

Intervention de Pierre-Alain Muet à l'Assemblée nationale
Première séance du lundi 20 octobre 2008
Projet de loi de finances pour 2009

Exception d'irrecevabilité (Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012)

Mme la présidente. J'ai reçu de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche une exception d'irrecevabilité déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement, sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

La parole est à M. Pierre-Alain Muet, pour une durée ne pouvant excéder trente minutes.

...

M. Pierre-Alain Muet. Madame la ministre, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, cette exception d'irrecevabilité porte sur la loi de programmation des finances publiques. Depuis que la France a laissé se creuser ses déficits, c'est-à-dire depuis 2002, l'exercice rituel de programmation pluriannuelle des finances publiques consiste en gros à programmer, pour les quatre années à venir, une réduction d'un demi-point par an du déficit et, en réalité, à le laisser dériver. Je me suis d'ailleurs demandé pourquoi vous aviez pris comme hypothèse, depuis 2002, ce demi-point annuel de réduction du déficit, avant de me souvenir que, de 1997 à 2001, le déficit des finances publiques s'était réduit d'un demi-point par an. Mais c'était sous une autre majorité.

Au mois de décembre 2002, vous présentiez une programmation pluriannuelle selon laquelle, partant de 3 %, le déficit devait passer à 1 % en 2006. En 2003, il avait dérivé : partant de 4 %, il devait revenir à 1,5 % en 2007 ; en 2004, il était encore excessif : partant de 3,5 %, il devait être ramené à 1 % en 2008. La réalité, c'est que le déficit est toujours resté au voisinage du déficit excessif.

En regardant ces chiffres, un observateur attentif pourrait s'imaginer que la France a connu, dans cette période-là, une situation très particulière, due à une conjoncture mondiale particulièrement mauvaise. Il est vrai que la conjoncture mondiale n'était bonne ni en 2001 ni en 2002 ; il est vrai qu'elle est mauvaise en 2008 et le sera aussi en 2009. Mais il faut rappeler qu'en 2003, 2004, 2005, 2006 et 2007, la croissance mondiale a été exceptionnelle, sans précédent au cours des vingt-cinq dernières années, et pendant cette période, non seulement la France est restée à l'écart de cette croissance, mais elle est restée au voisinage du déficit excessif.

...Et non seulement la croissance mondiale était forte, mais la croissance européenne l'était aussi : elle atteignait presque 3 % en 2006 et en 2007. Pourtant, la France est restée à l'écart ; et alors que tous les pays européens ont réduit leur déficit au cours de ces deux années de croissance, la France a laissé le sien se dégrader : M. le rapporteur général l'a si bien dit, à sa façon bien sûr, qu'il n'est pas nécessaire d'y insister.

M. Jean-Pierre Brard. Ce serait cruel !

M. Pierre-Alain Muet. Effectivement !

Si la récession se prolonge – car notre pays est malheureusement déjà en récession – nous risquons de connaître à nouveau, pendant plusieurs années, une situation de déficit excessif et d'augmentation de la dette. Ce serait un scénario bien différent de celui présenté ici, dans cet exercice rituel.

Vous prévoyez une réduction du déficit en faisant l'hypothèse d'une croissance de 2,5 % par an de 2010 à 2012. Or, j'observe que cette croissance, aucun gouvernement de droite depuis vingt-cinq ans n'a réussi à l'atteindre. Peut-être réussirez-vous enfin ! Mais pour l'instant, il faut remonter vingt ans en arrière pour retrouver une telle croissance sous un gouvernement de droite.

Nous avons dit lors du débat constitutionnel qu'inscrire la nécessité d'un exercice de programmation budgétaire dans la Constitution ne garantissait pas sa réalisation. Si l'on se tourne vers le passé, cela me paraît malheureusement assez vrai. Une vraie stratégie de finances publiques exige en effet non seulement une volonté politique de réduction des déficits, mais aussi une stratégie macroéconomique sur laquelle s'appuyer. Or, si j'en juge par les six années et demie que j'ai mentionnées, où votre majorité était au pouvoir, ou bien par les dix-huit premiers mois de ce Gouvernement, il me semble que l'une et l'autre vous font défaut.

