

BUDGET 2013 : QUELLE STRATEGIE FACE A LA CRISE ?

Par **Thomas Chalumeau**
Coordonnateur du pôle « Economie et finances » de Terra Nova

Le 23 octobre 2012



Synthèse

Les députés adoptent aujourd'hui la première partie du budget, qui porte sur les mesures impactant les recettes budgétaires en 2013.

Prise dans la tempête des plans sociaux et de la remontée inexorable du chômage, la France doit en urgence remettre de l'ordre dans sa stratégie économique. Le programme annoncé pour le quinquennat repose sur une condition de réussite fondamentale et deux grands choix.

La condition de réussite qui détermine déjà le sort du quinquennat porte sur la sortie de crise de la Zone Euro. Le piège de la récession se referme sur notre pays. Il n'y aura pas de retour de la croissance en France sans stabilisation de la Zone Euro ni retour de la croissance en Europe. Et il ne peut y avoir de «solution française » miracle à la crise sans efforts conjoints et convergents de notre pays avec nos voisins européens. La France a déployé d'intenses efforts depuis juillet pour arracher l'Europe à la crise, relancer l'Union économique et renégocier un Traité budgétaire rééquilibré par une relance de l'investissement en Europe, par la Banque Européenne d'Investissement, les fonds structurels et des projets d'infrastructure en commun.

En attendant cette indispensable sortie de crise de la Zone Euro, le budget 2013 est marqué par deux choix forts, tous deux douloureux:

- une baisse du déficit structurel sans précédent (2 points de PIB en 12 mois), permettant de satisfaire à nos engagements européens mais au prix d'un impact indéniable sur la croissance à court terme et d'une hausse importante du levier fiscal ;*
- un «budget de combat» sur les revenus du capital, les ménages aisés et les grandes entreprises, compréhensible au regard de la justice sociale, mais dont le déséquilibre – au détriment du secteur productif– souligne l'urgence d'annonces fortes sur le terrain de la compétitivité économique au cours des prochains mois.*

Les députés procèdent aujourd'hui à l'adoption de la première partie du budget (mesures impactant les recettes en 2013).

Pris dans la tempête des plans sociaux et de la remontée inexorable du chômage, la France doit en urgence remettre de l'ordre dans sa stratégie économique. Le programme annoncé pour le quinquennat repose sur une condition de réussite fondamentale et deux grands choix.

La condition de réussite qui détermine déjà le sort du quinquennat porte sur la sortie de crise de la Zone Euro. Le piège de la récession se referme sur notre pays. Il n'y aura pas de retour de la croissance en France sans stabilisation de la Zone Euro ni retour de la croissance en Europe. Et il ne peut y avoir de «solution française» miracle à la crise sans efforts conjoints et convergents de notre pays avec nos voisins européens. La France a déployé d'intenses efforts depuis juillet pour arracher l'Europe à la crise, relancer l'Union économique, et renégocier un Traité budgétaire rééquilibré d'une relance de l'investissement en Europe par la Banque Européenne d'Investissement, les fonds structurels et des projets d'infrastructures en commun.

En attendant cette indispensable sortie de crise de la Zone Euro, le budget 2013 est marqué par deux choix forts, tous deux douloureux:

- 1) une baisse du déficit structurel sans précédent (2 points de PIB en 12 mois), permettant de satisfaire a nos engagements européens mais au prix d'un impact indéniable sur la croissance à court terme, et d'une hausse importante du levier fiscal faute d'une réforme de l'Etat plus ambitieuse a ce stade ;
- 2) un «budget de combat» sur les revenus du capital, les ménages aisés et les grandes entreprises, compréhensible au regard de la justice sociale, mais dont le déséquilibre – au détriment du secteur productif– souligne l'urgence d'annonces fortes sur le terrain de la compétitivité économique au cours des prochains mois.

1. UNE BAISSSE SANS PRECEDENT PAR SON AMPLEUR DU DEFICIT STRUCTUREL

La baisse du déficit structurel programmée par le budget 2013 est sans précédent depuis 30 ans. Il atteint 2 points, soit un effort structurel de près de 40 milliards d'euros (36,9 milliards) en 12 mois.

L'effort est très supérieur à celui réalisé l'an dernier (le déficit structurel n'a baissé que de 1,2 point de PIB en 2011 selon le Gouvernement) et à celui du gouvernement d'Alain Juppé en 1996 (1,8 point). Sur la base d'une hypothèse de croissance relativement faible (0,8%) même si elle s'éloigne du consensus des économistes (qui s'établit autour de 0.3%), le déficit public serait ramené de 4,5% à 3% fin 2013.

