



# 2018 : un budget de classe

***Anne Eydoux***

***Michaël Lainé***

***Philippe Légé***

***Christophe Ramaux***

***Henri Sterdyniak***

Octobre 2017

[www.atterres.org](http://www.atterres.org)

Réduire les dépenses publiques et sociales pour diminuer les impôts sur les riches et augmenter les profits des entreprises, telle est l'obsession des classes dominantes en Europe, des technocraties nationales et de la Commission européenne. En même temps, les gouvernements doivent tenir compte des besoins des citoyens et les dépenses publiques sont nécessaires, même pour les entreprises, de sorte qu'ils ne peuvent aller trop loin et trop vite.

Le Pacte de stabilité et le Traité budgétaire continuent à préconiser des politiques restrictives en Europe ne tenant pas compte des exigences macroéconomiques. En même temps, les entreprises souffrent elles aussi de ces politiques d'austérité. Les gouvernements nationaux doivent gérer cette contradiction.

La politique budgétaire d'Emmanuel Macron et de son gouvernement repose sur une priorité : il faut réduire fortement la fiscalité sur les plus riches (les investisseurs financiers) ou futurs plus riches (les entrepreneurs) pour inciter ceux-ci à rester ou à revenir en France et s'aligner sur les nouvelles normes du capitalisme financier. Il s'agit de faire entrer la France en plein dans la concurrence fiscale pour les plus riches, même si celle-ci est globalement un jeu à somme négative pour les peuples.

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 s'inscrit dans la logique européenne d'un objectif de solde structurel équilibré à terme. Or, comme nous allons le voir, la mesure du solde structurel est arbitraire et l'objectif absurde. La politique budgétaire française sera légèrement restrictive en 2018, année où la baisse du déficit public devrait heureusement être inférieure aux exigences de Bruxelles ; elle serait plus nettement restrictive encore les années suivantes. Les réformes envisagées (un ministre des finances de la zone euro pour contrôler le budget des États membres) sont lourdes de menaces. Pour équilibrer sa politique, le gouvernement prétend donner du pouvoir d'achat aux salariés par la baisse des cotisations sociales. Mais celle-ci est financée par des ponctions sur les retraités et remet en cause la nature même des prestations chômage. La baisse de la taxe d'habitation sera financée par la baisse des dépenses des collectivités locales.

L'objectif est de faire croire aux salariés que c'est uniquement en baissant les dépenses publiques et sociales qu'ils peuvent dorénavant avoir des hausses de pouvoir d'achat.

La baisse des impôts et celle du déficit public devront être financées par la baisse des dépenses publiques. Cette baisse, est-il prévu, ira croissante jusqu'en 2022. Pour 2018, certains secteurs ont résisté à la baisse de leurs dépenses (armée, justice, etc.). Outre les retraités, les principales victimes seront des secteurs cruciaux : l'emploi (forte réduction du nombre d'emplois aidés), le logement social (baisse des APL, mise en difficulté des HLM), les dépenses des collectivités locales. À terme, le gouvernement veut revoir le périmètre de l'action publique, ce qui implique des privatisations et la mise en place de services privés moins satisfaisants, plus coûteux, moins équitables (comme le montrent les exemples des sociétés d'autoroute, de Dexia, des partenariats public-privé), avec de plus grandes inégalités de revenus et de statuts pour le personnel.

Cette note examine la programmation budgétaire 2018-2022, le PLF et le PLFSS 2018. Elle commence par présenter le contexte : celui de l'évolution actuelle de la conjoncture et de la croissance (1) avant d'analyser la projection budgétaire du gouvernement (2). Elle examine ensuite le désarmement fiscal qu'organise le budget (3), puis revient sur les réductions des dépenses publiques (4) avant de conclure (5).

\* \* \*

## **1 - La conjoncture et la croissance**

À la mi-2017, la France a connu trois trimestres de suite de croissance à 0,5 %. Les conjoncturistes prévoient encore deux trimestres à 0,5 %, ce qui signifierait pour l'année 2017 une croissance à 2 % en glissement annuel et de 1,8 % en moyenne. La croissance a été favorisée par le bas niveau de l'euro et du prix du pétrole, de faibles taux d'intérêt et une reprise en zone euro permise par un relâchement des politiques d'austérité. Par ailleurs, le gouvernement sortant avait mis en place des mesures ponctuelles de soutien à la croissance : suramortissement des investissements, prime à l'embauche dans les TPE, etc...

Dans la seconde partie de l'année 2017, la politique budgétaire française sera moins favorable que dans la première (diminution du nombre d'emplois aidés et des places en formation pour les jeunes, fin du suramortissement, fin de la prime à l'embauche). L'austérité budgétaire décidée durant l'été sous prétexte de passer sous la barre des 3 % de déficit pourrait jouer négativement au second semestre : 4,5 milliards d'économie, c'est 0,4 % du PIB semestriel en moins. La baisse du dollar (-12 % par rapport à début 2016) et de la livre (-14 %) pourraient coûter 1 % de croissance sur deux ans. En sens inverse, la croissance de la zone euro peut s'auto-entretenir et la France peut bénéficier à court terme de la confiance des entrepreneurs après la victoire d'un président *pro-affaires*. Les enquêtes de conjoncture de septembre sont bien orientées. Par ailleurs, l'inflation resterait stable à 1 % en 2017 et 1,1 % en 2018. Les taux d'intérêt ne remonteraient pas.

Le taux de marge des entreprises est remonté à 31,9 % en 2016 contre 32,8 % en 1988-2007, mais 31% en 1970-72. En fait, compte tenu des différentes baisses d'impôts, la part des profits (mesuré par l'excédent brut d'exploitation, EBE, après impôts sur les sociétés, IS) dans la valeur ajoutée qui était de 28,2 % en 2006 est de 28,5 % en 2016. Les mesures mises en œuvre par le gouvernement Valls ont rétabli la situation financière des entreprises, en contrepartie du maintien du déficit des finances publiques.

**Tableau 1 : PIB, emplois et productivité horaire (en % par an), la rupture de 2017**

	PIB	Emploi ETP	Heures travaillées	Productivité horaire
1997-2007	2,4	1,25	0,6	1,8
2007-2017	0,5	0,15	0,0	0,5

Cependant, les pertes de production, d'emploi et de productivité induites par la crise financière restent massives. En 2017, le PIB français est inférieur d'environ 11 % à ce qu'aurait impliqué l'évolution tendancielle d'avant crise (tableau 1). La poursuite de la baisse du chômage telle qu'enclenchée avant la crise aurait amené à un taux de chômage de l'ordre de 5,3 %. Le point délicat est l'interprétation du ralentissement de la croissance de la productivité du travail : est-il dû à l'épuisement structurel du fait de l'importance des services et du faible impact des innovations, à la mauvaise mesure de la qualité des produits innovants et de la productivité des services ou, au contraire, à l'impact temporaire de la crise (certaines entreprises conservent des sureffectifs), à l'effet

Kaldor-Verdoon (la productivité ralentit de fait de la faible croissance), aux politiques d'emplois de travailleurs non qualifiés ?

En un an, le taux d'emploi a augmenté de 1,1 %, le taux d'activité de 0,6 %, le taux de chômage n'a baissé que de 0,5 point (de 10 à 9,5 %). Cela témoigne du nombre important de chômeurs découragés qui reviennent en activité quand la situation de l'emploi s'améliore. A la mi-2017, l'emploi représentait 26,2 millions de personnes ; il y avait 2,7 millions de chômeurs au sens du Bureau international du Travail (BIT), mais 1,5 million de chômeurs découragés (des personnes qui souhaiteraient travailler mais qui ont renoncé à chercher un emploi) et le sous-emploi représentait 0,8 million d'emplois en équivalent temps plein (ETP), des personnes qui travaillent à temps partiel, mais qui souhaiterait travailler plus. Soit 4,9 millions de chômeurs (au sens large). Il manque 2,3 millions d'emplois en ETP (9,5%) pour avoir un taux de chômage de 4,5 % (qui correspond *grosso modo* au quasi plein emploi). Il manque 4,8 % d'emploi pour arriver à un taux de chômage de 7 %. Cela est à portée de main : rappelons qu'entre 1997 et 2001 la France a créé 2 millions d'emplois.

\* \*

## **2 - La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 : une projection douteuse**

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) projette une croissance annuelle de 1,7 % en moyenne sur 5 ans, ce qui doit réduire le taux de chômage de 9,5 % en 2017 à 7 % en 2022. Avec une croissance de la population active potentielle de 0,3 % par an, il faudrait créer environ 1,2 % d'emplois supplémentaires par an, ce qui implique une croissance du PIB de l'ordre de 2,2 % (si l'on retrouve une croissance de la productivité du travail de 1 %). La prévision actuelle est compatible avec une croissance de la productivité du travail de 0,5 % par an.

La projection repose en fait sur trois mensonges d'État. Le premier réside dans le recours à la notion de production potentielle et à celle d'écart de production pour déterminer l'effort budgétaire à fournir. Le deuxième tient à la détermination d'un objectif de moyen terme absurde : un déficit budgétaire structurel inférieur à 0,5 % du PIB. Le troisième est le prétendu déficit de la Sécurité sociale.