Cet exercice glissant tous les ans, fondé sur une stratégie macroéconomique elle-même glissante tous les ans – glissante à tous les sens du terme ! – ne me paraît guère efficace. Pour avoir un sens, cet exercice de programmation pluriannuel devrait se faire à un moment précis : au moment où un Gouvernement arrive au pouvoir. On suivrait ainsi l'exemple des collectivités locales, qui élaborent un plan de mandat et décrivent une situation des finances publiques pour les cinq années suivantes. Si les gouvernements s'astreignaient à une telle discipline au moment où un Premier ministre présente les grandes orientations de sa politique économique, c'est-à-dire lors de son discours de politique générale, si les gouvernements présentaient à ce moment-là une loi de programmation des finances publiques, alors on connaîtrait la stratégie du Gouvernement.

Les exercices des années suivantes ne consisteraient plus alors à décaler dans le temps des promesses de réduction des déficits – des promesses jamais tenues, comme cela apparaît très bien dans les graphique du rapport de M. le rapporteur général. Ils consisteraient au contraire à expliquer pourquoi la conjoncture a conduit le Gouvernement, le cas échéant, à changer ses choix à court terme, et ce qu'il entend faire pour revenir à la trajectoire initialement prévue – exactement comme les collectivités locales sérieuses, c'est-à-dire la plupart, le font lors d'un plan de mandat.

Je pense donc que cet exercice de stratégie à moyen terme, auquel la France se livrait autrefois lors des plans indicatifs et qu'un rapport du député de Gaulle avait préconisé de remettre au goût du jour, serait un exercice utile s'il se faisait au début d'un mandat. Les exercices successifs de programmation budgétaire à moyen terme prendraient alors tout leur sens : il s'agirait de réfléchir à la meilleure façon de revenir à la stratégie dessinée dans un plan de mandat, et non de décaler toujours dans le futur des réductions de déficit que vous n'avez jamais réussi à réaliser.

Mais il est vrai qu'il eût fallu commencer par vous donner une stratégie cohérente et adaptée à la conjoncture. Je ne reviens pas, encore une fois, sur ce mois de juillet 2007, où nous avons expédié en deux heures un débat sur la situation économique, et où nous avons, sans aucune analyse macroéconomique, vu voter un paquet fiscal qui se montait à 15 milliards : ce n'était pas une peccadille ! Cela aurait mérité un débat plus approfondi.

...Je voudrais revenir sur la situation internationale, avant de parler de la situation française.

La crise financière longuement évoquée par Mme Lagarde n'est pas un accident de parcours. Ce

n'est pas non plus la crise d'un capitalisme qui aurait été perverti par quelques opérateurs financiers irresponsables qu'il suffirait de punir pour retrouver un capitalisme d'entrepreneurs. C'est la crise d'une mondialisation libérale qui plonge ses racines idéologiques dans la révolution conservatrice des années Reagan et Thatcher, il y a près d'une vingtaine d'années, et qui a consisté à déréguler et à déréglementer tous les marchés.

Cette crise financière n'est finalement que la partie la plus visible d'une crise plus profonde. Comment oublier la crise alimentaire que le monde a connue et qui est, elle aussi, la conséquence directe de cette dérégulation, de cet envahissement de la production agricole des pays en voie de développement par un marché mondialisé et incontrôlé ?

Les crises financières sont pratiquement aussi anciennes que le capitalisme : il y en a tous les dix ans. Leurs origines sont toujours différentes : la dernière est née du marché hypothécaire, la précédente de l'internet, la précédente encore du marché immobilier – déjà ! Mais pendant longtemps, ces crises financières ne se traduisaient pas par des crises bancaires : c'était au temps où prévalait le système de Bretton Woods. Pourquoi ?

Après la grave crise de 1929, le président Roosevelt a décidé, pour éviter que des crises bancaires ne se reproduisent, de séparer complètement les banques de dépôt et les banques d'investissement, ou d'affaires – jusque là, les banques étaient universelles. L'idée était simple : puisque les banques de dépôt gèrent les dépôts de particuliers, elles ont une mission de service public ; il est donc nécessaire de les réguler, et de surcroît l'État peut s'engager à les défendre en cas de risque de faillite. Les banques d'investissement n'ont pas, elles, de mission de service public : leur cas est donc différent.