L'affichage de cette trajectoire présente un grand avantage politique vis-à-vis de l'Europe et des marchés financiers :

- 1) Elle permet à la France de rassurer à court terme la Commission comme les investisseurs internationaux sur la crédibilité de la trajectoire du 3%. La stratégie adoptée par Bruxelles en 2010 impose à

l'ensemble des Etats membres de revenir rapidement à l'équilibre budgétaire « structurel » (0,5% aux termes du Traité budgétaire qui vient d'être ratifié par le Parlement). La France s'est engagée à respecter cette forte contrainte. L'affichage en loi de finances initiale de cet objectif est donc un signal politique important donné à la Commission, aux marchés ainsi qu'aux autres Etats européens ;

- 2) Mais elle lui donne aussi une période de délai cruciale pour continuer à tenter de convaincre la Commission – et incidemment l'Allemagne – de desserrer l'étai général imposé aux Etats européens en matière budgétaire, alors que la récession gagne du terrain dans la zone Euro. Entre l'adoption du budget vertueux en décembre et les premiers signes tangibles de l'exécution budgétaire qui seront connus progressivement au fil de l'année 2013, une fenêtre de négociation perdurera.
- 3) La France a les moyens de tenir cet objectif si la croissance est au rendez-vous. Toutefois, si la France venait à diminuer sensiblement son déficit en 2013 sans revenir strictement aux 3% en raison d'une croissance plus faible qu'anticipée (de nombreux économistes anticipent 3.5% de déficit fin 2013 sur la base d'une croissance limitée à 0.3%-0.4%), cela ne serait pas forcément considéré comme un cataclysme sur les marchés, dès lors que l'effort de réduction de notre pays est jugé « significatif » et n'est pas remis en cause par le Gouvernement. Dans ces circonstances, la France serait fondée économiquement à laisser jouer les stabilisateurs automatiques (i.e. autoriser un dérapage un peu supérieur de son déficit) même si cette décision devrait être validée et procéder formellement d'une décision de la Commission européenne.
- 4) L'exécutif a déjà averti qu'elle ne mobiliserait pas de nouvelles hausses d'impôts pour tenir coûte que coûte l'objectif en cas de dérapage. Le delta devrait être recherché dans des économies supplémentaires.

Ce budget rigoureux et de responsabilité envers nos partenaires européens vise également une juste répartition de l'effort, qui préserve les plus modestes et les missions prioritaires de l'État :

Il opte pour un autre choix fiscal important: celui de protéger globalement le pouvoir d'achat en concentrant l'effort sur les ménages au taux d'épargne très élevé. Le gouvernement souhaite ainsi assurer le maintien de la consommation des plus modestes et des ménages moyens, levier crucial de lutte contre la crise économique.

L'aménagement pour les contribuables modestes retenu dans le cadre du gel du barème de l'impôt sur le revenu, la création de deux nouvelles tranches d'impôt à 45% et 75%¹ sur les seuls ménages les plus aisés ou encore la réforme du quotient familial dans le sens d'une plus grande justice sociale, constituent des marqueurs visibles de ce choix.

Globalement, les 30 Md€ recherchés en 2013 se décomposent en environ 10 Md€ de recettes supplémentaires sur les ménages les plus aisés, environ 10 Md€ de recettes supplémentaires sur les entreprises, préservant les petites et moyennes entreprises, et 10 Md€ d'économies en dépenses, préservant les secteurs prioritaires comme l'enseignement (création de 11.000 emplois en 2013 + 1.000 postes dans l'enseignement supérieur), l'emploi (100.000 emplois d'avenir en 2013 ; 2.000 CDI créés à Pôle Emploi), l'autonomie des jeunes (ouverture de 30.000 contrats de service civique), la justice et la sécurité (1.000 postes supplémentaires).

L'évolution des dépenses de l'État est strictement limitée :

¹ Cette contribution vise pendant deux ans les revenus d'activité supérieurs à un million d'euros par an et par contribuable. Elle doit toucher environ 1.500 personnes, qui paieront en moyenne 140.000 euros à ce titre, pour un gain estimé à 210 millions d'euros par an

- Sur le périmètre hors charges de la dette et de pensions, la dépense est stabilisée en valeur par rapport au niveau 2012 (pro forma 2013) ;
- Sur le périmètre « dépense totale » (y compris charge de la dette et de pensions), la dépense progresse sensiblement moins vite que l'inflation, notamment grâce à des conditions d'endettement très favorables de la France sur les marchés financiers, qui autorise à réduire la prévision de charge de la dette 2013 par rapport à celle inscrite en LFI 2012 d'environ 2 Md€. Ainsi la dépense totale de l'État diminuera de 1,4 % en volume en 2013.

Pour assurer la stabilisation en valeur des dépenses hors charge de la dette et de pensions, l'effort est partagé entre :