**Tableau 2 : La loi de programmation 2018-2022 (projections du gouvernement)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIB*	1,1	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
PIB potentiel*		1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,35
Ecart de production**	-1,5	-1,15	-0,8	-0,35	0,1	0,5	0,95
Solde budgétaire**	-3,4	-2,9	-2,6	-3,0	-1,5	-0,9	-0,5
Solde structurel**	-2,5	-2,2	-2,1	-1,8	-1,6	-1,2	-0,8
Impulsion budgétaire**		-0,2	-0,1	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4
<i>Impulsion budgétaire***</i>		-0,4	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Taux de prélèvements obligatoires (TPO)**	44,6	44,7	44,3	43,3	43,6	43,6	43,6
Dépenses publiques**	55,0	54,6	53,9	53,3	52,5	51,8	50,9
Dépenses publiques*	1,0	0,8	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1

\*Taux de croissance en volume, en % ; \*\* en % du PIB ; \*\*\* avec une croissance potentielle de 1,6 %.

### *La mesure de la production potentielle et de l'écart de production*

La définition et la mesure de la croissance potentielle font débat chez les économistes<sup>1</sup>. Ce concept peut être défini et mesuré de multiples façons. Mais la notion figure maintenant dans les traités européens que la France a signés ; elle a aussi accepté de retenir l'estimation produite par la DG ECFIN de la Commission européenne. Cette estimation détermine le déficit structurel (que les pays membres doivent faire passer en dessous de 0,5 % du PIB) et l'effort budgétaire (la baisse du déficit structurel doit être supérieure à 0,5 point de PIB par an).

Certaines années, le gouvernement français retient une estimation plus élevée de la production potentielle que la Commission, donc une estimation plus forte de l'écart de production, ce qui lui permet d'inscrire un chiffre plus faible de déficit structurel. D'autres années, il reprend le chiffre de la Commission pour ne pas engager de polémique à ce sujet.

<sup>1</sup> Voir ; Henri Sterdyniak (2015) : « Faut-il encore utiliser le concept de croissance potentielle ? », *Revue de l'OFCE*, n°142, septembre.

Les chiffres émanant du Trésor proviennent donc d'un compromis politique et n'ont pas de sens économique. Ainsi, en septembre 2017, le gouvernement retient un chiffre de -1,5 % pour l'écart de production de 2016 (contre un chiffre de -3,1 % retenu en avril 2017), soit pratiquement le chiffre de la Commission de -1,3 %.

A la suite du Traité budgétaire, la France a dû mettre en place un Haut conseil des finances publiques (HCFP), qui devait être indépendant, mais que François Hollande a mis sous la coupe de la Cour des comptes, dont l'obsession est la baisse des dépenses publiques. Ce Conseil comporte donc un rapporteur et cinq magistrats issus de la Cour, le directeur de l'INSEE, ainsi que cinq experts indépendants, dont l'un est un ancien gouverneur de la Banque de France, trois sont des économistes de banque n'ayant guère de compétence macroéconomique, le dernier étant un économiste universitaire, (François Bourguignon). Le HCFP s'est donné comme unique mission de veiller au respect des préconisations de Bruxelles.

Pour les tenants du concept de « croissance potentielle », qui inspirent Bruxelles comme Bercy, le déficit « structurel » est lié à l'écart de production (la différence entre la croissance constatée et la « croissance potentielle ») : plus celui-ci est faible, plus le déficit budgétaire revêt un caractère « structurel ». D'où l'enjeu majeur que constitue son évaluation. Le gouvernement français aurait pu facilement arguer que le déficit d'emploi était de l'ordre d'au moins 4,5 %, qu'il y a encore du rattrapage possible des pertes de productivité liées à la crise (pour 1,5 %), de sorte que l'écart de production est de l'ordre de 6 %. Avec cette estimation, le déficit structurel aurait été de 0,4 % en 2016, de sorte qu'aucun effort budgétaire n'aurait été nécessaire. Il serait apparu clairement que la question n'est pas le déficit structurel, mais l'insuffisance d'activité qui creuse le déficit conjoncturel. Le gouvernement n'a pas souhaité le faire, de sorte qu'il a accepté que le solde structurel soit évalué à 2,5 points de PIB en 2016 et doit se fixer un objectif de baisse de 2,0 points de PIB de ce solde.

La « croissance potentielle » se définit par référence à un « plein emploi » non inflationniste (et donc un taux de chômage *structurel*) arbitraire. En dessous de ce taux de chômage jugé acceptable, des tensions inflationnistes se feraient jour. Dans la LPFP, ce taux a été fixé, en dehors de tout bon sens, à 8,5 %. Aussi le gouvernement prévoit-il que la France va dépasser sa production potentielle en 2021-22, de sorte qu'en toute logique l'inflation devrait accélérer après 2020. Il n'y a aucune cohérence entre l'objectif proclamé d'un taux de chômage à 7 %

en 2022 et l'acceptation de la thèse que le taux de chômage structurel est de 8,5 %.

Malheureusement, deux *économistes* de Bercy croient devoir justifier ces chiffres par des arguments économiques<sup>2</sup> dans un document qui n'a pas de fondement, pour qui connaît quelque peu la conjoncture. La méthode de la Commission, reprise par le Trésor, aboutit à ce que la production potentielle soit toujours proche de la production effective et que la croissance potentielle fluctue à peu près comme la croissance effective. De plus, les estimations du passé sont en permanence révisées en fonction des évolutions futures. Par exemple, en 2007, juste avant la crise, l'estimation faite par la Commission en temps réel était que la France, avec un taux de chômage de 7 %, mais aucune inflation salariale, avait un léger écart de production négatif. Elle n'avait pas récupéré pleinement les pertes de croissance induites par le ralentissement 2002-2005. Comment la Commission peut-elle estimer aujourd'hui que l'écart de production était en 2007 positif de 3 % ? Et que le chômage structurel était de 9,3 % ? Cela aurait provoqué une forte inflation salariale qui n'a été pas observée. Si la Commission n'était pas revenue sur ses estimations, l'écart de production aurait été de 4,5 % en 2017, ce qui aurait totalement changé le diagnostic !

De même, selon l'estimation actuelle du Trésor, la production était supérieure de 0,5% à son niveau potentiel en 2011, année où le taux de chômage était de 9,1 %. Pourtant aucun économiste n'avait alors remarqué que la France était en surchauffe. En 2016, le taux de chômage français était de 10 %. Quelles sont les preuves que la situation du marché du travail se soit à ce point détériorée depuis 2007 qu'un taux de chômage de 7 % ne soit plus possible en France ? Or un taux de chômage de 7 % nous laisse environ une marge de 4,5 % d'emplois manquants (compte tenu du retour sur le marché du travail de chômeurs découragés si l'emploi augmente).

Selon A. Herlin et A. Gatier (2017) : « Le PIB potentiel est construit à partir de l'hypothèse d'un *output gap* [écart de production] nul en moyenne sur une période contenant un nombre entier de cycle économique, ici 1991-2011 », aussi sont-ils obligés de prétendre maintenant que la France était en surchauffe de 1999 à 2008. Personne ne l'avait vu à l'époque. Avec cette méthode, le taux de chômage structurel est obligatoirement le taux de chômage moyen observé dans

<sup>2</sup> Voir : Antoine Herlin et Alexis Gatier (2017) : « La croissance potentielle de la France », *Trésor-éco*, n°206, septembre.

le passé, sans tenir compte du fait que le passé a été marqué par des phases d'austérité monétaire ou budgétaire.

La croissance potentielle telle qu'elle est estimée n'est pas une contrainte sur le niveau de production. Même dans l'estimation du Trésor, la production aurait été nettement supérieure à la production potentielle en 2000-2001 et en 2006-2007. Ce n'est pas non plus un attracteur de la production, ce n'est qu'une construction *ex post*. Rien ne prouve que le taux de chômage d'équilibre serait en France de 9,5 % comme le prétend la Commission ou de 8,25 %, comme le prétend Patrick Artus<sup>3</sup>. Il est difficile d'évaluer ce que serait la croissance de la productivité du travail en situation de plein emploi durable. Enfin, depuis quelques années, les flux migratoires rendent illusoires les estimations de main d'œuvre disponible.

Mais cette pseudo théorie est utilisée comme argument pour prétendre, là encore sans preuve empirique, que la croissance ne peut être obtenue que par la mise en cause du droit du travail, par des efforts de formation ou par un soutien aux entreprises innovantes. Ecrire, comme Jean-Marc Vittori dans *Les Echos* du 2 octobre dernier, que la croissance française se brisera vite contre une « limite invisible », que la France n'a « qu'une petite marge supplémentaire qui sera épuisée dans deux ou trois ans » n'a aucun sens. Il nous manque au minimum 4,5 % d'emplois, nous avons des gens disponibles pour travailler et l'expérience montre que les entreprises forment les actifs quand elles ont besoin de le faire et qu'il y a une demande qui nécessite des embauches.

### *L'objectif de moyen terme*

A moyen terme, la Loi de programmation des finances publiques reprend l'objectif européen d'un déficit budgétaire structurel inférieur à 0,5 % du PIB. Or, cet objectif n'a aucun fondement économique. Il oublie qu'il est légitime de financer l'investissement public par le déficit public. Il aboutirait à une dette publique nulle à long terme alors même que les marchés financiers ont besoin de dette publique.

