

Intervention de Didier MIGAUD, Président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan – Séance du mercredi 7 janvier 2009

M. le président. La parole est à M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

[M. Didier Migaud](#), *président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.* Madame, messieurs les ministres, monsieur le président de la commission des affaires économiques, monsieur le rapporteur général, madame la rapporteure, mes chers collègues, avant de commenter le plan dit de relance par lequel le Gouvernement entend contrecarrer la crise économique, je voudrais revenir, en quelques mots, sur la crise financière qui l'a précédée et qui l'accompagne. J'exprimerai une tonalité quelque peu différente de celle des interventions précédentes.

Il y a trois mois, le Gouvernement a soumis au Parlement un collectif d'automne visant principalement à apporter un soutien massif au secteur bancaire, afin d'enrayer la crise de liquidités et de crédit qui menaçait tout le système de financement de l'économie. Une intervention publique, rapide et massive était effectivement indispensable.

Comme j'ai eu l'occasion de le dire, j'ai regretté avec beaucoup d'autres, l'absence de contrepartie suffisante exigée des établissements bancaires. Certains États membres de l'Union européenne ont, eux aussi, soutenu leurs banques, tout en demandant et en obtenant plus. Le Royaume-Uni a procédé à des quasi-nationalisations. L'Allemagne a été plus exigeante en termes de rémunération des dirigeants et de versement de dividendes. Nos collègues du *Bundestag* l'ont confirmé au bureau de notre commission des finances, il y a trois semaines.

Du côté français, il a fallu de la ténacité à notre commission et à celle du Sénat pour obtenir que soit concrétisée la mise en place d'un comité composé des présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances, du gouverneur de la Banque de France et des directeurs du Trésor et du budget, chargé de suivre la mise en œuvre des deux dispositifs de soutien aux banques créés par ce collectif. Je vous remercie, madame la ministre, d'y avoir veillé de votre côté.

Les plafonds de garantie et d'emprunt autorisés par le Parlement sont sans précédent : l'enveloppe est de 360 milliards d'euros, et les parlementaires doivent pouvoir contrôler que tout est fait pour que l'activité bancaire soit effectivement au service de l'économie. Pourtant, aux dires mêmes du médiateur du crédit, des entreprises en simple besoin de trésorerie se voient refuser le renouvellement de lignes de crédit, à moins que leurs dirigeants ne se voient demander des garanties personnelles inappropriées. Ces exemples rejoignent les témoignages que nous avons tous entendus dans nos circonscriptions.

Il importe de vérifier, comme le fera le comité de suivi qui tiendra sa première réunion à la fin du mois de janvier, que les banques respectent leurs engagements, bien modestes en réalité, puisqu'ils ne consistent qu'à maintenir le même rythme de progression des encours de crédits qu'en 2007. Le chiffre que vous avez annoncé, madame la ministre, le confirme. Cet objectif est le premier à atteindre pour atténuer la crise économique, dont nous avons vu les effets en France dès cet été, lorsque les chiffres de l'emploi se sont brutalement détériorés.

Le projet de loi de finances pour 2009, tel qu'il nous a été présenté en septembre, était peu réaliste. M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique le reconnaît. Il reposait sur des hypothèses de croissance évidemment – et malheureusement – trop optimistes, nous avons été nombreux à le dire. Il rognait sur les dépenses d'intervention, comme celles de l'emploi et du logement, alors qu'à l'évidence, c'est là que l'État devait porter ses efforts. Bref, de révision en révision, nous voici arrivés à ce plan de relance, annoncé à hauteur de 26 milliards d'euros.

Pour être pertinent et efficace, un plan de relance doit réunir quatre caractéristiques : il doit être global, massif, d'effet immédiat et équilibré entre relance de la demande – c'est-à-dire soutien au pouvoir d'achat – et soutien à l'investissement.

Est-ce bien ce que vous nous proposez ?

Il est permis d'en douter. Analysons ce plan, terme à terme.