La plupart des pays ont reproduit ce modèle. Pendant toute la période d'application du système de Bretton Woods, on a su réguler le secteur bancaire à l'échelle nationale et maîtriser les mouvements de capitaux : ce n'est pas l'univers que nous connaissons depuis la libéralisation financière ! Pendant cette période, des crises de changes, des crises financières se sont produites, mais il n'y a pas eu de crise bancaire.

Nous devrions nous pencher sur cette situation, car si nous voulons vraiment revenir à une situation de maîtrise de la finance internationale, ce sont non pas des petites réformes, mais de grandes réformes qu'il faut engager. Ce marché financier dérégulé a notamment vu apparaître une titrisation complètement irresponsable, consistant à mettre dans des paquets financiers des crédits accordés par des banques sans en connaître exactement la valeur, puisqu'on mélangeait des crédits solides avec d'autres, qui l'étaient beaucoup moins. Cette multiplication des instruments a fait disparaître, au cours des dix ou quinze dernières années, tout ce qui faisait la force de la régulation financière.

Face aux risques d'effondrement du système, tous les pays ont dû mettre en place des mesures rares – je pense notamment à l'intervention des États sur le marché interbancaire. En général, les crises de liquidités étaient résolues par les banques ; pour la première fois, les États sont intervenus. C'était nécessaire, car les banques n'arrivaient plus à résoudre la crise de confiance. Mais cela doit nous conduire à mettre en place une véritable régulation internationale.

Cette régulation devra d'abord élargir le périmètre des institutions soumises à la réglementation bancaire. Il est aisé de noter que ce sont toujours des institutions non régulées, souvent non bancaires, qui ont été à l'origine des dernières crises bancaires. Ce n'est pas le cas en France, où toute institution qui accorde des crédits est régulée comme une banque, mais c'est le cas dans la plupart des pays, y compris aux États-Unis – et je ne parle même pas des paradis fiscaux.

Il faudra aussi changer les normes – c'est en cours de discussion – et appliquer complètement les accords dits « Bâle II », afin d'éviter que les crédits titrisés n'échappent au bilan des banques. Il

faudra encore agir sur les agences de notation. Mais la réforme la plus fondamentale, la plus difficile à mettre en œuvre, celle à laquelle il faut vraiment réfléchir, et pour laquelle il faudra le courage qu'avait eu en son temps le président Roosevelt, ... c'est de faire en sorte que l'institution qui accorde un crédit le supporte. Le jeu de domino que l'on a observé au cours de cette crise financière vient du fait que celui qui accorde un crédit s'en défait ensuite par la titrisation : plus personne ne sait alors où se situe le risque.

Une réflexion profonde doit être menée sur le rôle des banques de dépôt. Leur rôle n'est pas de spéculer sur les marchés en se retournant vers l'État, c'est-à-dire vers le contribuable, quand tout va mal. C'est au contraire de gérer des dépôts et de financer sur le long terme l'investissement des entreprises et des ménages ; il s'agit d'une vraie mission de service public, qui doit être garantie par l'État.

...Cela suppose que l'État soit présent, notamment lorsqu'il a recapitalisé ces banques, et donc qu'il y conserve des participations.

...Cela suppose enfin que l'on réfléchisse à la façon dont, aujourd'hui, on pourrait séparer des banques dont le rôle est de spéculer et d'autres banques, qui doivent à la fois garantir les dépôts et financer l'économie. Et si je fais référence à Roosevelt, c'est que les réflexions que j'entends ne me semblent en rien à la hauteur des enjeux de cette crise financière.

Quant aux conséquences sur l'économie réelle, disons d'abord que M. le Premier ministre, François Fillon, souvent prompt à donner des leçons, ... peut se féliciter de ce que des responsables politiques clairvoyants, comme François Mitterrand et Jacques Delors, aient porté en leur temps l'Union monétaire. Car sans l'Union monétaire, il y a longtemps que la France, dont le déficit extérieur se monte à près de 50 milliards, aurait connu une crise de change majeure, avant même la crise financière.