- le fonctionnement des ministères (- 2,8 Md€) : les créations d'emplois dans les missions prioritaires (enseignement, sécurité et justice) sont gagées par des suppressions équivalentes dans les autres missions et la masse salariale est stabilisée. En 2013, hors créations d'emplois mentionnées ci-dessus, les effectifs des ministères seront réduits de 12 298 postes, soit un taux d'effort de 2 % ;
- les dépenses de fonctionnement sont réduites de 5 % en 2013 par rapport à leur évolution tendancielle. A titre d'exemple, les dépenses de communication du Gouvernement (SIG) seront réduites de 5 % dès 2013 ;
- les interventions (- 2,0 Md€) : de nombreux dispositifs, notamment discrétionnaires, sont revus pour assurer un meilleur ciblage de leur effet, à l'instar des exonérations sur les emplois occasionnels dans le secteur agricole qui sont recentrées sur les bas salaires ;
- la défense (- 2,2 Md€) : la trajectoire des dépenses prévue par la loi de programmation militaire est ajustée afin de la rendre plus cohérente avec la réalité de l'avancement des projets et réorganisations sur lesquels elle repose ;
- les investissements (- 1,2 Md€) : des projets non prioritaires ou dont le financement n'a jamais été établi sont décalés ou arrêtés. La programmation de la construction de prisons, notamment le recours massif aux partenariats publics-privés dans ce secteur, est ainsi remise en cause, en cohérence avec un changement de cap de la politique pénale, consistant à réduire le nombre d'incarcérations en privilégiant les peines alternatives. Une rationalisation et une priorisation des investissements d'infrastructures de transport sont mises en oeuvre ;
- la participation d'autres entités à l'effort de redressement (- 1,8 Md€) : l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales est stabilisée en valeur en 2013, ce qui supposera de financer en son sein l'évolution naturelle à la hausse des dotations (développement de l'intercommunalité notamment) tout en assurant un doublement du rythme de progression des dotations de péréquation verticale ; les opérateurs sont mis à contribution, notamment au travers d'un encadrement plus efficace de leurs ressources affectées (cf. infra).

2. UNE TRAJECTOIRE EN QUESTION

Reste que le débat sur l'opportunité de baisser aussi rapidement les déficits en pleine récession est légitime : la crainte d'une spirale rigueur-récession alimente chez de nombreux économistes en Europe un débat sur l'opportunité d'un retour à 3% de déficit « nominal » dès 2013.

- D'une part, parce qu'un tel critère nominal, compte tenu de son calcul actuel, ne prend pas en compte l'investissement. Aujourd'hui l'Allemagne peut emprunter à 10 ans à 1,58% en nominal et la France à 2,22%. Il est difficile de considérer qu'on ne puisse pas trouver des investissements publics avec des rendements supérieurs... Ajuster trop précipitamment le déficit aujourd'hui peut aboutir à différer des investis-

sements à rendement positif utiles à la réduction de la dette à moyen terme demain. C'est tout l'enjeu de la distinction entre équilibre et soutenabilité du déficit ;

- D'autre part, parce que raisonner en termes nominaux est peu pertinent sur le plan économique. Avec le nouveau Traité budgétaire européen, la nouvelle législation, plus intelligente, formule une trajectoire en termes structurels (elle prône un retour rapide des Etats vers 0.5% de déficit structurel), laquelle permet plus de flexibilité pour tenir compte de l'affaiblissement actuel de la croissance. Pour être plus explicite encore, la Commission aurait déjà dû prendre l'initiative de dire que, en période de récession, il ne faut pas tenter de compenser les baisses de recettes par des prélèvements supplémentaires² ;

- Enfin parce que l'impact récessif d'une telle trajectoire sur l'économie pourrait être sous-estimée.

Après une année 2012 marquée par la récession, la zone euro connaîtra une nouvelle année de très faible croissance en 2013 (-0,1 % de croissance du PIB en 2013 après -0,5 % en 2012, selon les prévisions de l'OFCE³).

Dans le contexte actuel de récession et compte-tenu de la concomitance des plans d'ajustements conduits par l'ensemble des pays européens, le multiplicateur keynésien récessif sur la croissance d'une baisse des déficits est probablement très élevé. Il l'est d'autant plus s'il repose sur la hausse des impôts plutôt que sur la baisse de la dépense (le multiplicateur s'établit respectivement à 1,5 contre 0,6 selon Patrick Artus par exemple⁴). D'où la crainte que la hausse des impôts ne détériore l'investissement et la croissance avec de faibles gains finaux sur les déficits. L'exemple récent de l'Espagne est à cet égard éloquent : elle s'était fixée pour objectif de réduire ses déficits de 40 Md€ en 2012 mais ces derniers seront au final plus élevés qu'en 2011, du fait d'une chute de la croissance (-2.5%) générée en partie par les hausses d'impôts !

La politique de très forte réduction des déficits en France comme en Europe arrive ainsi d'une certaine manière « trop tôt » pour de nombreux économistes et risque de retarder la date de sortie de crise de notre économie⁵. La Directrice générale du FMI, Christine Lagarde, l'a elle-même reconnu le 19 octobre dernier en suggérant que les pays de la zone euro à l'abri des attaques des marchés (dont la France) puissent adopter un tempo « plus souple » de réduction des déficits, « tout en gardant le cap ».

Un autre chemin, défendu par certains économistes en Europe, consisterait à décaler d'une année ou deux l'ajustement des comptes, à l'instar de ce que propose par exemple l'Institut Bruegel de Bruxelles.

Une autre voie consisterait à la mise en œuvre d'une forme de « relance » concomitante à l'effort de réduction des déficits mené au niveau européen, laquelle pourrait passer :

- soit par une action monétaire commune, qui permettrait à la Banque centrale européenne (BCE) de racheter la dette des Etats attaqués ;
- soit par une politique budgétaire commune plus active, autorisant par exemple des Etats membres à emprunter ensemble (création d'eurobonds)⁶ ;

² « A vouloir faire trop, trop vite, on risque de décourager la persévérance. Même si rendre confiance dans la solvabilité des Etats sera une affaire de longue haleine » a ainsi estimé Jean-Pisani-Ferry dans un entretien au Monde le 6 octobre dernier.