Rappelons que pour stabiliser une dette publique égale à 60 % du PIB, avec une croissance en valeur de 3,5 % l'an, il suffit d'avoir un déficit structurel inférieur à 2,1 % du PIB. Il n'y a pas de raison d'aller plus loin, en s'engageant à pratiquer une politique restrictive indépendamment de la situation économique.

<sup>3</sup> Voir : « D'ici 2022, la France peut-elle échapper à un ralentissement important de la croissance ? », *Flash Economie*, 27 septembre 2017

### *Le déficit de la Sécurité sociale*

Dans le Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2018, le gouvernement annonce, page 9, que le déficit de la Sécurité sociale sera de 5,2 milliards d'euros en 2017. Pourtant, la page 11 du même document annonce que la Sécurité sociale pourra se désendetter de plus de 10 milliards nets en 2017. Comprenez qui peut ! En fait, le gouvernement n'inclut pas la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), chargée de la perception de la CRDS et d'une partie de la CSG, créée en 1996 dans l'objectif de mieux gérer la dette sociale. Cela lui permet de mettre en avant son prétendu déficit et donc la nécessité de faire des économies de dépenses sociales. En comptabilité nationale, par ailleurs, le compte de l'ensemble des administrations de Sécurité sociale (qui tient compte de la Cades, mais aussi de l'Unedic, de l'Arrco, de l'Agirc, etc...) est déjà excédentaire de 0,2 point de PIB en 2017.

Enfin, il ne faut pas oublier qu'un point d'emploi en moins coûte environ 6,8 milliards d'euros à la protection sociale. Un déficit de 4,5 % d'emploi, c'est 30,6 milliards d'euros en moins. L'équilibre financier de la protection sociale en 2017 a donc été obtenu par des politiques d'austérité en matière de recettes comme de dépenses.

### *Le contenu de la loi de programmation*

Par rapport à une croissance tendancielle de 1,6 % la baisse du solde structurel serait de 2,1 % de PIB, soit une impulsion budgétaire négative de 0,4 % par an. Cela ne peut être compatible avec la croissance annuelle prévue de 1,7 % que si la croissance sous-jacente est très vigoureuse, ce qui n'est pas assuré. Si on accepte la thèse officielle, selon laquelle la croissance tendancielle n'est que de 1,2 %, l'impulsion budgétaire n'est plus que de 0,3 % par an en moyenne ; elle est pratiquement nulle en 2018 et la France ne respecte pas ses engagements européens. C'est ce que le HCFP reproche au gouvernement, en réclamant 0,4 point de PIB d'effort supplémentaire en 2018, mais ces reproches ne sont pas recevables puisqu'ils reposent sur l'acceptation d'un objectif de moyen terme sans signification économique et sur des estimations contestables de l'écart de production et de la croissance potentielle.

Les baisses d'impôts annoncées sur le quinquennat représentent 1 point de PIB (soit 22 milliards) ; elles sont concentrées en 2018 et 2019. Bizarrement, le gouvernement sacrifie à l'objectif de baisse d'impôt celui de baisse du déficit.

Le taux de croissance des dépenses publiques ne serait que de 0,3 % par an en volume, soit des restrictions budgétaires de 80 milliards au bout de 5 ans pour une croissance tendancielle de 1,6 % par an ; ou de 55 milliards si la croissance tendancielle est de 1,2 % par an. Comme toujours, l'effort est heureusement reporté en fin de quinquennat.

\* \*

### 3 - Désarmement fiscal

Le gouvernement annonce une baisse des impôts d'environ 20 milliards pour le quinquennat, avec 5 grands projets : une coupe claire de la

**Tableau 3 : Impact des mesures fiscales en 2018 et à long terme**

	Effet en 2018	Long terme
Passage de l'ISF à l'IFI	-3,2	-3,2
PFU	-1,3	-1,9
Taxe d'habitation	-3,0	-10,1
Individualisation IR		-1,3
Cotisations Heures supplémentaires		- 3,5
Suppression 3 % dividendes	-1,9	-1,9
Baisse du taux de l'IS	-1,2	-11,1
Taxe salaires	-0,1	-0,1
Mesures micro-entreprises	-0,4	-0,4
Bascule CSS/CSG	4,5	0
Fiscalité écologique	3,7	12,5
Fiscalité tabac	0,5	1,4
Crédit d'impôt Taxe sur les salaires*	-0,6	
Crédit d'impôt emploi à domicile*	-1,0	
Hausse de la CICE 2017*	-4,0	
Total	-7,8	-19,6

\*Mesures décidées par le gouvernement précédent.

taxation de la richesse financière des ménages (pour 5 milliards), la baisse de la taxation des sociétés (pour 13 milliards), la transformation

du CICE en baisse des cotisations sociales (mesure présentée comme financièrement neutre), celle des cotisations sociales salariés en CSG (mesure présentée elle aussi comme financièrement neutre), la hausse de la fiscalité écologique (pour 14 milliards).

En 2018, le gouvernement a choisi d'accorder la priorité à la baisse de l'imposition de la fortune financière ; tandis que le report partiel de la baisse de la CSG permet d'économiser 4,5 milliards.

### *Suppression de l'ISF : une philosophie fiscale confuse et dangereuse*

Ce projet de loi témoigne d'une grande confusion entre finance et investissement productif. Favoriser l'une serait, automatiquement, stimuler l'autre. Dans le texte, cela donne : « La fiscalité doit orienter l'épargne française vers les investissements dans les entreprises qui prennent des risques, qui innovent et qui créent les emplois de demain » (p. 12). Or, on ne voit pas en quoi la suppression de l'ISF sur les produits spéculatifs et sur les signes extérieurs de richesse « orienterait l'épargne » vers l'innovation et la création d'emploi. Croire que toute épargne se traduit par un investissement productif, c'est céder au fétichisme de la liquidité, qui prend les vessies spéculatives pour les lanternes des projets industriels. Au vrai, quand l'épargne se dirige vers la Bourse, dans 99 % des cas, aucune entreprise ne voit la couleur de cet argent puisque c'est une action déjà émise qui est achetée. En d'autres termes, 99 % des acquisitions d'actions s'opèrent sur le marché secondaire, celui de l'occasion : les sommes ne bénéficient donc pas à l'entreprise mais viennent gonfler les avoirs d'un autre épargnant.

Quand le projet de loi martèle que « l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), singularité française, frappant la totalité du patrimoine, y compris l'investissement dans le capital des entreprises, sera supprimé et remplacé par un impôt sur la fortune immobilière », il s'enferme dans un mythe trompeur. L'achat d'action n'est pas « l'investissement dans le capital des entreprises » puisque ce capital était déjà émis et les sommes correspondantes déjà perçues et investies par les firmes. En réalité, le problème est double : 1) la spéculation rapporte plus que la prise de risque productive (elle a donc toutes les chances d'aspirer ce surplus d'épargne) ; 2) l'incertitude et les craintes entourant l'avenir sont les variables freinant l'investissement dans une situation où il ne coûte presque plus rien de s'endetter (donc, le problème ne vient pas du financement, mais bien du marasme économique général et des causes structurelles de la stagnation actuelle).

Le gouvernement, relayé par une certaine presse complaisante, recycle tous les fantasmes éculés au sujet de cet impôt honni des riches. Dans son édition du 4 octobre 2017, *Le Monde* fait feu de tout argument contre l'ISF sans en citer un seul en sa faveur, en affectant bien sûr la neutralité de rigueur par un magnifique « ses limites sont par ailleurs régulièrement pointées » (par qui ? on ne le saura pas, car il vaut mieux laisser supposer que l'ensemble de la profession fait chorus, même si l'on ne cite au final que Philippe Aghion) et de l'accuser, pêle-mêle, d'incongruité (« taxer une seconde fois des revenus déjà imposés »), d'inefficacité (« il fait partir de nombreux Français fortunés ») et de spoliation (l'épargne rapporterait moins d'1 % par an, soit moins que le taux de l'impôt !)... En fait d'incongruité, celle de l'argumentaire déployé mérite tous les applaudissements. La taxation des revenus du capital ne taxe pas une seconde fois des revenus déjà imposés : elle taxe des revenus générés et distribués au cours de la période. Pour ce qui est du patrimoine, véritable objet de l'ISF, il se constitue certes avec les revenus du passé, donc en un sens il s'agit bien de les imposer une nouvelle fois. Cependant, tout revenu est nécessairement « taxé » plusieurs fois, depuis son origine, le chiffre d'affaires des entreprises (via la TVA), jusqu'à sa destination (par l'IR), en passant par les cotisations sociales et les impôts locaux.

Quant aux « Français-qui-fuient-à-l'étranger-les-persécutions-fiscales », il convient de signaler que l'administration fiscale publie à ce sujet des statistiques précises, puisqu'il faut remplir une déclaration afin de cesser d'être redevable. Les départs sont de l'ordre de 800 par an, les retours de 300, soit un départ net de 500 personnes, 0,2 % seulement des assujettis à l'ISF. L'âge moyen de l'exilé fiscal est de 57 ans. Pas tout à fait l'image du startupeur impatient d'en découdre avec le futur. Ce ne sont donc pas des entrepreneurs inspirés et novateurs qui s'enfuient, mais des presque retraités qui veulent couler des jours paisibles sous d'autres cieux. Par ailleurs, les flux ne sont pas très élevés. Sur la période 2002-2012, le manque à gagner des départs nets pour les finances publiques s'élève à 170 millions d'euros annuels<sup>4</sup>. Par actualisation, on obtient un manque à gagner de 270 millions annuels (pour un revenu de l'ISF proche de 5 milliards), une évaluation proche de celle menée par Gabriel Zucman en 2008<sup>5</sup> (210 millions en euros de 2016). Enfin, on se demande bien d'où vient ce chiffre délirant d'un capital rapportant moins d'1 % aux plus riches. Si les taux d'intérêt sont

<sup>4</sup> D'après les données du rapport du Ministère des finances en date du 30 septembre 2015, « Évolution des départs pour l'étranger et des retours en France des contribuables et évolution du nombre de résidents fiscaux ».