...Mais pour qu'une économie résiste aux conséquences d'une crise financière, encore faut-il que les moteurs internes de la croissance soient allumés. Or, ils ne le sont pas.

La crise de confiance et de croissance que connaît notre économie est bien antérieure aux effets de la crise financière. La récession est là depuis le début de l'année, à peu de chose près : le produit intérieur brut baisse depuis le mois de mars, mais quand on regarde le détail de la croissance française, on voit que la consommation des ménages baisse, elle, depuis le début de l'année. Et si la France a échappé, au premier trimestre, à une croissance négative du PIB, c'est parce que la croissance allemande a été suffisamment forte pour tirer, l'espace d'un trimestre, la croissance européenne.

Mais les conditions internes de la croissance ne sont pas réunies en France. Le pouvoir d'achat baisse depuis le début de l'année, de même que la consommation. Et sans pouvoir d'achat, sans augmentation de l'emploi, il n'y a pas de moteur de croissance interne.

Nous ne sommes pourtant pas impuissants face à une crise financière. Nous en avons déjà connu une, moins grave il est vrai, en 1998. Partie d'Asie, elle s'est transmise à la plupart des pays, y compris les pays européens qui ont alors connu un ralentissement de leur croissance. Eh bien, si vous regardez les chiffres de l'année 1998, la France a conservé 3,4 % de croissance – et pas une croissance négative, ou voisine de zéro. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'elle créait à l'époque 400 000 emplois par an, grâce à une politique active de l'emploi, parce que le pouvoir d'achat augmentait de plus de 3 % par an – c'était le pouvoir d'achat du revenu des ménages – et parce que l'investissement augmentait de 4 % par an. Autrement dit, les moteurs internes de croissance, tant du côté de l'offre que du côté de la demande, étaient allumés.

...Ce qui vous manque aujourd'hui, monsieur le ministre, c'est une politique qui permette à la demande interne et à l'investissement d'augmenter.

Il y a urgence à changer de politique et cela m'amène à dire un mot du projet de budget pour 2009.

Le président de la commission des finances l'a rappelé, ce projet de budget a été élaboré bien avant que la crise financière ne prenne de l'ampleur, à une époque où Mme la ministre disait encore que la France serait épargnée. Mais nous savions déjà, sans même connaître les chiffres du deuxième trimestre qui révélaient une baisse de la croissance, que la croissance interne française était faible.

Ce qui est grave, c'est que nous sommes déjà dans une situation de récession alors que la crise financière va provoquer un fort ralentissement de la croissance économique. Dans un tel contexte, présenter un budget récessif, un budget d'austérité, est totalement inadapté. J'entends bien que, selon vous, monsieur le ministre, ce budget n'est pas un budget récessif parce que vous n'augmentez pas les prélèvements obligatoires. Mais vous savez fort bien que, même si on laisse jouer les stabilisateurs économiques, comme le disait Mme la ministre, quand on réalise des coupes sombres dans les dépenses...

M. Michel Sapin. Des coupes claires !

M. Pierre-Alain Muet. Elles sont à la fois claires et sombres !

...Vous savez bien que le fait de réaliser des coupes aussi fortes dans les dépenses a un impact récessif. Tous les modèles utilisés par votre ministère le montrent, et les étudiants en sciences économiques le savent : une réduction des dépenses a un effet récessif beaucoup plus rapide qu'une augmentation des prélèvements. Vous ne pouvez pas prétendre qu'il n'y aura pas d'effet récessif parce que vous n'augmentez pas les prélèvements.