³ Xavier Timbeau, « La débâcle de l'austérité » et prévision d'octobre de l'OFCE, 18 octobre 2012

⁴ Autrement dit, tenter de réduire le déficit de 1% par l'impôt « coûterait » en termes de point de PIB plus du double que de le faire par la baisse de la dépense...

⁵ Eric Heyer, « La stratégie européenne de réduction rapide des déficits publics est-elle la bonne ? », OFCE, 20 septembre 2012

⁶ Idem

- soit encore par davantage de croissance des salaires en Europe du Nord permettant à l'Europe du Sud de regagner en compétitivité sans peser excessivement sur les prix et les salaires dans ces pays.

Reste que ce chemin n'est pas celui proposé par la Commission, et qu'il demeure à ce jour largement entravé par le retard pris dans la création d'un gouvernement européen, d'eurobonds et d'un budget européen conséquent dont les ressources seraient assurées notamment par une taxe sur les transactions financières. Reste aussi qu'à moyen terme, l'ajustement des déficits est légitime et sans doute indispensable pour relancer la productivité de l'économie européenne, une fois digérée les conséquences de la grande crise financière de 2008. La vraie question est bien celle du timing de l'ajustement et du partage de l'effort demandé.

3. UNE AUGMENTATION DES PRELEVEMENTS A COURT TERME MAIS TEMPORAIRE, PROCHAINEMENT REEQUILIBREE PAR DES REDUCTIONS DES DEPENSES PROGRESSIVES DANS LA SUITE DU QUINQUENNAT ?

Le budget 2013 fait le choix de protéger les revenus des salariés et de porter l'ajustement sur les revenus du capital, sur les grandes entreprises et sur les ménages très aisés :

- Il acte un rééquilibrage de la fiscalité en faveur d'une plus grande progressivité de l'imposition des personnes (nouvelle tranche marginale à 45 % ; plafonnement du quotient familial, renforcement du plafonnement global sur les niches fiscales...) et soumet les revenus du capital (intérêts, dividendes, plus-values mobilières) au barème progressif de l'impôt sur le revenu, au même titre que les revenus du travail ;
- Un effort exceptionnel de solidarité en faveur du redressement des comptes publics est demandé aux contribuables les plus aisés (taxation à 75 % de la fraction de leurs revenus d'activité supérieure à 1 M€) ;
- La fiscalité du patrimoine est restaurée par la suppression de l'allègement de l'ISF instauré en 2011 en faveur des contribuables disposant des patrimoines les plus élevés.

L'effort de redressement est au total concentré pour un tiers sur les dépenses publiques (dont le poids dans le PIB sera stabilisé en 2013 à 56.3%), et pour les deux-tiers sur les recettes. C'est le seul chemin possible à court-terme selon Bercy.

La décision d'augmenter massivement les impôts en début de quinquennat est compréhensible, s'agissant du début d'une période d'ajustement : il est en effet plus facile d'augmenter les impôts d'un coup d'autant que les économies ne se gagnent que (i) par un effort continu dans le temps, (ii) par une réforme ambitieuse de l'administration publique plutôt que par des coupes aveugles dans les budgets publics. Mais il est urgent de faire la clarté sur la sélection des dépenses qu'il faudra sacrifier dans les années à venir.

Sur le plan de la doctrine, les travaux divergent dans leurs conclusions :

D'une manière générale, les études économiques montrent que le coût en point de PIB et en nombre d'emplois perdus lié à une baisse des dépenses est plus faible que celui de la hausse des impôts, en raison notamment d'un moindre impact sur l'investissement. L'économiste Alberto Alesina, professeur à Harvard, après avoir analysé les plans d'assainissement budgétaire depuis quarante ans⁷, conclut que les consolidations réussies ont été menées via une baisse des dépenses publiques comme dans les années 1990 au

⁷ Alesina, Ardagna ; « The design of fiscal adjustments », NBER working paper, sept. 2012

Canada, en Suède, en Finlande ou en Italie, les ménages ayant baissé leur taux d'épargne tandis que l'investissement des entreprises rebondissait.

Toutefois, dans le contexte particulièrement récessif de la Zone Euro, les choses semblent moins claires. Une étude publiée en juillet par trois chercheurs du FMI⁸ juge pour sa part que, en période de ralentissement, les mesures budgétaires doivent viser en priorité... les hausses d'impôts. A court terme, ils estiment que cela n'aurait qu'un impact marginal sur l'activité. Une étude menée par deux économistes de la Réserve fédérale américaine⁹ va dans le même sens : une consolidation fortement axée sur les dépenses peut être contre-productive à court terme si les taux obligataires sont proches de zéro ; cette étude milite plutôt pour « une stratégie mixte qui combine une forte augmentation des impôts, mais temporaire, avec des réductions des dépenses progressives (...) souhaitable pour minimiser les coûts de production ». Telle est l'option prise par le gouvernement.

