANCE DE L'ECONOMIE : LES CHANTIERS OUBLIES**

Les dépenses d'investissement et la politique de compétitivité font aussi les frais de la crise : la relance de l'investissement public est interrompue avec l'ensemble du plan de relance.

La baisse de plus de 5% des crédits d'interventions du Ministère de l'Economie et de l'Industrie augure par ailleurs un exercice de régulation budgétaire sévère sur les dotations aux différentes interventions publiques dans les domaines de la compétitivité, de la promotion de l'économie de la connaissance et de la politique industrielle. En un mot, une année de plus est perdue pour construire une nouvelle France industrielle et de l'innovation.

## **2.5 - AU TOTAL, ET A COURT TERME, L'ENSEMBLE DE CES DISPOSITIONS RISQUE DE PESER FORTEMENT SUR LA DEMANDE DES MENAGES ET LA CROISSANCE EN 2011 :**

- *l'investissement public*, assuré aux deux tiers par les collectivités locales, stagne déjà à un niveau inférieur à celui de 2008 et sera profondément impacté en 2011 par la volonté du gouvernement de brider leurs dépenses. Ainsi les présidents de région viennent-ils d'estimer publiquement que la nouvelle donne financière, née entre autres de la suppression de la taxe professionnelle, les empêchera en 2011 d'honorer leurs engagements sur le financement des trains régionaux<sup>6</sup> ;
- Les coupes importantes prévues dans le *budget du logement* l'an prochain aggraveront les difficultés actuelles du secteur du logement, alors même que la crise du logement reste aiguë,

---

<sup>6</sup> Avec la récente réforme de la fiscalité locale, inscrite dans la dernière loi de Finances, les régions ont perdu toute possibilité d'influer sur le cours des impôts locaux. En 2011, celles-ci ne percevront plus leur part de la taxe foncière dont elles pouvaient faire varier le taux, tout comme celui de la taxe professionnelle, supprimée. Cette recette fiscale « dynamique » disparaît au profit de la contribution économique territoriale (CET) qu'elles ne pourront pas faire évoluer.

- De même, la réduction significative des *emplois aidés* annoncée par le gouvernement, combinée à l'accélération de la baisse des effectifs de la fonction publique, pèsera sur le marché de l'emploi.

Enfin, la *réforme des retraites* risque de se traduire par une remontée du taux d'épargne des ménages l'an prochain, au détriment de la consommation des ménages, principale soutien de l'activité en France au cours de la crise.

### **3 - CLASSES MOYENNES, ASSURES SOCIAUX, FONCTIONNAIRES : LES GRANDS PERDANTS DU BUDGET 2011**

Les classes moyennes sont, comme l'an dernier, les grandes perdantes de ce budget. Elles subiront en 2011, outre la remontée du chômage notamment chez les jeunes, la poursuite de la hausse de la fiscalité sur les ménages comme de la fiscalité sociale.

A l'inverse, les entreprises et les ménages aisés resteront relativement épargnés, dans le sillage du maintien du bouclier fiscal et des effets de la réforme de la taxe professionnelle, même si le budget 2011 marque un début d'inflexion en matière de fiscalité des entreprises et de fiscalité de l'épargne, laquelle intervient toutefois après plusieurs années de largesses<sup>7</sup>.

#### **Hausse des prélèvements sur les ménages : le mouvement ne fait que commencer**

Premier levier : les mesures en loi de finances, par l'écrêtement des niches fiscales : +10 milliards d'euros

Second levier : les mesures attendus dans le projet de loi sur les finances sociales.

Depuis 2002, les prélèvements sociaux, comme la CSG et la CRDS ont progressé de 20 milliards d'euros. Soit environ 1 % du PIB. Et si on ajoute les prélèvements en faveur de la Caisse d'amortissement de la dette sociale et du Fonds de réserve des retraites, la hausse réelle atteint 25 milliards d'euros.

La Cour des Comptes vient de le dire : il n'est plus possible d'exclure une augmentation des prélèvements sociaux. De nouvelles mesures sont attendues, en complément de la hausse déjà acquise du forfait hospitalier.

Troisième levier : l'accentuation des efforts sur les collectivités locales.

Pour faire des économies, l'Etat consent depuis plusieurs années une très faible progression de ses dotations de fonctionnement : + 0,8 % ces dernières années selon Dexia. Cette pression devrait s'accroître cette année.

---

<sup>7</sup> Les entreprises bénéficieront notamment en 2010 d'un gain de 5,6 milliards d'euros par an, net d'impôt sur les sociétés, au titre de la réforme de la taxe professionnelle, un gain supérieur de un milliard aux estimations initiales du gouvernement.

Problème : Du fait de la crise, les transactions immobilières, sur lesquelles est assise une partie de la fiscalité locale, chutent fortement depuis plusieurs mois. Conséquence prévisible : la hausse des impôts locaux (+3,6 % en 2010 sur les taux, toutes taxes et toutes collectivités locales confondues) se poursuit inexorablement.

Quand la baisse de la pression fiscale pour quelques uns au niveau de l'Etat se retrouve dans la hausse de la fiscalité sociale et locale sur l'ensemble des contribuables ...

#### **4 - BUDGET 2011 ET FINANCES PUBLIQUES : LES PROPOSITIONS DE TERRA NOVA**

Faute de revenir sur les grands choix de politique fiscale de 2007, ce budget reste dans le sillage de ses prédécesseurs. Déséquilibré dans ses choix sociaux et fiscaux, marqué par les fautes originelles du Quinquennat.