<sup>5</sup> Gabriel Zucman, « Les hauts patrimoines fuient-ils l'ISF ? », <http://pseweb.eu/ydepot/semin/texte0809/ZUC2009HAU.pdf>

faibles actuellement, les rendements du capital productif et financier sont eux élevés. Rappelons que sur le long terme analysé par Thomas Piketty, les taux de rendement du capital après impôt sont supérieurs au taux de croissance dans les pays développés.

### *« Flat tax » sur les revenus du capital : un encouragement à la spéculation*

L'article 11 du projet de loi relève de la même confusion entre finance et investissement productif. Il propose de soustraire les revenus du capital à l'impôt sur le revenu pour les taxer au taux uniforme de 30 % (CSG incluse), à l'exception des livrets défiscalisés, des produits de l'assurance-vie et des PEA qui continueront à bénéficier de leur régime dérogatoire. Ainsi fait-on coup double : les revenus du capital échappent à la progressivité ; la baisse d'imposition est conséquente.

Qui seront les bénéficiaires ? Les prélèvements sociaux sur les revenus et plus-values étaient jusqu'ici de 15,5 % et la fraction des revenus annuels supérieure à 152 260 euros était taxée à 45 % dans le cadre de l'IR. Avec un prélèvement forfaitaire de 30 %, le gain sera donc massif pour les ménages les plus aisés. Et seuls ceux dont les revenus annuels sont inférieurs à 9 710 euros auraient théoriquement intérêt à choisir le barème de l'IRPP plutôt que le nouveau prélèvement uniforme. Mais la question ne se pose guère car ils ne possèdent pas de titres financiers. Quel sera l'impact budgétaire ? Si la part de la Sécurité sociale est préservée (17,2 points sur 30 en prenant en compte la hausse de CSG), la réforme implique que la recette prélevée par l'État tombe à 12,8 %. Contrairement à ce qui était annoncé dans le programme du candidat Macron, la réforme ne se fera donc pas « à coût nul » pour les finances publiques. Dans le PLF, le manque à gagner pour l'État est estimé à 1,9 milliard en année pleine. Et il faut bien comprendre que si le coût n'est pas plus élevé c'est pour une très mauvaise raison : cette réforme ne réduit que l'imposition des plus-values réalisées à court ou moyen terme. Elle ne change rien pour les épargnants qui avaient l'habitude de conserver leurs titres sur le long terme. En effet, les plus-values de cession d'actions ou de parts de sociétés bénéficiaient d'un abattement de 65 % lorsque les titres étaient détenus depuis au moins 8 ans. Dans ce cas, la somme des prélèvements sociaux et de l'IRPP avoisinait les 30 %. La réforme va par contre considérablement réduire l'imposition des plus-values réalisées à court terme. Elle favorise la spéculation plutôt que la stabilité.

Quel est l'intérêt d'une telle réforme ? Il s'agit selon le gouvernement « d'harmoniser le taux et les modalités d'imposition de la majeure partie

des revenus de l'épargne mobilière et de rapprocher la France des règles fiscales en vigueur dans beaucoup d'États européens. En réduisant les taux marginaux d'imposition, la réforme contribuera également à améliorer l'allocation de l'épargne vers le capital des entreprises, placement présentant un niveau plus élevé de risque et de rendement. » Certes, la mondialisation actuelle comme la construction européenne imposent aux pays de pratiquer une concurrence fiscale pour attirer les capitaux. Le capital étant plus mobile que le travail, on assiste à un basculement de la fiscalité des entreprises et des capitalistes vers les consommateurs. Mais, c'est se leurrer que de s'imaginer que l'épargne se transforme nécessairement ou même majoritairement en investissement productif. En fait, cet ensemble cohérent de mesures risque d'alimenter les ruées spéculatives, à l'opposé des objectifs affichés. Pour favoriser le financement de l'investissement productif, il eût fallu, à la limite, réserver l'avantage fiscal aux seuls apports de fonds aux entreprises. Proposons à Emmanuel Macron ce « théorème », douloureusement enseigné par la succession accélérée des convulsions financières mondiales : *L'épargne (des riches) d'aujourd'hui fait la spéculation de demain qui fera la crise d'après-demain.*

Cette réforme met à mal la logique de l'impôt progressif, qui doit faire la somme de l'ensemble des revenus du ménage et appliquer le principe « à revenu égal, impôt égal ». Comme la suppression de l'ISF, elle récompense les contribuables qui peuvent échapper à l'impôt par l'exil fiscal au détriment de ceux qui travaillent ou habitent en France.

### *Des mesures qui organisent le triomphe de la rente*

D'autres mesures fiscales consacrent, dans cette veine, le triomphe de la rente sur le travail : suppression (imposée par les règles européennes) de la taxe de 3 % sur les dividendes, abattement de 50 % sur les actions gratuites et de 500 000 € sur les plus-values de cession de parts du dirigeant d'entreprise au moment de sa retraite.

Couronnement de cette logique mortifère l'article 44, qui favorise les entreprises non assujetties à la TVA (dont les banques et autres institutions financières). Il a pour objet « d'alléger la charge fiscale induite par la taxe sur les salaires (TS) et de favoriser ainsi l'implantation en France d'activités à haute valeur ajoutée et le recrutement de cadres étrangers à fort potentiel par les entreprises françaises en diminuant les prélèvements assis sur leur rémunération. La mesure proposée consiste dans la suppression de la tranche additionnelle de 20 % de TS, créée en 2013, applicable à la fraction des rémunérations excédant 152 279 €.

Ces sommes seront donc taxées à 13,60 %, comme c'était le cas jusqu'en 2013 ». En d'autres termes, on cherche à tirer profit de la perspective du Brexit en coupant à la hache dans l'imposition des traders et autres inventeurs d'innovations financières gonflées aux stéroïdes. Tant de « haute valeur ajoutée » et de « fort potentiel » valent bien une nouvelle bulle. Gageons que, grisé par de telles prévenances, le CAC 40 ne tardera pas à retrouver ses sommets d'avant crise...

### *Transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière, pour le bonheur des plus riches*

On dira peut-être : au moins, Macron s'attaque à la « rente immobilière » en resserrant l'ISF autour de ce patrimoine. Certes, les SCI ne permettront pas d'échapper au paiement de cet impôt. À supposer qu'il faille décourager les placements immobiliers, cela laisse de la marge aux ménages très fortunés pour se lancer dans la spéculation. Considérons un ménage possédant 2,5 millions de patrimoine et désireux d'en investir 1,5 million dans l'immobilier. Il est incité à s'endetter pour 300 000 € sous prétexte de financer cette acquisition car les dettes contractées sont déductibles du patrimoine immobilier, quitte à utiliser en fait ces 300 000 € à la spéculation financière. Nous voilà donc face à un nouvel encouragement à l'endettement et à la spéculation, alors même que la bulle immobilière n'a pas désenflé et que le logement absorbe une part toujours plus grande du budget des ménages.

Cette réforme de l'ISF va surtout accroître les inégalités. D'abord parce qu'elle réduit l'un des rares impôts progressifs. Ensuite, parce que cette réduction sera concentrée sur les plus riches parmi les riches. En effet, plus les patrimoines sont élevés, plus la part de l'immobilier diminue. Le gouvernement a choisi d'exonérer les placements financiers - qui représentent 71 % de la fortune des 1 % les plus riches - ainsi que les biens de luxe auxquels l'immense majorité de la population n'a pas accès. La disparition de l'ISF risque en outre de réduire le flux des donations : pour demeurer sous le seuil des 1,3 million d'euros, les riches ménages étaient incités à transmettre avant leur décès une partie de leur patrimoine à leurs descendants.

Enfin, cette réforme est coûteuse pour les finances publiques. Au moment où l'on impose de sévères restrictions des dépenses sociales, on s'apprête à faire passer la recette annuelle de l'ISF d'environ 4,8 milliards à 850 millions d'euros.

## *Réforme du CICE : un pas de plus dans une voie désastreuse*

Nous avons souligné dans une note de 2014 les nombreux risques liés à la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du pacte de responsabilité : coût exorbitant, faible effet sur l'emploi, hausse des dividendes plutôt que relance de l'investissement<sup>6</sup>. Le bienfondé de ces critiques, également portées en 2016 par un rapport d'information de la commission des finances du Sénat<sup>7</sup>, est désormais officiellement confirmé par le comité de suivi qui « constate que la prise en compte de l'année 2015 dans les travaux d'évaluation ne lève pas toutes les incertitudes entourant l'effet du CICE sur l'emploi. Un effet positif mais modéré, concentré sur les entreprises les plus exposées au CICE, lui paraît le plus vraisemblable, de l'ordre de 100 000 emplois sauvegardés ou créés sur la période 2013-2015 »<sup>8</sup>. Autrement dit, le coût d'un emploi créé ou sauvegardé par le CICE est d'environ 200 000 euros ! Il eût donc mieux valu – sur un strict plan économique – créer directement des emplois publics.