Quoi qu'il en soit, un plafond maximal semble atteint en matière d'augmentation des impôts. A l'issue de ce budget qui suit notamment les deux plans « Fillon » de la précédente majorité¹⁰, le taux de prélèvements obligatoires va atteindre 46.3% du PIB fin 2013, soit 4 points de plus (80 milliards d'euros) qu'en 2009.

Certes, les hausses d'impôts visent en majorité les plus aisés et les PME s'en sortent mieux que les grands groupes : rééquilibrage en leur faveur de l'impôt sur les sociétés, préservation de l'ISF PME, extension du crédit d'impôt recherche à l'innovation... Et la fiscalité des entreprises est globalement rééquilibrée pour favoriser l'investissement (évolution du régime de déductibilité des intérêts d'emprunt qui bénéficie aux grandes entreprises, réduction de la niche « Copé » et du mécanisme de report des déficits antérieurs...).

Mais les niveaux d'imposition atteints sur les bénéficiaires et les revenus du capital amènent le patronat à alerter sur le choc de compétitivité.

L'engagement de stabilité fiscale du Gouvernement après 2013 est de ce point de vue salubre. Mais l'implication est forte : la suite de l'ajustement, qui devra mener à annuler le déficit structurel conformément à nos engagements européens, devra se faire sur les seules dépenses. C'est à cette aune que le succès de la trajectoire du gouvernement sera *in fine* jugé.

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 définit à cette fin une trajectoire stricte sur la dépense¹¹ :

- les crédits des ministères continueront d'être gelés pour au moins trois ans et les effectifs de la fonction publique ne pourront pas augmenter globalement sur la législature ;
- les dépenses de santé ne pourront progresser plus vite que 2.6% en 2014 et 2.5% en 2015 ;
- les dotations aux collectivités locales baisseront en 2014 et en 2015 ;
- globalement, les 1.100 milliards d'euros de dépenses publiques progresseront de 0.7% de plus que l'inflation d'ici à 2017 (contre 2.1% en moyenne depuis 2000) afin de ramener le poids de la dépense dans le PIB à 53.6% contre 56.3% aujourd'hui ; en cas d'écart supérieur à 0.5% de PIB sur la trajectoire de déficit en cours d'année, des mesures de redressement devront être prises automatiquement ;

⁸ Batini, Callegari, Melina, « Successful austerity in the UNited Sttaes, Europe and Japan », IMF working paper, juillet 2012

⁹ Erceg, Lindé, « Fisca consolidation in acurrency union : spending cuts vs. tax hikes », discussion paper, CEPR, sept. 2012

¹⁰ Selon le récent rapport budgétaire sur l'évolution des prélèvements obligatoires, les plans Fillon ont accru le poids de la fiscalité de plus de 30 milliards d'euros.

¹¹ La LPFP présente pour la première fois une trajectoire de solde structurel pour l'ensemble des administrations publiques, conformément aux dispositions du traité. Cette trajectoire prévoit de revenir à l'équilibre structurel en 2016 et 2017, après une amélioration sans précédent entre 2012 et 2013 permettant de faire passer le solde structurel de - 3,6 % à - 1,6 %. Il définit en outre une trajectoire de déficit effectif qui permet à la France de respecter ses engagements européens, avec un déficit ramené à 3 % en 2013, et le quasi-équilibre des comptes publics en 2017 (déficit public effectif de - 0,3 % du PIB).

- enfin les éventuels surplus fiscaux devront être utilisés en totalité pour réduire le déficit public.

Il n'en demeure pas moins qu'annoncer plus de 24 milliards de hausses d'impôts, dont la moitié sur les entreprises¹², ne constitue pas – à l'évidence – le réglage macroéconomique le plus idéal en pleine récession européenne et alors que l'investissement est atone.

La profitabilité des entreprises a chuté en France ces dernières années, comme le soulignera le rapport sur la compétitivité que Louis Gallois remettra au Gouvernement le 5 novembre. Les entreprises françaises supportent des charges plus élevées que dans de nombreux pays européens et sont engagées pour beaucoup dans une course contre la montre pour investir et faire monter en gamme leurs productions et leur savoir-faire face à la concurrence des pays à bas coûts. Le redressement des marges des entreprises est l'un des paramètres du rebond productif et industriel au cours du quinquennat.

On peut de ce point de vue regretter que la réflexion du gouvernement n'ait pas été assez avancée sur la compétitivité pour intégrer, dès les mesures du Budget 2013, des premières mesures fortes, simultanées du redressement fiscal (le Gouvernement se réunira sur ce sujet le 5 novembre), notamment au bénéfice des entreprises industrielles exposées à l'international sur lesquelles se concentre la perte de compétitivité. La réponse doit aujourd'hui être rapide, les solutions sont connues :

- Une mobilisation encore plus forte sur la compétitivité hors-coût, en particulier au bénéfice de la reconstruction de filières industrielles fortes, assises sur la recherche, un accès à l'innovation, une mobilisation des services de l'Etat et des financements facilités et améliorés ;
- Un transfert de cotisations sociales vers une assiette fiscale mixte (CSG/fiscalité écologique et/ou valeur ajoutée au niveau des entreprises) conciliant allègement du coût du travail ciblé et impact maîtrisé sur la demande des ménages ;
- Une réflexion sur le coût du capital dans le cadre d'un meilleur financement de l'économie ;
- La modulation éventuelle de l'impôt sur les sociétés en fonction des investissements consentis.

