Même pas besoin de 49-3 pour annuler 10 milliards de crédits budgétaires

lundi 4 mars 2024, par Jean-François COLLIN

Le budget de l'État pour 2024 a été adopté sans vote du Parlement, le gouvernement d'Elisabeth Borne ayant décidé de recourir à la procédure de l'article 49-3 de la Constitution. Quelques semaines après sa promulgation, le gouvernement supprime par un simple décret du 21 février 2024, 10 milliards d'euros de dépenses prévues par le budget qu'il avait imposé au parlement.

Une réduction brutale des dépenses de l'État décidée par l'exécutif

10 milliards d'euros, cela ne représente que 2% du total des dépenses de l'État (491,9 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale. C'est pourtant plus que ce que prévoit l'article 14 de la loi organique du 1er août 2001 relatives aux lois de finances, qui précise que les annulations de crédits par décret ne peuvent dépasser 1,5% des crédits ouverts en loi de finances, ce qui constitue un premier motif d'étonnement.
C'est aussi plus que ce que les députés et les sénateurs parviennent à obtenir comme modifications du projet de budget du gouvernement quand le débat parlementaire peut avoir lieu, après des semaines de discussion. Car même si les députés et les sénateurs consacrent chaque année plusieurs semaines à la discussion du budget de l'État, celui-ci reste un acte de l'exécutif et le pouvoir d'amendement des parlementaires est réduit à très peu de choses.

Surtout, 10 milliards ce n'est pas rien si on les rapporte aux priorités affichées par le gouvernement. Celles-ci étaient précisées dans le compte rendu officiel du conseil des ministres du 27 septembre 2023 qui a adopté le projet de loi de finances soumis au Parlement :

« (C'est) le budget le plus vert de notre histoire : 10 milliards d'euros de financements supplémentaires sont prévus par rapport à 2023 pour soutenir les principaux leviers de la planification écologique et donner aux territoires les moyens d'agir, en matière de ressources naturelles, de rénovation des bâtiments, de sobriété énergétique, de mobilité et de décarbonation de l'industrie. Ces financements comprennent notamment une hausse du fonds vert pour les territoires à 2,5 milliards d'euros. Les métiers de l'enseignement sont revalorisés et le budget de l'Éducation nationale augmentera de 3,9 milliards d'euros, après une hausse de même ampleur en 2023. »

Mais les proclamations du gouvernement à l'automne 2023 sont démenties par les actes qu'il prend au début de l'année 2024. 10 milliards, c'est ce que le gouvernement se targuait d'apporter comme moyens supplémentaires à l'action publique en 2024, en particulier dans le domaine de la transition écologique. C'est maintenant le montant des annulations de crédits auxquels il vient de procéder.

Or, les principales victimes du décret d'annulation de crédits que le gouvernement vient de signer sont précisément les fameuses priorités qu'il se fixait pour 2024.

La mission "Écologie, développement et mobilité durables" est en effet la plus durement frappée par les mesures de réduction, des dépenses publiques avec une annulation de 2,13 milliards d'euros qui représente 10% des crédits initiaux. Les dispositifs d'aide aux ménages destinés à les accompagner dans la transition énergétique : MaPrimeRénov', chèque énergie, aides à l'acquisition de véhicules propres, sont réduits de 950 millions d'euros.

Les missions "Enseignement scolaire" et "Recherche et enseignement supérieur" seront privées de 691

millions d’euros et de 904 millions d’euros (soit 1,595 milliards d’euros). On est loin de l’augmentation annoncée du budget de l’éducation nationale.

L’annulation de 736 millions d’euros de la mission "Cohésion des territoires" touche des politiques publiques comme l’aide à l’accès au logement (-300 millions d’euros), l’amélioration de l’habitat (-358 millions d’euros), alors que le marché de l’immobilier est en plein marasme en raison de la politique du gouvernement qui a aggravé les effets de la hausse des taux d’intérêt. Le principal promoteur immobilier français, le groupe Nexity, vient d’ailleurs d’annoncer un plan de licenciement massif en conséquence de cette crise.

Même la mission "Santé" n’est pas épargnée ; elle perd 70 millions d’euros dont elle aurait eu bien besoin pour améliorer la situation déplorable de la santé en France.

Le gouvernement justifie cette réduction des dépenses de l’État par des prévisions de croissance en 2024 qui sont inférieures à celles qui ont été retenues pour établir le budget à l’automne. Le gouvernement prévoyait 1,4% de croissance en 2024, Bruno Le Maire table maintenant plutôt sur 1% et beaucoup d’économistes pensent plutôt qu’elle sera de l’ordre de 0 8%. Les recettes fiscales seront donc inférieures aux prévisions elles aussi et le déficit budgétaire, faute de mesure de rééquilibrage, dépasserait les 4,4% du PIB que le gouvernement s’est engagé à respecter en 2024 devant la commission de l’Union européenne et ses partenaires de la zone euro.

La gestion des finances publiques par Emmanuel Macron et ses gouvernements successifs pose problème tant sur le processus de décision que sur le contenu de ces décisions.

Un processus de décision non démocratique et inefficace

L’élaboration du budget en France est un processus très long, faisant intervenir de nombreuses instances dont l’utilité ne paraît pas évidente au vu du résultat et non démocratique.