Ne tenant aucun compte de ce bilan désastreux, le gouvernement transforme le CICE en un allègement des cotisations patronales, qui sera encore plus ciblé sur les salaires proches du SMIC. . Ce ciblage aggrave l'un des défauts du CICE : contrairement à ce que préconisait le rapport Gallois, il n'était pas ciblé sur l'industrie. Il sera désormais encore plus favorable aux entreprises qui emploient une main d'œuvre peu qualifiée et exportent peu. Cela ne risque pas d'aider à la résorption du déficit extérieur courant, qui exigerait d'infléchir la spécialisation productive et d'améliorer la compétitivité hors coût par une montée en gamme.

Lors de la création du CICE en 2013, le gouvernement, conseillé par Emmanuel Macron, avait inventé d'imputer la réduction d'impôt sur l'IS, ce qui lui permettait de gagner un an : la créance fiscale née en 2013 n'est exigible, au mieux, qu'en 2014 et ne pesait pas sur le budget 2013. De ce fait, les entreprises ont accumulé une créance de 26 milliards d'euros que le gouvernement devra leur rembourser en 2019, en priant Bruxelles pour que ce remboursement (1,1 % de PIB) ne soit pas compté dans le solde conjoncturel, mais comme une mesure ponctuelle,

<sup>6</sup> Anne Eydoux, Antoine Math et Henri Sterdyniak, « Un pacte irresponsable », note des Economistes atterrés, mars 2014.

<http://www.atterres.org/sites/default/files/Note%20pacte%20de%20responsabilit%C3%A9,%20un%20pacte%20irresponsable.pdf>

<sup>7</sup> « CICE : le rendez-vous manqué de la compétitivité ? », Rapport d'information de Mme Marie-France Beaufils, fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 789 (2015-2016) - 13 juillet 2016.

<sup>8</sup> Voir France Stratégie (2017), la fourchette va de 200 000 à 10 000 (sic) emplois créés.

[http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport\\_cice2017\\_03102017.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_cice2017_03102017.pdf)

soit la thèse inverse que celle que la France avait soutenu en 2013, pour obtenir que la créance de 2013 ne compte qu'en 2014 dans le déficit.

### *Baisse du taux de l'IS : parachever la course au moins-disant social*

Le gouvernement Valls avait déjà engagé la France sur le chemin de la concurrence fiscale sur le taux de l'IS. Pourtant, le taux français à 34,4 % en 2016 était plus faible que le taux américain (39 %), du même ordre de grandeur que le taux que le taux allemand (30,2 %) ou italien (30,4 %). Un taux élevé se justifie puisqu'il permet de réorienter une partie des profits des entreprises pour financer des investissements publics ou des investissements s'engageant dans la transition écologique. Dans la période récente, les grandes entreprises sont de plus en plus riches tandis que les États sont soumis à une lourde contrainte financière. Ainsi, le risque est grand que demain ce soient les grandes entreprises qui orientent la recherche scientifique et les activités culturelles. Elles peuvent se payer des journaux, des télévisions, une presse écrite que l'État a de plus en plus de mal à soutenir.

L'argument du gouvernement précédent était que la France doit s'aligner sur la moyenne européenne de 28 %. Maintenant, il faut s'aligner sur une moyenne à 25 %. On voit le risque de la manœuvre : si tous les pays au dessus de la moyenne prétendent s'y caler, la moyenne baisse, et le jeu ne s'arrête que lorsque tous sont alignés sur le plus bas (soit, les 12,5 % irlandais), en supposant même que l'Irlande ne réagisse pas.

S'y ajoute la suppression, imposée par la Cour de justice européenne, de la taxe de 3 % sur les dividendes (introduite en 2012), nous empêchant ainsi de décourager un peu la distribution de profit. Cette taxe devra même être remboursées aux entreprises pour un montant total de l'ordre de 9 milliards ? Qui paiera cette facture non négligeable ? Le gouvernement est pour l'heure silencieux... pour le plus grand bonheur des grandes entreprises.

### *Fiscalité verte : avancée sur le gazole, recul sur la performance énergétique des logements*

Si la récente déclaration d'Emmanuel Macron en faveur d'un prix plancher européen du carbone, à « 25 ou 30 euros la tonne pour assurer la transition » reste un projet aux contours très incertains, certaines mesures fiscales du projet de loi de finances (PLF) 2018 sont favorables à l'environnement. C'est le cas par exemple de la hausse de 3,7 milliards d'euros des prélèvements sur la consommation de gazole dans le cadre d'une convergence progressive, à l'horizon 2021, de la fiscalité

applicable à l'essence et au gazole. Mais ce n'est pas le cas de l'ensemble de ce budget, comme le montre la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

Le CITE permet aux ménages de récupérer 30 % des dépenses de fournitures effectuées en faveur de l'amélioration de la performance énergétique de leur logement. En 2016, le CITE a coûté 1,7 milliard d'euros, contre 1,4 initialement prévu dans le PLF. Ce succès est une bonne nouvelle, pourvu que la qualification des entreprises et le respect des normes environnementales soient contrôlés.

La réforme du CITE va réduire dès l'automne 2017 les incitations à engager des travaux de rénovation énergétique des logements. Le candidat Macron s'était engagé à remplacer ce crédit d'impôt par une subvention « immédiatement perceptible au moment des travaux et non l'année suivante ». Cela aurait eu pour effet de réduire le taux de non-recours et d'accélérer la mise en œuvre des travaux de rénovation. Cette modification du dispositif est malheureusement reportée à 2019. Par contre, le gouvernement supprime l'éligibilité des dépenses d'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées (double vitrages aux normes), de volets isolants et de portes d'entrée. Le taux du crédit d'impôt est divisé par deux dès le 27 septembre 2017 et il sera totalement supprimé au premier semestre 2018. Comble du cynisme, cette mesure anti-écologique est prise au nom de... « l'efficacité environnementale du CITE ».

Certes, les économies d'énergie induites par des remplacements de chaudière, des rénovations de toitures ou des travaux d'isolation sont supérieures à celles obtenues par le remplacement de fenêtres vétustes. Mais celles-ci ne sont pas négligeables. Il faut surtout rappeler que la performance thermique globale d'un bâtiment dépend de nombreux facteurs liés à sa localisation et sa date de construction, et qu'il n'est pas très judicieux d'exclure d'office des facteurs qui se révéleront déterminants dans de nombreux cas. Beaucoup de Français n'ont pas les moyens de financer ces dépenses. En outre, selon l'INSEE « 3,8 millions de ménages de France métropolitaine ont un taux d'effort énergétique supérieur à 10 % de leur revenu tandis que 3,5 millions déclarent souffrir du froid dans leur logement »<sup>9</sup>. Si l'on voulait optimiser l'effet du CITE, il conviendrait au contraire d'accorder un taux supérieur (40 %) pour les dépenses les plus utiles, de renforcer les contrôles des 140 000 travailleurs spécialisés dans la fabrication et la pose de

<sup>9</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1280942>

fenêtres, de les aider à gagner en performance et à développer et transmettre leur précieux savoir-faire. Il est malheureusement probable que le PLF 2018 engendre des milliers de faillites parmi les PME du secteur.

### *Baisse de la taxe d'habitation : le financement des dépenses des communes en question*

Supprimer la taxe d'habitation pour 80 % des contribuables est une mesure qui présente des avantages à court terme mais des inconvénients à plus long terme. D'un côté, cette mesure va accroître le pouvoir d'achat des habitants des communes pauvres. D'un autre côté, elle va « retarder la nécessaire révision des valeurs locatives », servant de base à la taxe d'habitation et à la taxe foncière, et rendre « d'autant plus difficile de repenser la fiscalité locale que les perdants seront obligatoirement des ménages figurant dans les 80 % bénéficiant de la réforme aujourd'hui, donc que la prochaine réforme semblera anti-redistributive »<sup>10</sup>.

L'État compensera la perte de recettes par une subvention aux communes mais on peut s'interroger sur l'évolution de celle-ci. La question essentielle – celle de la contribution financière des habitants d'une commune aux dépenses de celle-ci – est escamotée mais elle ne manquera pas de resurgir, dans des conditions rendues plus difficiles par la réforme elle-même. En outre, cette mesure introduit un effet de seuil absurde et injuste. Une personne seule sera exonérée si son revenu fiscal de référence est inférieur à 27 000 euros. Le fait que ce seuil soit supérieur à celui annoncé durant la campagne présidentielle (20 000 euros) témoigne du fait que le gouvernement cherche à se débarrasser de l'image de « gouvernement des riches » véhiculée par sa politique de réduction des dépenses publiques ainsi que par sa réforme de l'ISF et de l'imposition du capital.