Reste à en déterminer le paramétrage technique et la montée en puissance.

Dans l'immédiat, le résultat est que l'on taxera en 2013 davantage les entreprises en net qu'en 2012 (+10 milliards d'euros) sur des segments ciblés bien sûr, mais au détriment de la compétitivité à court terme de notre économie. Il faudra ensuite alléger la charge fiscal-social sur d'autres postes (coût du travail), ce qui devra être financé par les classes moyennes supérieures (TVA, CSG) et la fiscalité environnementale. On soulignera que les retraités et les classes moyennes supérieures, qui sont les principaux bénéficiaires des allègements d'impôt des 10 dernières années, sont pour l'instant épargnés, à la différence du « 1% supérieur ».

4. BAISSER DAVANTAGE LA DEPENSE PUBLIQUE EST-IL POSSIBLE A COURT-TERME ?

Le gouvernement avait-il d'autres choix toutefois que cette hausse massive d'impôts, quand on sait la complexité que revêt la réduction de la dépense publique dans notre pays ? Oui et non.

- *Oui, parce qu'il lui était tout à fait possible d'annoncer une baisse plus massive encore de 15 à 20 milliards d'euros sur la dépense publique dès lors qu'elle l'aurait fait porter sur les dépenses les moins « impac-*

¹² 10 Mds€ en incluant les mesures qui seront proposées par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS)

tantes » pour la croissance : dépenses de personnel et de fonctionnement des collectivités locales, durcissement plus fort encore des baisses de prix sur les médicaments et les dépassements d'honoraires, etc. De nombreuses études économiques ont montré que les pays qui avaient entrepris de réduire leur déficit en diminuant les dépenses publiques avaient pu y parvenir – parfois de manière spectaculaire – dans les années 1990 sans casser la croissance et pénaliser l'emploi¹³.

- Non, parce qu'à court terme, il est difficile pour le Gouvernement de matérialiser très vite les gains budgétaires attendus de la nouvelle politique de réforme de l'Etat qu'il a annoncée, lesquels prendront du temps.

Le camp conservateur a beau jeu de crier au loup face à la hausse d'impôts. Mais l'examen des années 2009-2012 montre qu'elle a beaucoup plus augmenté les impôts que réduit la dépense au cours des deux dernières années et demi de la dernière mandature. Qu'aurait fait réellement de différent un Nicolas Sarkozy réélu face à la brutale détérioration de la croissance et de l'environnement économique depuis mai dernier ?

Sur ce sujet, le gouvernement ne peut plus en tout cas plus différer les choix : qu'il se hâte de préciser devant les Français les contours de la « RGPP de Gauche » et montrer en quoi précisément – au-delà de la préservation de l'emploi dans l'éducation, la justice et la police – elle se distingue de la précédente « RGPP de droite » de la précédente mandature.

La réduction des dépenses de 10 milliards par rapport à leur trajectoire est loin d'être anodine. Elle se traduira par des efforts importants sur certaines administrations, au titre des effectifs, comme des moyens de fonctionnement et d'intervention, permettant la « stabilité absolue »¹⁴ des dépenses de l'Etat malgré la hausse spontanée de certains postes de dépenses (telles que les prestations sociales indexées sur l'inflation, ou la masse salariale qui évolue en fonction des revalorisations à hauteur de quelques 9 milliards d'euros en 2013).

Toutefois, ce chiffre reste conditionné à celui de la croissance l'an prochain. Le moindre affaiblissement de celle-ci en deçà de 0.8% contraindra la majorité à rechercher en urgence de nouvelles poches d'économies. En attendant que le vaste chantier des missions et du périmètre des interventions des administrations publiques soit réellement engagé...

5. QUELLE STRATEGIE FACE A LA CRISE ?

La nécessité de réduire nos déficits et d'alléger le fardeau de notre dette est sans doute impérative si nous voulons regagner en compétitivité et en croissance structurelle. La France n'a pas d'autres choix si elle veut demeurer dans la première division des nations en Europe.

De fait, nos difficultés spécifiques ne viennent pas de la crise mais du fait que depuis 10 ans nous n'arrêtons pas de perdre en compétitivité. A cet égard, il n'est plus possible pour notre pays de continuer à différer les vrais choix.

¹³ C'est notamment le cas du Canada, de la Suède, de l'Italie, du Danemark ou encore de la Finlande.

¹⁴ La norme "zéro valeur" est vertueuse, parce qu'elle conduit à une véritable baisse du pouvoir d'achat de l'Etat, en termes réels, puisque les dépenses sont strictement stabilisées en valeur malgré l'inflation : les dépenses hors dette et pensions n'ont pas augmenté en 2011, alors qu'elles ont connu une évolution moyenne, entre 2006 et 2010, d'environ 2,9 milliards d'euros par an.