Votre budget est clairement inadapté à la situation économique. En période de récession, il est par exemple déraisonnable de couper les crédits au logement et à la rénovation urbaine. Ces dépenses non seulement sont nécessaires pour nos collectivités locales, mais elles contribuent à l'activité du secteur du bâtiment. De même, je crois me souvenir que, pendant la campagne de l'élection présidentielle, les trois principaux candidats avaient fait de l'éducation et de la recherche une priorité. Or, ce budget sacrifie l'éducation, sous prétexte de réduire les déficits des finances publiques. D'ailleurs, toutes les études portant sur les périodes d'austérité budgétaire dans le passé en France montrent que les effectifs qui supportent les périodes d'austérité budgétaire concernent toujours l'éducation. C'est absurde parce que cette évolution est compensée dans les périodes de vaches grasses et que si un secteur devrait bénéficier d'une véritable programmation en matière de finances publiques et d'effectifs, c'est bien l'éducation. Or tous les cycles économiques se retrouvent dans les effectifs de l'éducation nationale. Je trouve cela dramatique. Alors que l'on dit qu'il faudrait muscler notre économie, aller vers une économie du savoir, faire de l'éducation la priorité des politiques économiques, vous faites clairement un autre choix.

Le coup de frein aux politiques de l'emploi que nous constatons dans ce projet de budget pour 2009 est également un contresens au moment où l'emploi recule. Il est vrai que vous êtes des experts du contresens, on l'a vu avec le paquet fiscal. L'usine à gaz des heures supplémentaires n'aura eu pour seul effet que de substituer des heures supplémentaires à l'emploi. C'est une belle performance que d'arriver à faire croître les heures supplémentaires quand l'emploi baisse ! C'est une belle performance que de dépenser des milliards pour un effet nul sur le pouvoir d'achat global de la masse salariale !

M. Pascal Clément. Les trente-cinq heures, ce n'était pas mal non plus !

M. Pierre-Alain Muet. J'ai déjà répondu.

M. Pascal Clément. Il ne faut pas hésiter à recommencer !

M. Pierre-Alain Muet. Je n'ai malheureusement pas le temps.

...Les 400 000 emplois que vous pensez avoir créés chaque année sont à comparer aux 2 millions créés de 1997 à 2002. Tous n'étaient peut-être pas dus aux trente-cinq heures, mais il ne faut pas avoir une vision trop caricaturale de la réalité économique.

...Dépenser des milliards pour finalement obtenir un effet nul sur le pouvoir d'achat de la masse salariale, c'est faire preuve d'une totale inefficacité. Pourtant, vous ne pouviez pas ignorer ce résultat. Je me souviens en effet que lorsque Nicolas Sarkozy, alors ministre des finances, avait demandé à ses services de Bercy d'étudier cette mesure, ceux-ci lui avaient dit qu'elle aurait un coût exorbitant pour un effet nul sur le pouvoir d'achat – mais pas nul malheureusement sur les finances publiques.

L'exonération des droits de succession et le bouclier fiscal n'ont pas plus prouvé leur efficacité économique, Didier Migaud l'a montré. Dans le même temps, la prime pour l'emploi et le SMIC n'ont connu aucune augmentation et le pouvoir d'achat du revenu des ménages diminue. Il ne faut pas s'étonner dans ces conditions que, depuis un an, la confiance de nos concitoyens se soit effondrée.

...Et ce mouvement est bien antérieur à la crise financière.

Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur général, faites preuve de courage, remettez en cause votre politique, revenez sur le paquet fiscal et redéfinissez une politique économique qui soit adaptée à notre situation et qui joue à la fois sur l'offre et sur la demande !

Vous parlez beaucoup de réforme, mais quand vous prenez des mesures comme le revenu de solidarité active ou des baisses d'impôt pour les revenus les plus élevés, vous ne vous posez jamais la question de savoir quelle réforme devrait être faite en France en matière d'imposition sur le revenu. La France met en œuvre deux impôts sur le revenu : la CSG, qui est proportionnelle, et l'impôt sur le revenu, qui est progressif. Certes, la somme de ces deux impôts correspond à peu près à l'impôt sur le revenu que recueillent tous les autres pays européens, mais la différence, c'est que la progressivité ne joue, en France, que pour la moitié, pour l'impôt sur le revenu.

...Nous avons voulu rendre la CSG progressive, mais nous n'avons pas pu le faire. Nous avons alors inventé la prime pour l'emploi.

Une des conséquences de cette situation s'observe quand on passe de l'inactivité à l'activité : les dispositifs de prélèvements et de subventions font qu'on n'y gagne pas beaucoup, parfois on y perdait même. Ce constat nous avait conduits à mettre en place la prime pour l'emploi et est à l'origine du projet de RSA.