La direction du budget prépare la loi de finances en lien avec les autres administrations à partir du mois de février d’une année pour l’année suivante. Le projet est arrêté dans le courant de l’été. Il est soumis à l’avis du haut conseil des finances publiques présidé par le premier président de la Cour des comptes, puis soumis à l’avis du conseil d’État avant d’être déposé sur le bureau de l’Assemblée nationale, délibéré par les 2 chambres, puis examiné par le Conseil constitutionnel, systématiquement saisi par les parlementaires.

On notera que le Haut conseil des finances publiques a jugé « plausible » le scénario économique présenté par le gouvernement, tout en déplorant le rythme trop lent de réduction des déficits budgétaires. Il n’a donc pas fait preuve de plus de clairvoyance que le gouvernement dans son évaluation de la situation économique.

Le Conseil constitutionnel n’a pas lui non plus considéré que la loi des finances adoptée dans les conditions rappelées ci-dessus n’était pas sincère en ce qu’elle surestimait les recettes fiscales attendues au regard de la situation économique. Il est vrai que celui-ci s’il n’est pas composé majoritairement de juristes n’est pas non plus composé d’économistes.

Pourtant, la majorité des économistes prévoyait dès l’automne 2023 une croissance française inférieure à 1% en 2024, par exemple la banque de France ou l’OFCE.

Comment ne pas être interloqué devant le changement d’attitude soudain du gouvernement vis-à-vis de son propre budget ? Il se vante à l’automne d’imposer un budget volontariste permettant d’atteindre de grands objectifs dans le domaine de l’environnement et de l’éducation, puis pratique des coupes drastiques dans les budgets des ministères concernés et remet en cause, un mois et demi après sa promulgation, ses hypothèses économiques.

Pour MM. Macron et Attal, la politique n’est décidément plus qu’un exercice de communication.

M. Attal avait réussi à nous faire croire avant d’être nommé Premier ministre, que l’éducation nationale allait être une priorité de l’exécutif. Sa communication très volontariste occultait les 2 500 suppressions de postes figurant au budget 2024 alors même qu’il annonçait des centaines de créations d’emplois qui seraient financés « sur la trésorerie du ministère ». L’annulation, au mois de février, de 478 millions d’euros de crédits de rémunération des personnels du ministère de l’éducation nationale qui représente le financement d’environ 10 000 postes de fonctionnaires selon le collectif « Nos services publics », met fin à ce mensonge.

Comment le président de la République et le Premier ministre peuvent-ils encore s’indigner contre les diffuseurs de fausses informations ?

Ce nouvel épisode d’une gestion décidément brouillonne, inconséquente et marquée par l’incompétence, décrédibilise encore un peu plus la parole et l’action publique.

Il n’y a pas qu’une seule politique possible

Qu’il faille adapter les finances publiques à l’évolution de la situation économique, soit.

Même si l’on accepte l’explication selon laquelle le gouvernement ne découvre qu’au début de l’année le ralentissement économique qu’il n’avait pas anticipé, plusieurs solutions existent pour adapter la gestion des finances de l’Etat à cette nouvelle situation.

On peut faire des économies, bien sûr, et différer ou annuler certaines dépenses.

Mais on, peut aussi réduire les déficits en augmentant les recettes de l’État. Mais pour cela, il faudrait qu’E Macron remette en cause le dogme de la réduction continue des impôts dans lequel il s’est enferré. Cela serait d’autant plus justifié que la situation économique n’a visiblement pas été mauvaise pour tout le monde et que les entreprises du CAC 40 ont réalisé en 2023 des bénéfices historiques leur permettant de distribuer des dividendes records. Il faudrait aussi que le gouvernement revienne devant le Parlement pour adopter les mesures fiscales nécessaires qui ne peuvent pas être instaurées par décret.

Plutôt que de réduire de 10% les crédits consacrés par le ministère de la transition écologique à la lutte contre le changement climatique, la création d’un impôt même temporaire sur les profits exceptionnels des entreprises et le revenu des plus riches, aurait été un meilleur moyen de faire face à la situation. Il ne s’agit pas d’une proposition révolutionnaire, elle figure en toutes lettres dans le rapport sur « les incidences économiques de la lutte contre le changement climatique » remis par Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz à la Première ministre en mai 2023. Ce rapport insistait sur l’importance des investissements nécessaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et adapter le pays au changement climatique. Il indiquait également que les effets de cette adaptation seraient inégalitaires et suggérait de soutenir les revenus des catégories les plus touchées. Enfin il préconisait un impôt temporaire pour financer tout cela. Le ministre en charge du budget, Bruno Le Maire, a immédiatement indiqué qu’il n’en était pas question. Il a persévéré dans la présentation du budget pour 2024, ne tirant aucune conséquence de ce rapport très pertinent remis au gouvernement.

Le président de la République et son gouvernement persévèrent dans leurs erreurs d’orientation en taillant dans les moyens qui devraient être consacrés en priorité à l’action gouvernementale, Ils persévèrent également dans leur désastreuse façon de gouverner le pays, qui en accentue l’impuissance et la division. Les prochaines élections confirmeront le rejet qui frappe le Président de la République et le condamneront encore un peu plus à l’impuissance jusqu’à la fin du son mandat.

La cinquième République est souvent décrite comme une monarchie républicaine. Mais même Louis XVI fut obligé de réunir les États généraux pour augmenter les ressources financières de l’État et comme il ne disposait pas de l’article 49-3, cela lui fut fatal. Et en République, on ne peut pas concevoir que le

parlement ne soit pas appelé à voter le budget. Notre système politique présente les pires traits de la monarchie sans rien qui rappelle ceux de la République. On voit mal comment il pourrait se survivre longtemps.

Jean-François Collin
1er mars 2024