La croissance, ces 10 dernières années, n'a été que de 1,5% en moyenne dans notre pays ; la dette des administrations publiques y a, plus que dans d'autres pays européens, détourné les capacités d'épargne longue des ménages pour financer l'administration quotidienne du pays. L'investissement productif s'est ralenti plus qu'ailleurs et la France est l'un des grands pays industriels dans lequel la désindustrialisation a été la plus marquée depuis 10 ans : entre 1999 et 2008, la part de l'industrie manufacturière est passée de 22% à 16% de la valeur ajoutée, une chute de 6 points contre 3 points en moyenne dans l'Union Européenne et une progression de 1% en Allemagne.

L'ensemble de notre modèle orienté vers les services est en crise et, concomitamment, depuis 10 ans, la part des exportations française de marchandises dans le total de celles de la zone euro a chuté de 16.8% à 13.2% entre 1998 et 2008. Une perte de plus de 100 milliards d'euros d'exportations, soit 5 points de PIB. Les exportations françaises, qui représentaient 55% des exportations allemandes en 1999, n'en représentent plus qu'un peu moins de 40% aujourd'hui. Nous avons perdu 0.5% de pouvoir d'achat par an du fait du recul de notre compétitivité. Sans ce facteur, nous aurions au bas mot un demi-million de chômeurs en moins, ce qui nous ramènerait au niveau allemand, l'un des plus bas d'Europe, et notre déficit budgétaire serait moindre de 2,5% avec une dette publique de 60%¹⁵.

Le vrai enjeu économique est bien celui d'une relance pérenne et soutenable de la croissance et de la productivité en France. Elle doit passer par la mobilisation de trois leviers :

- 1- un allègement du poids des administrations publiques et de la pression fiscale sur l'économie productive¹⁶ : il est impératif notamment de ralentir la progression de nos dépenses de retraite, d'assurance-maladie, et des autres dépenses sociales et d'affirmer un discours de responsabilité vis-à-vis des collectivités territoriales sur la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement ;
- 2- un soutien massif à l'investissement productif, qui passe par une pleine mobilisation des politiques publiques et la libération de capacités budgétaires en faveur de la création d'entreprise, des secteurs industriels structurants et du développement durable. Investir reste plus que jamais une « ardente obligation » ;
- 3- une modernisation de notre modèle d'emploi, permettant d'envisager un nouveau « donnant-donnant » entre les employeurs et les salariés, la Gauche et l'entreprise, permettant notamment d'envisager un allongement progressif et négocié du temps de travail en France dans le cadre de négociations décentralisées entre les partenaires sociaux.

Au-delà de ces trois leviers, le discours politique est encore très marqué par la nostalgie des trente glorieuses (1945/1973) et par les habitudes du grand endettement (1973/2010), qui ont permis de maintenir la croissance artificiellement à un niveau supérieur à celui permis par la démographie et les gains de productivité. Ce mécanisme est désormais appelé à s'arrêter voire à s'inverser. Le discours, s'il n'est pas modifié, est donc condamné à décevoir : la croissance occidentale sera faible dans les dix prochaines années.

Il est donc impératif de réfléchir à la suite :

Quelle mesure du progrès social même quand le PIB ne croit pas ? Quelles politiques pour les promouvoir ?

¹⁵ Jean Peyrelevade, « France : état critique », 2011

¹⁶ Les marges des entreprises n'ont cessé de reculer, de 9 % du PIB il y a dix ans à 6 % aujourd'hui, alors qu'elles ont fait le chemin inverse en Allemagne

Quelles réformes de structure qui permettent d'aller chercher de la croissance quand on se désendette et quand on ne distribue plus de pouvoir d'achat ?

De toute évidence, le discours progressiste doit s'attacher à tracer les contours d'une économie compétitive en coûts et davantage tirée par les exportations et d'un marché du travail plus flexible, dans le respect des grands équilibres sociaux qui restent sa marque et doivent demeurer son ambition. D'autant que les progressistes sont bien plus à même que d'autres à faire aboutir les réformes nécessaires dans ce cadre: une distribution moins inégale des revenus et des patrimoines, qui contribue positivement à la croissance; la remise en cause des rentes (immobilières, réglementaires ou d'habitus de classe) ; la promotion d'une société plus mobile pour tous, dans le cadre de l'égalité des chances ; une politique favorisant l'immigration notamment des talents.

Il reste à convaincre les Français, qui ont pris conscience du danger mortel de la dette, que cette stratégie est la bonne et que le dosage des efforts est adapté. Le raisonnement selon lequel un ajustement précipité des comptes publics menacerait d'accroître la spirale récessive est peu contestable à très court terme. Mais il tend de ce point de vue à occulter le vrai débat – celui du caractère incontournable de l'ajustement et de sa nature, qui devra à l'évidence reposer sur un partage équilibré des efforts, une remise en cause de nos politiques publiques et sur une baisse de la dépense publique négociée et partagée avec les agents publics.

6. LA QUESTION DU TIMING : UN ELEMENT DECISIF

Le timing du lancement des réformes sera décisif pour relancer la croissance dans le temps du quinquennat. Le Gouvernement a présenté à ce stade une feuille de route assez claire sur la première partie de celui-ci.