### *De la réforme du financement de l'assurance chômage*

L'assurance chômage est jusqu'à présent régie selon les principes de l'assurance sociale. Chaque salarié acquiert des droits à une indemnisation d'assurance chômage (l'ARE, allocation d'aide au retour à l'emploi) dont le montant et la durée dépendent des cotisations que lui et son entreprise ont versées. Actuellement, les cotisations employeurs représentent 4 % du salaire brut, les cotisations salariés 2,4 %. Les règles d'indemnisation du chômage sont définies par accord contractuel

<sup>10</sup> Henri Sterdyniak, « Incohérences fiscales », *le blog OFCE*, 6 octobre 2017.

entre les partenaires sociaux qui gèrent l'Unedic. L'État valide ces règles et garantit la dette de l'Unedic. Le principe des assurances sociales est que le lien entre les cotisations et les droits n'est pas strictement individuel, mais en partie social. Ainsi, les cotisations ne dépendent pas du risque individuel de chômage ; le taux de remplacement des cadres est plus faible que celui des salariés au SMIC. Les prestations chômage constituent un salaire socialisé et différé. La même problématique s'applique aux 0,75 point de cotisations maladie des salariés finançant les indemnités de remplacement maladie et maternité.

La réforme envisagée pour l'assurance chômage est d'ouvrir le droit à l'ARE aux non-salariés. Cela supposerait, en toute équité, qu'ils cotisent pour  $4+2,4 = 6,4$  % d'une base de leur revenu équivalente au salaire brut, base qui permettrait de calculer leurs droits à l'ARE. De même que le salaire brut représente environ 70 % du salaire super brut (salaire brut + cotisations employeurs), le revenu assuré des non-salariés pourrait représenter 70 % de leur revenu d'activité (la différence étant leurs cotisations sociales). Les non-salariés voudront-ils payer une telle cotisation ? On pourrait certes mettre en place une cotisation plus faible qui leur ouvrirait des droits plus limités (soit en niveau de revenu assuré, soit en taux de remplacement), gérés par une caisse autonome. Par contre, ils ne peuvent avoir des droits équivalents à ceux des salariés sans cotisations équivalentes aux leurs. Ce d'autant plus que pour les non-salariés, le chômage est difficile à définir en raison de la discontinuité de leur activité et de leur revenu. S'agit-il de compenser la perte totale de revenu d'activité ou les fluctuations de celui-ci ou la baisse durable de revenu ? En tout état de cause, il faudra des règles spécifiques pour les non-salariés (comme pour les intermittents du spectacle). Il aurait fallu que ces règles soient négociées, avec les gestionnaires de l'Unedic, si les non-salariés voulaient bénéficier de l'assurance chômage des salariés.

Bizarrement, le gouvernement affirme que les prestations chômage qui couvriront tous les actifs deviendront une prestation universelle. C'est une interprétation erronée. Les prestations famille ou maladie en nature sont universelles car elles ne dépendent pas des cotisations versées. Ce n'est pas le cas pour les prestations chômage, retraites ou maladie de remplacement, qui restent des prestations d'assurances sociales. Cet argument est utilisé pour justifier de remplacer les cotisations chômage (et maladie) des salariés, soit 3,15 points par 1,7 point de CSG. Les allocations chômage seraient en partie financées par un impôt payé par des retraités et des titulaires de revenu foncier. Elles perdraient leur statut de salaire différé et socialisé. Cela justifierait qu'elles ne soient

plus gérées de façon paritaire par les syndicats de salariés et d'employeurs, mais par l'État. Une prestation financée par l'impôt doit être une prestation universelle ou une prestation d'assistance. Avec cette réforme du financement, la porte serait ouverte pour que les allocations chômage deviennent des prestations universelles d'un montant uniforme et relativement faible, au détriment des salariés de revenu moyen qui se détourneraient du système de protection sociale puisqu'il ne les protégerait plus de façon satisfaisante.

Si la prestation chômage devient universelle, ouverte à tous les actifs sans conditions de cotisations, rien ne justifiera plus qu'elle soit financée en grande partie par des cotisations employeurs ne portant que sur les salaires. Il y a une différence fondamentale entre une cotisation qui fait partie du salaire socialisé et ouvre des droits salariaux que les syndicats ont toute légitimité pour cogérer et un impôt (même si celui-ci finance une prestation). Ainsi, la réforme remet en cause le principe même de l'assurance chômage et risque d'aboutir à prestation uniforme, sujette à des décisions politiques de court terme.

Alors que les salariés profiteraient d'une hausse de 1,8 % de pouvoir d'achat, les retraités (du moins ceux qui paient actuellement la CSG, ceux dont le revenu dépasse 1 330 euros par mois pour un célibataire, 2 040 euros pour un couple) subiraient une perte de pouvoir d'achat de 1,85 %, alors qu'ils ne bénéficient pas depuis 1983 de hausse de pouvoir d'achat quelle que soit l'évolution des salaires. La réforme réduirait immédiatement le taux de remplacement net des retraites (de 72 % à 69,5 %), alors que celui-ci est déjà sur une pente descendante du fait des réformes en cours. Cette baisse ne s'inscrit pas dans une réflexion d'ensemble sur l'évolution souhaitable du niveau de vie relatif des retraités. Elle fragilise encore la garantie de niveau de vie que devrait apporter le système des retraites puisqu'une mesure analogue pourrait être prise demain pour les cotisations famille ou santé.

Les ménages titulaires de revenus du capital financier ne seraient pas touchés pour la quasi-totalité puisque le PFU implique une taxation uniforme à 30 % de ces revenus.

La mesure n'est pas favorable aux salariés puisque tant leur droit à l'assurance chômage que leur taux de remplacement à la retraite seraient fragilisés. Elle risque d'aboutir à remplacer une prestation d'assurances sociales, droit des salariés ayant cotisé, assurant un taux de remplacement relativement convenable à la grande majorité des

salariés, par une prestation uniforme et possiblement sujette à des décisions politiques de court terme.

Reste l'aspect financier. Selon le gouvernement la mesure serait neutre pour les finances publiques. Donc, contrairement à ce qu'il prétend par ailleurs, elle n'augmenterait pas le pouvoir d'achat des ménages. Les retraités perdraient ce que gagneraient les actifs. En fait, les promesses faites ne sont pas équilibrées. Donner 1,45 % de hausse de revenu brut aux salariés du privé et aux non-salariés coûterait 10 milliards, ouvrir l'ARE aux non-salariés et aux salariés démissionnaires environ 4 milliards. Prélever 1,7 point de CSG supplémentaire sur les retraités et titulaires de revenus immobiliers rapporterait 6 milliards. Il manque 8 milliards pour boucler l'opération. Le risque est que le gouvernement les trouve en baissant les allocations chômage.

\* \*

#### **4 - Dépense publique : toujours plus d'austérité**

Le gouvernement planifie une austérité qui sera plus rude d'année en année. Alors qu'il escompte une croissance du PIB en volume de 1,7 % par an sur le quinquennat, il table sur une compression croissante de la dépense publique : l'évolution de celle-ci, de +1 % en 2016, passerait à +0,5 % en 2018 et finalement +0,1 % en 2022 (contre +0,9 % en moyenne entre 2013 et 2016, voir tableau 2). La dépense publique (hors crédits d'impôt) passerait ainsi de 54,6 % en 2017 à 50,9 % en 2019. Pour la seule année 2018, 15 milliards d'économies sont affichées (7 pour l'État, 5 pour la Sécurité sociale et 3 pour les collectivités locales)<sup>11</sup>.

##### *Réduction de l'emploi public et baisse du nombre des emplois aidés*

Alors qu'il conviendrait de le développer, en particulier dans certains domaines (hôpital, éducation primaire, enseignement supérieur, culture, etc.), l'emploi public est appelé à se réduire de 120 000 postes d'ici à 2022 toutes fonctions publiques confondues (70 000 dans les collectivités locales et 50 000 pour l'État). En 2018, 1 600 postes seront supprimés dans le périmètre de l'État (alors que 14 000 avaient été créés en 2016 puis en 2017). Les années suivantes s'annoncent donc encore plus douloureuses avec, en moyenne 12 000 réductions supplémentaires par an qui s'ajouteront aux 14 000 prévues pour les collectivités locales. Quelles seront les missions de service public

<sup>11</sup> Les économies sont calculées par rapport à une hausse tendancielle de 1,2% par an.

sacrifiées ? Les 4,5 milliards perdus par l'État avec la quasi suppression de l'ISF et le PFU à 30 % sur les revenus du capital permettraient de financer 100 000 emplois de fonctionnaires ou bien 400 000 emplois aidés. Pour ceux qui en douteraient encore, le gouvernement fait décidément des choix très clairs.

En plus des 1 600 postes supprimés, le gouvernement a décidé de tailler à la serpe dans les contrats aidés. C'est déjà le cas cette année : 310 000 emplois seront financés en 2017 contre 459 000 en 2016. Et pour 2018, c'est une nouvelle chute de l'ordre de 100 000 (pour 1,7 milliards d'économies) qui est décidée. Dans la programmation du Ministère du travail, les jeunes et les demandeurs d'emploi peu qualifiés apparaissent comme les grands perdants (encadré 1).

#### **Encadré 1 : Jeunes et demandeurs d'emploi peu qualifiés, perdants de la programmation budgétaire**

Les programmes du ministère du Travail sont parmi ceux qui font face aux coupes budgétaires les plus importantes. Ces programmes sont détaillés dans le bleu budgétaire de la mission Travail et emploi, qui informe notamment sur ses deux principaux programmes, 102 et 103. La programmation budgétaire 2018 donne une idée de la « transformation profonde de l'intervention publique sur le marché du travail » sous l'empreinte des « réformes structurelles » du marché du travail en cours et à venir.