Premièrement, est-il global et massif ? Vingt-six milliards d'euros, pour la France, est-ce assez ? Votre proposition est-elle à la hauteur de la situation ? Le FMI alerte les pays depuis plusieurs semaines sur l'ampleur exceptionnelle de la crise. Il préconise d'agir vite et fort, et demande que les grands pays industrialisés adoptent tout de suite une relance budgétaire de 2 % de leur PIB, quitte à l'accroître prochainement jusqu'à 3 % si nécessaire. La Commission européenne, quant à elle, a estimé que les États membres devaient injecter 200 milliards d'euros dans leurs économies, soit 1,5 % du PIB de l'Union, 170 milliards relevant de la charge des États eux-mêmes.

Qu'il s'agisse du FMI ou de la Commission, il est intéressant de relever qu'ils demandent une action coordonnée des États car, bien entendu, il est fondamental qu'ils agissent tous dans le même sens. Il n'est pas question de relancer la consommation dans un pays au seul profit des autres économies.

D'ores et déjà, la Grande-Bretagne a adopté un plan de l'ordre de 24 milliards d'euros. L'Allemagne va lancer un second plan de 50 milliards d'euros. Le Japon, la Chine et les États-Unis doivent adopter des mesures dépassant les mille milliards d'euros. Une série de plans de relance budgétaire se mettent donc en place simultanément dans les pays de l'OCDE et en Chine.

Dans ce contexte, que fait la France ? Le ministre chargé de la mise en œuvre de la relance nous a dit hier qu'elle allait affecter, au total, 428 milliards d'euros supplémentaires à l'économie. Quatre cent vingt-huit milliards, soit 20 points de PIB ? Dans ce cas, le plan est massif. Mais je crains que le ministre, emporté par son enthousiasme, n'ait procédé à des additions audacieuses en mêlant, par exemple, garanties et dotations budgétaires. Non, ce ne sont pas 428 milliards d'euros qui vont être injectés, en 2009, dans notre économie.

Revenons à la réalité : avec 26 milliards d'euros annoncés, la France affiche une relance à hauteur de 1,3 % de son PIB, ce qui paraît timide, si l'on considère que l'une des clés du succès de ces plans tient au caractère massif des interventions.

Deuxièmement, ce plan est-il d'effet immédiat ? Est-ce bien en 2009 qu'il produira ses effets ? Sur 26 milliards d'euros, 4 sont à la charge des entreprises publiques et non du budget de l'État. Il s'agit d'EDF, de GDF Suez, de la RATP, de la SNCF et de La Poste. Quelle est la

position de leurs organes dirigeants ? L'effort demandé leur paraît-il compatible avec la situation actuelle de leurs comptes et avec leurs programmes d'investissement, qui étaient déjà décidés pour 2009 ?

Vingt-six moins quatre, ce sont donc 22 milliards d'euros qui devraient peser sur le budget de l'État. Mais, en réalité, en 2009, ce sont plutôt 18,5 milliards d'euros, puisque le doublement du prêt à taux zéro ne commencera à avoir un coût qu'en 2010, que 500 millions d'euros de crédits de la défense sont déjà ouverts, que des ajustements sont à faire en matière de logement et que certains des crédits de paiement ne seront engagés qu'en 2010. Dix-huit milliards d'euros et demi, en 2009, c'est moins de 1 % du produit intérieur brut !

Deuxième observation : une large part des sommes comptabilisées au titre des dépenses supplémentaires en 2009 correspond à une simple anticipation de versements qui devaient être faits de toute façon : remboursements de créances fiscales pour plus de 9 milliards d'euros, ou augmentation des avances sur les marchés publics, pour 1 milliard.

Troisième observation, qui est une véritable préoccupation : les dépenses envisagées pourront-elles être effectives en 2009 ? Je reviens sur le surcroît d'investissement demandé aux entreprises publiques. Est-on assuré que celles-ci pourront enclencher des grands chantiers supplémentaires dès les premiers mois de 2009 ? Quelle est la part de chacune d'elles ? Je note que la société Réseau ferré de France était citée dans le discours du président de la République, mais n'a finalement pas été incluse dans le plan. Un de ses responsables n'a-t-il pas déclaré : « Pour nous, le fait d'accélérer un chantier n'est pas une question d'argent ». Il se pose un problème de faisabilité.

Les entreprises publiques et l'État, qui s'est engagé lui-même sur 4 milliards d'investissements supplémentaires en 2009, ont-ils les moyens de leurs ambitions ?

