

Débat d'orientation budgétaire (DOB)

Discours d'Alain Lambert, président de la Commission des finances du Sénat

Sénat, le mardi 6 juin 2000

-
- Concilier deux objectifs : baisse des impôts et assainissement financier
 - L'expérience des trois dernières années
 - Les engagements du gouvernement
 - Pour une politique fiscale favorable à l'emploi
 - Les préconisations du conseil d'analyse économique
 - Les scénarios fiscaux d'une baisse programmée du chômage
 - La nécessaire maîtrise de la dépense publique pour retrouver l'équilibre
-

Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, chers collègues,

Le regroupement des débats budgétaires permet de lire en perspective la politique de finances publiques du gouvernement sur la période allant de 1998 à 2003, et offre l'occasion de débattre sur la meilleure politique possible en la matière.

Au plan de la méthode, et par souci d'objectivité, notre commission s'est entourée de deux expertises indépendantes, afin de consolider sa réflexion.

L'OFCE confirme les hypothèses retenues par le gouvernement, en matière de recettes fiscales (35 milliards de francs supplémentaires). Il estime aussi les recettes supplémentaires des organismes de sécurité sociale à une somme comprise entre 14 et 25 milliards, ce qui conduit à regretter l'absence de loi de financement rectificative pour la sécurité sociale, comme l'absence d'un débat consolidé sur les finances publiques.

Concilier deux objectifs : baisse des impôts et assainissement financier

Une bonne politique des finances publiques devrait, selon moi, concilier deux objectifs. Premier objectif : réduire les prélèvements obligatoires pour favoriser la compétitivité et l'emploi. Second objectif : il faut continuer à assainir avec une forte détermination les finances pour être mieux armé pour faire face aux aléas conjoncturels comme aux chocs structurels annoncés.

La clé pour réussir à concilier ces deux objectifs a priori antagonistes est la croissance. Or la croissance est là, forte et, semble-t-il, durable. Voyons l'usage que le gouvernement en fait.

Sur les trois dernières années, les déficits ont été certes réduits mais en augmentant les recettes, c'est-à-dire les impôts et les charges.

Pour les années à venir, le gouvernement annonce certes la réduction des impôts, mais

malheureusement au détriment de l'assainissement des finances publiques.

Pourtant, avec les mêmes hypothèses de croissance que celles du gouvernement, les deux objectifs seraient conciliables, à condition de prendre un autre chemin : celui de la maîtrise des dépenses publiques et de la baisse des charges salariales.

L'expérience des trois dernières années

S'agissant de l'assainissement, depuis 1997, les déficits publics, sont passés de 3 % du produit intérieur brut à 1,5 % en principe cette année, pour atteindre 0,3 à 0,5 % en 2003, ce qui va dans le bon sens. Mais pour obtenir cette amélioration, le gouvernement a augmenté les prélèvements de 400 milliards de francs, pas seulement grâce à cette bonne fée qu'est la conjoncture, mais aussi par un relèvement du taux des prélèvements qui est passé de 44,8 % à 45,7 % du produit intérieur brut. Comparée à ses partenaires européens, dont le niveau de vie et la qualité des services publics sont analogues, la France prélève 4 points de richesse nationale supplémentaires pour ses administrations, soit 350 milliards de francs. Le fardeau de cette charge pèse sur notre compétitivité, c'est-à-dire sur l'emploi en France. Nous nous réjouissons des bonnes nouvelles sur le front du chômage, mais gardons présents à l'esprit les 2 millions et demi de chômeurs et une situation de l'emploi qui reste parmi les plus mauvaises des grands pays industriels. Nous retrouvons en fait le niveau de 1991, époque où pourtant ne prévalait aucun triomphalisme ! Le chômage de masse existe encore malheureusement en France. Si nous ne réduisons pas significativement les prélèvements, nous buterons sur des seuils incompressibles beaucoup plus élevés qu'ailleurs.

Pour réduire les déficits, le gouvernement s'est quasi exclusivement appuyé sur les fruits de la croissance. Le déficit structurel, celui qui dépend de l'action politique du gouvernement, ne se sera que très peu amélioré de 1997 à 2001, passant de 1,9 % du produit intérieur brut à 1,5 %. En revanche, le solde conjoncturel, celui qui dépend de la situation économique du moment, sera lui passé de 1,6 % du produit intérieur brut en 1997 à un excédent de 0,3 % en 2001. Cette amélioration serait balayée au premier retournement de conjoncture.

Je n'affectionne pas particulièrement les comparaisons avec les gouvernements précédents, et je me limiterai donc à celle-ci : confrontés à un déficit structurel de 5,4 % du PIB en 1993, qui ne leur était pas imputable, ils ont ramené ce déficit à 1,9 % du PIB en 1997, dans un contexte conjoncturel très difficile. Ce travail ingrat n'a certes pas été reconnu par les électeurs mais il a apporté une contribution décisive dans la qualification pour l'euro, et la trajectoire mortelle qu'avaient prise nos finances publiques à partir de 1992 et 1993 a été redressée. L'histoire jugera.

Les engagements du gouvernement

Voilà pour la méthode passée du gouvernement. Qu'en est-il de celle qu'il propose pour le présent et pour l'avenir ?