Elle montre que les jeunes et les demandeurs d'emploi peu qualifiés sont les grands perdants. Faisant comme si le chômage était imputable à l'insuffisance des compétences des demandeurs d'emploi et comme s'il ne manquait pas des millions d'emplois en France, le gouvernement annonce pour eux un « Grand Plan d'investissement » sur les compétences de 13,8 milliards d'euros sur 5 ans. Mais la lente montée en charge de ce plan, concentrée sur la fin du quinquennat, est loin de compenser les effets immédiats de la réduction des emplois aidés et des mesures d'accompagnement.

Si les crédits du programme 102, Accès et retour à l'emploi, stagnent (d'environ 7,6 milliards en 2017 à 7,8 milliards en 2018), leur répartition se modifie. On assiste à un effondrement des crédits consacrés à l'emploi des personnes les plus en difficulté (jeunes et chômeurs les moins qualifiés) : les dotations pour les emplois aidés passent de 2,4 à 1,5 milliards d'euros, et celles pour les dispositifs d'accompagnement passent de 2,1 à 1,7 milliards d'euros.

Les contrats aidés sont devenus dans les années 1980 un instrument majeur des politiques de l'emploi. D'un pic de 900 000 en 1998, ils sont passés à 460 000 en 2016, et chuteront à 200 000 en 2018. C'est 260 000 emplois en moins en deux ans. L'argument du gouvernement est que ces emplois, souvent temporaires, à temps partiel et/ou rémunérés au Smic, ne permettent guère d'évoluer vers un emploi durable. Mais pour que les jeunes et les demandeurs d'emploi peu qualifiés aient des chances d'évoluer vers un tel emploi, il faudrait en créer, et non faire disparaître les emplois aidés en dérégulant par ailleurs l'emploi salarié. Le gouvernement semble enfin oublier que les emplois aidés du secteur non marchand contribuent à des

activités utiles, sociales et environnementales, relevant en toute logique d'emplois publics pérennes qu'il se refuse à créer et à financer.

Toujours dans le programme 102, la hausse apparente des crédits pour prestations chômage (de 1,4 à 2,6 milliards d'euros) n'est que la contrepartie comptable de la disparition de la contribution exceptionnelle de solidarité des fonctionnaires, en compensation de la hausse de la CSG. Mais les crédits de coordination du service public de l'emploi diminuent (de 1,5 à 1,4 milliard d'euros), signalant que la reprise en main du système par l'État devrait se traduire par des économies.

Les crédits du programme 103, Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi, diminuent eux aussi, passant de 7 milliards à 6,7 milliards. Cette baisse découle des ordonnances Travail qui prévoient la suppression du contrat de génération et organisent une diminution des obligations en matière de prévention des licenciements et de reclassement. Les crédits exonérations de cotisations dont bénéficient les TPE-PME ou les particuliers employeurs sont en revanche épargnés.

Dans l'ensemble, ce budget de la mission Travail et emploi porte la marque des réformes et de l'idéologie gouvernementale. Loin de prendre ses responsabilités en matière de création d'emplois, ce gouvernement compte sur les dérégulations de l'emploi et les réductions des cotisations sociales employeurs pour créer des emplois, même de piètre qualité, dans le secteur privé. Quitte à réorienter les dépenses sociales pour soutenir les nouvelles formes de précarité dont ces réformes sont porteuses, l'ouverture de l'assurance chômage aux indépendants pour couvrir les micro-entrepreneurs précaires en est un bon exemple. Des années d'évaluation des politiques de l'emploi en France montrent que ces choix sont socialement délétères.

Les contrats aidés sont pourtant d'une utilité incontestable, notamment pour les collectivités locales, les associations (culturelles en particulier), les écoles, les clubs sportifs. Ils sont aussi une aide précieuse pour jeunes les moins qualifiés et les personnes les plus précaires. Il aurait convenu de les revaloriser. C'est au contraire leur asphyxie qui est programmée, alors que simultanément le gouvernement augmente la dépense publique au titre du CICE dont la très coûteuse inefficacité (cf. supra) vient pourtant à nouveau d'être pointée. Le coût d'un emploi d'avenir est de l'ordre de 11 000 euros par an, celui d'un emploi créé par le CICE de l'ordre de 200 000 euros. Où est la bonne gestion des deniers publics ?

### *Diminution des APL et fragilisation du logement HLM*

Le deuxième poste particulièrement maltraité dans le budget de l'État est celui du logement. Les allocations logement sont l'une des prestations sociales qui contribuent le plus à réduire les inégalités. Elles représentent 20 % du revenu des 10 % les plus pauvres. Outre la baisse de 5 euros par mois de l'APL intervenue dès cet automne, le gouvernement a décidé de réduire de 50 euros par mois l'APL pour les

locataires du parc HLM. Les bailleurs sociaux devront répercuter cette baisse sur les loyers. Cela va entraîner une chute de leurs recettes (de 1,7 milliard) et donc une chute de la rénovation et de la construction de logements sociaux en France (les bailleurs sociaux réalisent 18 milliards d'investissement pour 100 000 logements construits par an). Moins de construction, ce sera moins d'offre de logements et donc des loyers du privé en hausse, alors même que ceux-ci ont flambé depuis 20 ans. Simultanément ce sont surtout les HLM regroupant les familles les plus pauvres – là où la proportion de bénéficiaires des APL est justement la plus élevée – qui seront frappés. Sur 100 euros de loyers, près de la moitié sert en effet l'exploitation du parc (entretien, travaux courants, etc.). L'exclusion et les ghettos urbains ont malheureusement de beaux jours devant eux. Au final, c'est le modèle même du logement social – pour le plus grand bénéfice des promoteurs privés – qui est visé. « Gouverner, c'est d'abord loger son peuple » disait l'Abbé Pierre...

### *Des coupes sans précédent dans l'assurance maladie et les prestations sociales*

Le PLFSS prévoit des coupes sans précédent de l'assurance maladie, avec des économies de 4,1 milliards, qui devront être supportées par les hôpitaux (réorganisation, réduction des durées d'hospitalisation, rationalisation) et les patients : hausse de 2 euros du forfait hospitalier (que les mutuelles devraient répercuter sur leurs adhérents), économie de 165 millions sur les indemnités journalières maladies grâce à un meilleur contrôle, économies de 570 millions sur le prix des médicaments, etc. Certes, il n'y a pas de mesure de déremboursements, mais les économies imposées, année après année, pèsent sur la qualité des soins et les conditions de travail des personnels soignants.

Les recettes de la Sécurité sociale progressent à peu près comme la masse salariale. En 2017 et 2018, elles bénéficient d'une certaine reprise de l'emploi et de la hausse des salaires. Par contre, la quasi-totalité des prestations ne sont indexées que sur les prix. Il en va de même pour les plafonds de ressources (concernant les prestations sous conditions de ressources). Il y a donc une tendance à la dégradation du montant relatif des prestations et, du coup, une amélioration structurelle du compte financier de la Sécurité sociale, donc une marge de manœuvre dont une faible part est utilisée par les gouvernements successifs non pour indexer correctement les prestations (c'est-à-dire sur les salaires), mais pour prétendre donner des hausses sur des populations très ciblées.

Alors que les baisses d'impôts pour les plus riches sont immédiates au 1<sup>er</sup> janvier 2018, les dépenses en faveur des plus défavorisés sont étalées dans le temps : la prime d'activité ne sera augmentée que de 20 euros par mois et à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2018 seulement ; l'allocation adulte handicapée (AAH) sera augmentée de 50 euros au 1<sup>er</sup> novembre 2018 (puis de 40 euros supplémentaires au 1<sup>er</sup> novembre 2019)<sup>12</sup> ; le minimum vieillesse de 30 euros en avril 2018 (puis de 35 euros en 2019 et en 2020). Ainsi, le passage du minimum vieillesse et de l'AAH de 800 à 900 euros en 3 ans correspond pour la moitié à la simple indexation sur les salaires (soit 6 %), le coût en année pleine au bout de 3 ans est de 260 millions (minimum vieillesse) et 560 millions (AAH). En même temps, le report de l'indexation des retraites d'octobre 2017 à janvier 2018 rapporte 300 millions immédiatement. Enfin, la reprise de l'inflation fera perdre 1 % de pouvoir d'achat aux pensions de retraite complémentaires.

Le RSA ne sera pas revalorisé : les allocataires les plus vulnérables, ceux qui sont privés d'emploi et de ressources, ne verront pas leur situation s'améliorer. La lutte contre la pauvreté n'est plus un sujet. Les aides à la garde d'enfants augmenteront pour les familles monoparentales les plus pauvres (138 euros par mois en plus par exemple pour une mère isolée ayant deux enfants dont un de moins de 3 ans et un revenu inférieur à 32 800 euros annuels). Mais cette augmentation n'interviendra que le 1<sup>er</sup> octobre 2018 pour un coût en année pleine de 40 millions. Et, selon la pratique courante maintenant, elle se fera au détriment des classes populaires et moyennes qui verront diminuer une série d'aides. La forte baisse du plafond des ressources de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) permettra d'exclure 10 % des familles de cette prestation (soit 30 % au lieu de 20 % actuellement). Au total, les dépenses de la branche famille n'augmenteront pas en 2018, alors que la hausse des ressources aurait pu permettre une augmentation de 3% (soit 1,5 milliards).