Enfin, dans la mesure où ces opérations d'investissement pourraient être réalisées en 2009, en a-t-on estimé les effets en termes d'emplois et, au final, de pouvoir d'achat ? À partir de quand se feront-ils sentir en 2009, et pour quel volume d'emplois et de pouvoir d'achat ?

Qu'attend-on surtout des collectivités territoriales, qui réalisent 75 % de l'investissement public ? Le rapporteur général, comme vous-même, monsieur Devedjian, relève « l'effet de levier du dispositif pris en charge par l'État [...] qui conduira les collectivités locales à accroître leurs efforts ». Mais, il y a quelques mois, j'avais cru comprendre que l'on estimait qu'elles dépensaient trop.

Non, monsieur le rapporteur général. C'était le besoin de financement des collectivités territoriales qui était en cause, ce qui correspond, vous le savez bien, à de strictes dépenses d'investissement.

Quand on dit que les collectivités territoriales contribuent à une aggravation du déficit des comptes publics, il faut toujours préciser que leur besoin de financement correspond à des dépenses d'investissement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*) !

En d'autres lieux, monsieur le rapporteur général, vous partagez totalement mon point de vue. (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)

Sait-on ce que les collectivités locales sont en mesure de réaliser, même si elles bénéficient de l'anticipation des versements du FCTVA ? La lecture du programme de stabilité transmis à la Commission européenne, le 22 décembre dernier, n'est guère éclairante sur ce point, puisque le rythme de dépense des collectivités territoriales, au contraire de celui de l'État, ne semble pas modifié par le plan de relance, non plus que leur besoin global de financement. Il est assez étonnant de considérer, comme le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, que l'on peut leur demander plus, sans que cela ait aucune conséquence sur leur besoin de financement, par rapport au solde des comptes publics. C'est encore une des inconnues qui entourent les propositions formulées par le gouvernement français dans le cadre du plan de stabilité.

Est-il bien ciblé ?

Nous avons déjà eu quelques échanges, monsieur le ministre, sur ce que devait être le plan de relance dans les circonstances actuelles. Plusieurs options s'offrent à notre pays, selon l'analyse que l'on fait de la crise, et je ne suis pas sûr que nous nous rejoignons sur ce point.

Je me reporte au discours prononcé par le Président de la République, à Douai, qui a débuté sur ces mots : « Notre réponse à la crise, c'est l'investissement, parce que nous avons des retards d'investissement considérables, des retards de compétitivité qui se sont accumulés depuis trente ans ».

Mais, si je me reporte également à l'analyse du chef économiste du FMI, la crise économique que nous traversons a pour principale composante un effondrement de la demande. La Commission européenne – il faut lui en donner acte – ne dit pas autre chose, lorsqu'elle préconise de bâtir les plans de relance sur deux piliers : l'investissement et « une injection massive de pouvoir d'achat pour soutenir la demande et restaurer la confiance ». Il y a bien nécessité d'agir immédiatement et massivement sur la demande, sans bien sûr négliger les investissements, à partir du moment où l'on peut les engager rapidement. Le FMI insiste sur la nécessité d'éviter toute mesure qui incite à l'épargne, mais de cibler les interventions sur les populations les plus fragiles, qui consacreront immédiatement les sommes allouées à la consommation.

Vous allez me dire que vous avez déjà réalisé le volet « consommation », puisque vous avez fait adopter la loi TEPA, que vous complétez par quelques mesures dans ce plan, ainsi que par ce que vous présentez comme un formidable accroissement des transferts sociaux. N'est-ce pas le raisonnement que vous avez repris tout à l'heure ?

Je ne reviendrai pas sur la loi TEPA, sinon pour redire qu'elle n'est en rien un plan pertinent, efficace et juste de soutien de la demande. Ses mesures ont été prises avant le début de la crise économique, et je veux croire qu'elles n'auraient pas été les mêmes si vous l'aviez pressentie. L'exonération de 95 % des successions a-t-elle servi à autre chose qu'à renforcer la tendance à l'épargne ?

La déduction des intérêts d'emprunts immobiliers n'a-t-elle pas contribué à entretenir le haut niveau des prix dans ce secteur ? L'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires n'a-t-elle pas une responsabilité dans la destruction des emplois intérimaires et dans l'augmentation du chômage ?