Si vous voulez conduire une politique cohérente, il faut prendre en compte ces trois objectifs : retrouver une fiscalité progressive et cohérente sur l'ensemble de l'imposition des revenus, résoudre le problème des niches fiscales qui « mitent » – je reprends votre expression, monsieur le ministre – l'impôt sur le revenu, et intégrer le RSA dans une fiscalité cohérente. Pour cela, il faut réunir l'ensemble de ces prélèvements dans ce que Didier Migaud et les socialistes appellent un grand impôt citoyen sur le revenu qui pourrait être ou familialisé ou individualisé, ma préférence allant à un impôt individualisé.

...Cet impôt pourrait par ailleurs être prélevé à la source, cela permettrait de résoudre un grand nombre des difficultés qui se posent encore avec la prime pour l'emploi ou que vous allez rencontrer avec le RSA. Cette réforme que nous proposons depuis toujours serait une grande réforme.

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. Pourquoi ne l'avez-vous pas entreprise entre 1997 et 2002 ? Vous aviez tous les éléments !

M. Pascal Clément. M. Muet n'était pas député.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. Nous ne pouvions pas tout faire !

M. Pierre-Alain Muet. Nous n'avions pas tous les éléments ! Nous avons mis en place la prime pour l'emploi, c'était un premier pas.

Notre économie souffre également d'un investissement trop faible alors même que nous disposons d'une épargne considérable. Pour résoudre ce problème, il faut, comme nous le demandons, moduler le taux de l'impôt sur les sociétés en abaissant l'impôt pour les bénéfices qui sont réinvestis et en augmentant le taux pour ceux qui sont distribués. Cela permettrait également de rééquilibrer les revenus du capital et les revenus du travail – on connaît le déséquilibre qui s'est creusé dans ce domaine depuis une dizaine d'années.

Bref, c'est une autre réforme fiscale que nous vous proposons, qui permettrait, la première mesure jouant sur la demande, la seconde sur l'offre, de mener une politique économique cohérente.

Je voudrais, pour terminer, évoquer le budget des collectivités locales. Désindexer les dotations aux collectivités locales me paraît proprement scandaleux, pour la simple raison que, contrairement à l'État, les collectivités locales n'utilisent jamais la dette pour financer des dépenses courantes.

...Or, depuis des années, le budget de l'État finance non seulement des dépenses d'investissement, mais également des dépenses courantes par le déficit. Les collectivités locales ne l'ont jamais fait puisqu'elles n'ont pas le droit de le faire.

Je trouve profondément choquant qu'à un moment où la France est malheureusement proche du déficit excessif, et l'a été pendant presque cinq ans, vous fassiez porter l'effort de rigueur que devrait faire l'État sur les collectivités locales, alors que celles-ci n'ont rien à se reprocher du point de vue de la bonne gestion des finances publiques.

Bref, si vous arrêtiez le démantèlement de la politique de l'emploi, si vous redonniez du pouvoir d'achat à nos concitoyens en augmentant le SMIC, les petites retraites, la prime pour l'emploi et en conditionnant les exonérations de cotisations sociales à la tenue de négociations sur les hausses de salaires...vous répondriez efficacement à la situation de ralentissement que connaît notre pays et qui, malheureusement, va s'aggraver avec les conséquences de la crise financière.

Si vous favorisiez l'investissement productif plutôt que la rente en modulant l'impôt en fonction des bénéfices investis ou distribués, vous auriez une réponse macroéconomique à la situation que connaît notre pays. Vous apporteriez également une réponse positive à l'inquiétude de nos concitoyens.

En conclusion, je pense, monsieur le ministre, qu'il n'y a qu'une façon de redonner un sens à la programmation des finances publiques, c'est de changer radicalement de politique pour retrouver la croissance. Votre programmation n'a de sens, en effet, que si la croissance atteint les 2,5%, seuil que vous n'avez jamais atteint. Pour cela, il faut changer de politique. Non seulement vous répondriez aux difficultés de notre pays, mais vous apaiseriez également l'inquiétude légitime de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