En 2012, les mesures d'urgence pour l'emploi (contrats de génération, emplois d'avenir) et l'adoption du Traité européen et l'adoption d'un Budget 2013 « choc » permettant réduction rapide des déficits d'ici 12 mois ;

En 2013, le lancement des grandes réformes de structure économiques et sociales - avec (1) la mise en œuvre des conclusions de la grande Conférence Economique et Sociale sur la flexi-sécurité, le droit du licenciement et la protection dans l'emploi, (2) l'annonce probable d'un premier volet de la « trajectoire de productivité » annoncée, lequel devrait passer par un allègement du coût du travail compensé par un mix CSG-valeur ajoutée au niveau des entreprises – fiscalité écologique, enfin, (3) un meilleur financement de l'économie par la tant attendue Banque Publique d'Investissement et de nouveaux dispositifs de soutien aux PME (extension du crédit d'impôt, baisse de l'impôt sur les sociétés pour ces dernières).

Pour 2014 enfin, un possible relâchement progressif de la pression fiscale sur le travail et sur les entreprises – dans le contexte espéré d'une sortie progressive de la crise de la Zone Euro – et l'accélération de la mise en œuvre du reste du programme économique du quinquennat (innovation, transition énergétique, société de la connaissance) dans le cadre d'un retour espéré à une croissance plus robuste.

Réduire les déficits aujourd'hui pour relancer ensuite l'investissement et les grandes politiques sociales ; protéger d'ici là les plus vulnérables par la mobilisation des politiques de l'emploi, la relance du financement de l'économie et la lutte contre les rentes : le chemin de crête suivi par le Gouvernement, on le voit, est étroit.

Sa réussite relève en partie – certains diront pour une part prépondérante – de facteurs exogènes (sortie de crise au niveau de la Zone Euro, relance des programmes d'investissement et des recrutements par les entreprises). Cette stratégie n'est pas non plus exempte de risques : économiques – puisque le budget 2013 amplifiera mécaniquement la récession et la chute de l'emploi ; mais aussi politiques – puisqu'elle choisit de ne mettre en œuvre que très progressivement les réformes de structure que certains estiment urgentes et cruciales au retour de la croissance.

C'est la raison pour laquelle le budget 2013 divise autant les économistes. Récessif à court terme, ce budget ne peut se permettre de donner le sentiment de différer à plus tard les réformes urgentes dont la France a besoin.

Le nouveau modèle de croissance française impose d'aller vers plus de rigueur publique et plus de compétitivité privée. Mais, entre les deux, le réglage macroéconomique sera difficile. Comment dans le même temps, réduire fortement les dépenses d'Etat et basculer immédiatement dans une politique de l'offre aux dépens de la demande ?

Des décisions structurantes sont annoncées dès la fin de cette année :

- sur la compétitivité, dans le sillage du rapport Gallois ;
- sur le modèle d'emploi en France, dans le cadre des travaux de la grande Conférence Economique et Sociale ;
- sur le financement de l'économie à la suite du rapport de la Cour des Comptes le 12 juillet dernier et de la publication des conclusions du rapport de Pierre Duquesne le 19 septembre sur la réforme de l'épargne réglementée.

Gageons que ces annonces seront décisives pour la dynamique du quinquennat.

ANNEXE

PRINCIPALES MESURES FISCALES DU BUDGET 2013

(Rendement en milliards d'euros)

1. Rétablir la progressivité de l'imposition des personnes	4,7
Imposition au barème de l'impôt sur le revenu des dividendes et des intérêts	2,0
Imposition au barème de l'impôt sur le revenu des plus-values mobilières	1,0
Création d'une tranche d'impôt sur le revenu à 45 %	0,3
Baisse du plafond du quotient familial à 2 000 €	0,5
Contribution exceptionnelle à 75 % pour les revenus d'activité supérieur à 1 M€	0,2
Abaissement à 10 000 € du plafonnement global des niches fiscales	0,0
Réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	1,0
Revalorisation de la décote, au bénéfice des ménages moyens et modestes	- 0,3
2. Rééquilibrer l'imposition des entreprises pour favoriser l'investissement	8,8
<i>Limiter les niches fiscales des grandes entreprises et préserver les dispositifs en faveur de la croissance et des PME</i>	<i>7,0</i>
Limitation de la déductibilité des charges financières	4,0
Application de la quote-part de frais et charges sur les plus-values de long terme à la plus-value brute et non plus nette (niche « Copé »)	2,0
Impôt sur les sociétés minimum de 50 %, par limitation de l'imputation des déficits en report	1,0
<i>Contributions exceptionnelles pour participer au redressement</i>	<i>1,8</i>
Taxation des entreprises d'assurance	0,8
Réforme du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés	1,0
3. Répondre au défi du manque de logements	0,3
Taxation au barème de l'impôt sur le revenu des plus-values immobilières sur les terrains à bâtir	0,18
<i>dont impact État</i>	<i>- 0,02</i>
<i>dont impact Sécurité sociale</i>	<i>0,20</i>
Renforcement de la taxe sur les logements vacants	0,15
4. Amorcer la transition vers une fiscalité écologique	0,2
Renforcement de la TGAP air	0,04
Renforcement du malus automobile	0,2
5. Autres mesures	1,8
Lutte contre la fraude	1,0
Révision à la hausse de la contribution de 3 % sur le versement de dividendes (mesure de LFR 2 pour 2012)	0,8
TOTAL	15,8