Le passage du bouclier fiscal à 50 % était-il justifié ? Moins que jamais, depuis que nous avons découvert que son mode de calcul était faussé !

Je ne comprends pas que vous ne reveniez pas sur ces mesures. La relance TEPA n'a jamais été la bonne. J'en veux pour preuve l'absence de décollage de la croissance fin 2007 et début 2008, soit avant que la crise économique ne commence à produire ses effets.

Quelles sont les mesures sociales, dans le plan de relance ? La liste en est vite dressée : une prime de solidarité active, qui sera versée en avril, pour 760 millions d'euros, une dotation de 500 millions d'euros au titre de l'accompagnement des demandeurs d'emploi – qui inclut l'augmentation du nombre de contrats de transition professionnelle – et une aide à l'amélioration de l'indemnisation du chômage partiel. Si l'on y ajoute la prime à la casse, pour 220 millions d'euros, c'est moins de 1,5 milliard d'euros qui est consacré à la relance par la consommation, notamment pour les moins favorisés.

Restent les transferts sociaux, qui augmenteraient de 17 milliards en 2009 : 17 milliards d'euros, c'est en effet la progression prévisionnelle des dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base votées en loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Mais 17 milliards d'euros, c'est la progression normale des dépenses constatée chaque année en loi de financement ! Entre 2006 et 2007, ces dépenses ont augmenté de 17,7 milliards et, entre 2007 et 2008, de 16,9 milliards. L'augmentation prévue pour l'année 2009 est donc en adéquation avec celles des années précédentes, ni plus ni moins.

Une fois encore, le rythme de croissance des dépenses sociales ne semble en rien modifié par le plan de relance. On peut même s'étonner que, malgré le jeu des stabilisateurs économiques, qui devraient conduire à des pertes de recettes et à une progression plus rapide des dépenses sociales, il reste constant et que l'on n'envisage pas une dégradation plus forte des comptes sociaux.

En dehors de ces dépenses, dont la progression n'a aucun caractère exceptionnel et qui incluent même la revalorisation du minimum vieillesse, celle des petites pensions agricoles et les mesures en faveur de l'emploi des seniors, je ne vois que la revalorisation de l'allocation adulte handicapé, qui devrait correspondre à 110 millions d'euros et la création du RSA, qui représente 1,5 milliard d'euros en année pleine, soit 750 millions d'euros en 2009 : en tout, moins d'un milliard d'euros en 2009.

Loin de moi l'idée que les dépenses d'investissement ne soient pas utiles. J'aurais d'ailleurs préféré que l'accent fût mis sur des dépenses de cette nature dès l'été 2007, quand, au cours de la discussion de la loi TEPA, je trouvais vos mesures mal ciblées. Mais, en l'occurrence, je doute que votre projet réponde bien à une crise caractérisée par l'effondrement de la demande.

Dans ce plan, seuls constituent réellement une nouveauté, côté investissement, 4 milliards d'euros de dotations budgétaires de l'État et, côté consommation, 1,5 milliard d'euros. En y ajoutant, pour 2009, les mesures relatives à l'AAH et au RSA : 2,5 milliards d'euros au plus seront dirigés, sans effet différé, vers la consommation. Cela n'est pas à la mesure de la crise.

Pour conclure, je dirai quelques mots des comptes publics. Je ne vous ferai pas le procès du déficit record qui s'annonce puisque, à défaut d'être en accord avec vous sur le choix des mesures, je considère qu'à une situation exceptionnelle peut correspondre un déficit exceptionnel. Toutefois, mon inquiétude vient de ce que ce déficit fait suite à d'autres et, à ce

niveau, il est le premier d'une nouvelle série qui risque d'être longue. Pour une fois, les critères de Maastricht tombent à point nommé, à partir du moment où ils permettent de retraiter les sommes en droits constatés. On ajoute, on retranche, et nous voilà à 69,5 milliards d'euros de déficit budgétaire, et, pour l'ensemble des comptes, juste en dessous de 4 % du PIB.

Mais il semble que ces chiffres n'aient déjà plus cours puisque les recettes de 2008 sont plus faibles que prévu, et qu'en conséquence, les estimations pour 2009 vont, elles aussi, être révisées à la baisse.