Après une augmentation massive des prélèvements, vous annoncez une baisse d'impôts. Mais, pour la première fois depuis l'exercice 1993, un collectif budgétaire prévoit une détérioration du déficit par rapport à l'année précédente. Il reste prévu à 215 milliards de francs en 2000 contre 206 milliards de francs en 1999. Dire qu'il sera finalement de

l'ordre de 200 milliards de francs ne satisfait pas aux exigences de sincérité d'une loi de finances.

Pourquoi le gouvernement ne nous dit-il pas d'où viendra cette amélioration de 15 milliards ?

L'OFCE nous indique que, sous réserve de conditions très favorables, les recettes pourraient encore être majorées d'une dizaine de milliards de francs.

Mais même dans cette hypothèse optimiste, le compte n'y est toujours pas : le déficit serait de 5 à 6 milliards de francs supérieurs aux 200 milliards annoncés. Faut-il donc dès lors s'attendre à des réductions de dépenses ? Nous attendons des éclaircissements.

Pour une politique fiscale favorable à l'emploi

J'en conclus que le gouvernement réduit les impôts à crédit et qu'il abandonne en partie ses objectifs d'assainissement budgétaire.

A tout prendre, si cette méthode doit être utilisée, qu'elle le soit alors au profit du seul objectif qui rassemble tous les Français : l'emploi.

Dans cette logique, baisser la TVA était-il prioritaire ?

Les préconisations du Conseil d'analyse économique

Le conseil d'analyse économique lui-même, s'il plaide pour la réduction de l'impôt sur le revenu, plaide tout autant pour les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires en réservant les baisses de TVA à des allègements ciblés sur les secteurs à forte intensité de main d'œuvre.

Les scénarios fiscaux d'une baisse programmée du chômage

A ma demande, le centre d'observation économique (COE) a comparé les effets de deux politiques de baisse des prélèvements : une association baisse de l'impôt sur le revenu/réduction d'un point du taux de TVA, comparée à la même baisse de l'impôt sur le revenu associée aux baisses des cotisations sociales. Corroborant les travaux du conseil d'analyse économique, l'étude démontre que l'effet sur le chômage d'une réduction des cotisations sociales est très supérieur à celui d'une baisse de la TVA. Une baisse de l'impôt sur le revenu de 8 % associée à une réduction des cotisations sociales de 40 milliards de francs réduirait en 4 ans le chômage d'environ 600.000 personnes, alors que la même baisse d'impôt sur le revenu associée à la baisse du taux de TVA proposée par le gouvernement ne réduit le chômage que de 125.000 personnes environ.

Même si je ne suis pas opposé à la réduction du taux de la TVA, cette réduction n'est pas, selon moi, prioritaire par rapport à la résorption du « coin socio-fiscal » qui accable le coût du travail dans notre pays.

Mais la priorité de la politique fiscale du gouvernement apparaît comme un saupoudrage

de petits avantages, pour des raisons sans doute électorales.

La nécessaire maîtrise de la dépense publique pour retrouver l'équilibre

Vous aviez bien raison, monsieur le ministre, d'affirmer à plusieurs reprises, qu'il n'est pas possible, dans un État en déficit, de réduire les prélèvements sans maîtriser la dépense. Certes, réduire les dépenses publiques est difficile, par crainte du mécontentement social mais aussi des risques récessifs.

C'est pourquoi, pour mener une politique de retour à l'équilibre des finances publiques d'ici à 2003, il est indispensable, selon le programme de stabilité « alternatif » que propose notre commission, de mener une politique de réduction des prélèvements obligatoires efficace sur l'emploi.

Le COE a simulé la combinaison d'une réduction des prélèvements obligatoires volontariste à l'horizon 2003, ramenant le taux à 42,8 % du produit intérieur brut au lieu de 43,7 % prévu par le gouvernement, avec une résorption totale des déficits publics.

Il n'y a pas de secret : dans cette hypothèse, il faut réduire les dépenses de l'État.

Pas de beaucoup d'ailleurs : moins de 1 % en volume par an. Les éventuels effets récessifs sont évitables grâce à la réduction des charges sociales.

Henri Emmanuelli l'a dit à plusieurs reprises : « la baisse des impôts n'est pas une fin en soi, ce qui importe c'est l'emploi ». Je partage ce point de vue, mais j'en ajoute un autre : il est nécessaire de préparer l'avenir, pour faire face aux chocs financiers d'ores et déjà annoncés.

Cet automne, j'avais annoncé que l'impasse sur les retraites pourrait s'élever à 5.000 milliards de francs à l'horizon du prochain siècle. J'aimerais connaître l'estimation du gouvernement.

N'est-il pas, dès lors, grand temps de redresser complètement nos finances pour aborder cette immense difficulté ? Réduire les dépenses de l'État, alléger les charges pesant sur le travail, revenir à l'équilibre en 2003 : tels sont les trois axes que notre commission recommande pour les finances publiques à moyen terme. Telles sont les conditions d'une politique volontariste, tournée en priorité vers l'emploi, offrant aux générations futures leurs meilleures chances d'avenir.

Je vous remercie.