Entre rigueur et déni, ce projet de budget 2011 augure d'une fin de quinquennat difficile. Les ménages, les fonctionnaires et les assurés sociaux risquent d'en être les principales victimes. La France paiera encore longtemps la facture des 3 premières années du Quinquennat.

Le retour à l'équilibre des finances publiques est certes indispensable. Il est une condition pour notre pays pour renouer avec une croissance saine et durable.

*Encore faut-il s'accorder sur le sens de cet objectif...*

- La réduction des dépenses publiques ne peut constituer le seul levier de l'ajustement budgétaire dans les proportions visées et dans les conditions actuelles. S'il apparaît inévitable de continuer à réduire les dépenses, continuer à ne pas tenir un langage de vérité sur l'idée que l'on doit aussi augmenter les recettes, c'est-à-dire les prélèvements obligatoires, n'est pas tenable.

S'agissant des niches fiscales, sur ce sujet, l'heure n'est plus aux demi-mesures mais à une réforme d'ampleur, radicale, globale, aujourd'hui indispensable non seulement pour des raisons économiques et budgétaires mais également au nom de la justice sociale et de l'efficacité de l'action publique.

L'ampleur des niches fiscales, dont la France détient le record mondial, n'est plus acceptable, ni économiquement, ni politiquement au regard de la situation actuelle des finances publiques, dont elles portent d'ailleurs une part notable de responsabilité.

Sur ce point, les annonces ne sont pas à la hauteur des enjeux.

- **Surtout, en matière de recettes, l'effort demandé aux Français doit être fixé en fonction de la capacité contributive de chacun et respectueux de l'équité intergénérationnelle.**

Depuis 2007, les plus hautes rémunérations ont été relativement épargnées par la crise. Une série d'études convergentes vient de l'établir. A l'inverse, la « France qui perd » - salariés, ouvriers, classes moyennes non supérieures, travailleurs précaires, jeunes, femmes, chômeurs – a subi depuis le début de la crise financière un violent ajustement, en matière d'emploi, de conditions de rémunération et de travail et d'accès au logement, qui risque de se poursuivre, faute de croissance, faute d'autres choix.

*A cet égard, le plan du gouvernement sur les recettes transmis à Bruxelles en juin à l'horizon 2013 n'est pas crédible sauf à vouloir casser définitivement la croissance. A ce stade du cycle économique (croissance atone, envolée du chômage, licenciements, fermetures d'usines dans les régions, ...), la France ne dispose en effet, en matière de fiscalité des ménages, que de très faibles marges de manœuvre pour des hausses d'impôts : abrogation de niches fiscales et sociales, tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, suppression du bouclier fiscal....*

*Continuer à faire progresser les impôts et taxes sur les classes moyennes, sans le dire, n'est pas soutenable. Il n'est plus possible de taxer les classes moyennes, tant sur le plan économique que politique. Une ponction fiscale excessive placerait l'économie française dans une spirale déflationniste. En outre, depuis 2007, les classes moyennes ont subi de plein fouet l'envolée de la fiscalité sociale et locale, sans bénéficier de la multiplication des avantages fiscaux concentrés sur les classes moyennes supérieures et les ménages les plus aisés (environ 20 % des ménages en France).*

*Les vraies marges de manœuvre résident dans la fiscalité du capital, du patrimoine et, de manière plus ciblée, dans un certain nombre d'évolutions à apporter à la fiscalité des entreprises. Encore faut-il, s'agissant de ces dernières, prendre en compte la faiblesse de leurs taux de marge actuels et le fait que les entreprises françaises sont déjà les plus taxées en pourcentage du PIB en Europe, en assurant un tiers des prélèvements obligatoires, soit un record européen, et pas loin de 40 % des dépenses de protection sociale.*

*Elles résident aussi, et plus globalement dans l'accroissement de la distributivité globale du système de prélèvement en France. C'est tout l'enjeu d'une réforme globale de notre système de prélèvements obligatoires. Faute d'actionner ces leviers, le gouvernement se condamne à une impasse de financement. De l'ordre de 20 milliards d'euros sur les seules recettes, soit 1 point de PIB.*

- **Enfin, s'agissant des dépenses publiques, la consolidation budgétaire ne doit pas être le prétexte d'un démantèlement généralisé du secteur public.** Le caractère hâtif voire précipité des annonces gouvernementales laisse planer le doute d'une réduction drastique du périmètre d'intervention de l'État, au détriment de l'exercice de ses missions fondamentales.

L'assainissement des finances publiques doit, à l'inverse, être porté par la volonté sincère d'assurer la pérennité de l'action publique, de restaurer ses capacités de réaction dans les crises à venir et d'action au service d'une croissance juste et durable. La consolidation budgétaire ne sera acceptable pour les Français, et crédible auprès des marchés, qu'à cette condition.

A ce titre, le redimensionnement de la dépense publique doit préserver les missions essentielles de l'État : soutenir la croissance économique à moyen terme, assurer les conditions du vivre ensemble, préserver les solidarités nationales et assurer l'égalité des chances. La réduction du déficit public doit s'appuyer sur une définition stratégique des priorités de l'action publique et une meilleure coordination des différents acteurs qui y prennent part (Union Européenne, État, collectivité locale, organismes de sécurité sociale). L'heure est à la concentration concertée des énergies et des moyens, pas à une « politique de la hache » unilatérale.

Encore tout ceci réclame-t-il un discours de vérité et de transparence sur l'état financier du pays. Afin d'asseoir le programme de transformation de l'économie française sur un socle commun de réformes négociées et discutées dans un esprit de justice et de responsabilité.