Quoi qu'il en soit, c'est aussi et surtout le déficit en comptabilité budgétaire qu'il nous faut examiner, car il faut le financer. Il serait de 79,3 milliards, voire de 81 ou de 82 milliards d'euros, si vous nous confirmez la moins-value des recettes en 2009. Quant aux comptes sociaux, ils connaîtront un déficit sûrement supérieur à celui de votre prévision, notamment en raison d'une évolution de la masse salariale que l'ACOSS estime entre 1,5 et 1,7 % pour 2009, et non à 2,75 %, comme vous le faites.

Le besoin de financement pour 2009 se situera, compte tenu du déficit des administrations publiques locales, au-delà de 90 milliards d'euros et sera vraisemblablement proche de 100 milliards d'euros, soit 5 % du PIB.

Votre plan étant fait essentiellement d'anticipations, vous escomptez que le surcroît de dépenses d'investissement fait en 2009 sera autant à défalquer en 2010. J'en doute fort. Si vous parvenez à multiplier les grands chantiers, vous ne les interromprez pas à coup de simple arithmétique.

Il semble que nous soyons confrontés à l'alternative suivante : soit vous ne parviendrez pas – et on peut le regretter – à tenir vos promesses quant à l'augmentation des investissements en 2009, et votre plan de relance, insuffisant du point de vue de la demande, sera quelque peu dérisoire au regard des besoins. Vous devrez le faire suivre d'un autre plan, tout en ayant, je le crains, perdu du temps et donc de l'efficacité. Soit de nouveaux chantiers seront effectivement enclenchés au cours de 2009, ils ne produiront, en termes d'emploi et de pouvoir d'achat, que des effets différés, et il ne sera pas question d'y mettre un terme le 31 décembre de cette année. Un important déficit sera donc encore de mise en 2010, et sa réduction à 1,1 % du PIB en 2012, comme vous l'annoncez à la Commission européenne, ne semble pas à notre portée.

Comment se fera la sortie de crise ? Je crains que les emprunts de la France deviennent d'un coût plus élevé que ceux des pays voisins, en raison de la mauvaise situation de ses comptes et je redoute que notre pays se retrouve dans une position bientôt très affaiblie par rapport à celle de ses partenaires.

Je conclurai en faisant deux remarques relatives au contrôle du Parlement sur l'évolution des finances publiques.

Tout d'abord, la création de la mission « Plan de relance » me paraît être une entorse à la LOLF dans la mesure où les dotations budgétaires qui la constituent sont, en réalité, des ajouts à des crédits de missions existantes. Il sera bien difficile d'en suivre l'exécution, à l'aide d'un rapport annuel de performances qui devra nécessairement faire référence à d'autres rapports annuels de performances. Nous risquons fort de perdre en lisibilité à la fois sur le plan de

relance et sur l'ensemble des politiques publiques qu'il recouvre, les indicateurs des autres missions perdant de leur pertinence.

Ensuite, une autre difficulté apparaît. Bruxelles vient d'être destinataire d'une programmation des finances publiques 2009-2012 qui ne correspond en rien à celle du projet de loi toujours en discussion au Parlement. Alors que l'objectif affiché de ce projet de loi de programmation était d'améliorer notre information et la cohérence de celle-ci avec les chiffres qui sont de longue date transmis à la Commission européenne, la situation est paradoxalement rendue moins lisible par la coexistence des deux documents. S'agissant d'une programmation censée nous lier pour trois ans et conditionner le niveau des crédits affectés à chaque mission budgétaire durant cette période, l'improvisation constante n'est pas une bonne méthode.

Il serait sage que le Gouvernement lève l'urgence qu'il a déclarée afin qu'une seconde lecture soit possible à l'Assemblée nationale. Cela lui éviterait de se retrouver dans l'obligation de déposer des amendements à l'issue d'une commission mixte paritaire dépourvue de sens.

Oui, un plan est nécessaire, mais celui que vous proposez est insuffisant. Il fait l'impasse sur la demande et donc sur le pouvoir d'achat : il est unijambiste. Il devra donc en appeler rapidement un autre, plus massif, plus équilibré et plus juste dans l'effort demandé. Le rapporteur général a déjà parlé d'un prochain plan de relance, le Président de la République évoquait le sujet ce matin : vous êtes donc bien conscient de l'insuffisance du plan de relance que vous nous proposez aujourd'hui. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)