Le système français est basé sur la coexistence d'allocations d'assurances sociales (retraite, chômage) financées par des cotisations, dont les montants dépendent des cotisations versées mais comportent aussi de forts éléments de redistributivité, d'allocations universelles bénéficiant à tous (maladie, famille) et d'allocations d'assistance bénéficiant aux plus pauvres (qui peuvent être d'autant plus généreuses

<sup>12</sup> En même temps, le gouvernement maintient fixe le plafond de ressources pour les couples comportant un handicapé, de sorte que la hausse ne bénéficie pas à une grande partie de ceux-ci. Les associations de handicapés réclamaient à juste titre que l'AAH devienne une allocation individualisée, ne tenant pas compte des ressources du conjoint.

que les prestations d'assurances sociales limitent le nombre de bénéficiaires potentiels). De nombreuses réformes engagées ou envisagées visent à affaiblir cette logique : le financement des assurances chômage par la CSG affaiblit leur caractère d'assurances sociales et peut les transformer en des prestations uniformes de bas niveau ; le projet de comptes notionnels<sup>13</sup> détruirait les aspects redistributifs du système des retraites. Certains députés de la majorité veulent écarter une partie des familles des allocations familiales, de sorte que celles-ci deviendraient des prestations d'assistance, qui couvriraient de moins en moins de personnes, et risqueraient de perdre le soutien des classes moyennes. L'objectif serait d'aller vers un système à l'anglo-saxonne où les plus pauvres seraient pauvrement couverts et où la masse des actifs devrait avoir recours à des assurances privées.

### *Des priorités nationales sans moyens : évasion fiscale, écologie, égalité entre femmes et hommes*

Alors que la lutte contre l'évasion fiscale devrait être une priorité, le Ministère des finances voit ses effectifs réduits de 1 600 postes, qui s'ajoutent aux 30 000 supprimés ces dix dernières années.

Pour l'écologie, certaines aides aux ménages (pour l'achat d'un véhicule moins polluant, etc.) augmentent, mais c'est au Ministère de l'écologie que la baisse des effectifs (en proportion) sera la plus forte avec 828 postes en moins. De plus, le projet de loi de finance augmente de 300 millions les prélèvements sur les agences de l'eau (soit 15 % de leur budget) afin de financer l'Agence française pour la biodiversité (195 millions), les parcs nationaux (65 millions) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (37 millions). L'écologie mérite mieux que de déshabiller Paul pour habiller Pierre. Le principe « l'eau paie l'eau » est remis en cause avec comme conséquence une baisse des investissements nécessaires pour garantir la qualité des eaux (et le risque que la France ne tienne pas ses engagements sur l'état écologique des eaux à l'horizon 2020, fixés par la directive européenne « Cadre sur l'eau »).

Quant à l'égalité entre femmes et hommes, elle constitue un cas d'école (encadré 2).

<sup>13</sup> Voir Jean-Marie Harribey (2017) : Les retraites façon Macron : le piège des comptes notionnels, <https://blogs.mediapart.fr/les-economistes-atterres/blog/160317/les-retraites-facon-macron-le-piege-des-comptes-notionnels>

## **Encadré 2 : Égalité entre femmes et hommes : une « grande cause nationale » sans moyens**

La France n'a pas à proprement parler de budget sexué (*gender budgeting*). Mais elle a un programme consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la lutte contre les violences faites aux femmes : le programme 137 (détaillé dans le bleu budgétaire de la Mission solidarité, insertion et égalité des chances). C'est un tout petit budget, d'un peu moins de 30 millions d'euros. Pour reprendre les termes d'un rapport sénatorial d'Éric Bocquet en 2016, c'est même « le 'parent pauvre' de la mission 'Solidarité' ». Ses crédits ont nettement diminué entre 2010 et 2014 avant de légèrement remonter jusque 2017.

En 2018, alors que l'égalité entre femmes et hommes a été déclarée « grande cause nationale » du quinquennat Macron, les crédits du programme 137 continuent à plafonner en dessous des 30 millions d'euros. Si l'effort pour lutter contre les violences faites aux femmes s'accroît (l'action 12, passant de 16,3 à 18,3 millions d'euros), celui consacré à la lutte contre le système prostitutionnel diminue (l'action 15 passant de 6,8 à 5 millions d'euros).

La minceur des crédits consacrés à l'égalité professionnelle, politique et sociale (action 11), montre le fossé entre les déclarations publiques et les ressources engagées. Les crédits consacrés à cette action sont en baisse, de 5,5 à 4,9 millions d'euros. Ses deux « mesures phares » sont en réalité de pauvres chandelles dans la tempête des « réformes structurelles » du marché du travail qui menacent les droits des femmes au travail<sup>14</sup>. La première est « la diffusion d'une plaquette 'droits des femmes enceintes au travail' pour faire respecter les droits des femmes dans le monde du travail ». À l'heure de la suppression des CHSCT et de la décentralisation des négociations, les femmes enceintes pourront constater la différence entre les quelques droits (dix dans la plaquette) qui ne pourront leur être retirés et les avantages que l'employeur pourrait ne plus leur octroyer ! La deuxième « mesure phare » est le fameux « *name and shame* » consistant à épingler sur la porte du secrétariat des droits des femmes les noms des dix grandes entreprises qui en font le moins pour l'égalité (pour celles et ceux qui n'ont pas eu l'occasion de passer devant la porte, il n'y en a que deux<sup>15</sup>). Le ridicule ne coûte pas cher, du moins pour les entreprises, car ce gouvernement semble préférer la pédagogie douce à la sanction : elles devront suivre un jour de « formation aux bonnes pratiques d'égalité » aux frais de l'État.

La France a obtenu ces dernières années des résultats spectaculaires sur l'égalité entre femmes et hommes au sommet de la hiérarchie sociale (parité ministérielle, hausse de la part des femmes dans les CA des grandes entreprises, etc.). Mais cette égalité visible a bénéficié à une poignée de femmes des classes supérieures. Si ces femmes profitent de brèches dans le plafond de verre, celles qui sont empêtrées dans les emplois précaires, les bas salaires ou les carrières bloquées, font l'expérience d'un plancher de plus en plus collant. Leur situation reste impensée par le gouvernement.

Symptomatique de cet impensé, l'idée de reconnaître par validation des acquis de l'expérience « les compétences acquises par les mères et pères au foyer sans

<sup>14</sup> Collectif, « Loi travail: les droits des femmes passent (aussi) à la trappe », *Blog des invités de Médiapart*, 6/9/17.

<sup>15</sup> Gaëlle Dupont, « Le « name and shame » de Marlène Schiappa pour faire progresser l'égalité », *Le Monde*, 13/9/17.

emploi »... comme si les compétences des professionnels de la petite enfance étaient naturellement présentes chez les parents et ne nécessitaient aucune formation. L'idée participe à la dévalorisation des métiers de la petite enfance, très féminisés et mal reconnus au regard des qualifications et compétences qu'ils mobilisent. Plus saugrenu encore, l'affichage dans le programme 137 du « Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile », qui double entre 2017 et 2018. Cette mesure qui contribue à la polarisation de l'emploi féminin est donc interprétée comme une mesure d'égalité qui permettrait aux femmes aisées de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle en se payant les services des femmes non qualifiées. Faut-il y voir une tentative désespérée de rajouter des lignes dans les crédits de l'égalité, une simple incompétence, ou du pur cynisme ?

### *Trois remarques*

1/ Comme cela était fait historiquement en France à l'issue de la Seconde Guerre mondiale (c'est le cœur du programme du Conseil national de la résistance) et comme cela se pratique de nos jours dans les pays nordiques, un gouvernement soucieux de l'intérêt général devrait en permanence faire œuvre de pédagogie afin d'expliquer aux citoyens l'utilité de la dépense publique : pour assurer les services publics (éducation, santé, défense, justice...); pour financer les prestations sociales (retraites, allocations familiales et chômage...); pour réduire les inégalités (c'est par la dépense plus encore que par les impôts que celles-ci sont réduites).. Au lieu de cela le gouvernement ne cesse de reprendre un langage grossièrement ultralibéral : « morphine », « drogue », « addiction », tels sont les termes mobilisés par les ministres de l'économie (Bruno Le Maire) ou du budget (Gérald Darmanin) ces derniers mois pour désigner la dépense publique. Alors qu'il devrait engager un vaste plan de reconstruction sociale et écologique de notre pays, associant salariés du privé et salariés du public, le gouvernement ne cesse de fustiger les seconds. Mais comment motiver et mobiliser des salariés afin d'améliorer la qualité de leur travail – et il y a bien toujours lieu d'améliorer la qualité des services publics (comme celle des productions privées au demeurant) – en dénigrant ainsi le sens même de ce travail ?

2/ La dépense publique n'est pas un puits sans fond. Dans nos économies mixtes, elle joue un rôle majeur de soutien à l'activité y compris privée. La dépense publique ce sont des fonctionnaires qui produisent de la richesse monétaire, contribuent au PIB – à l'instar des travailleurs du privé – et qui dépensent leur traitement auprès du privé. Mais c'est plus encore des prestations sociales (retraite, allocations familiales et chômage, remboursement des soins, etc.) qui sont reçues par les ménages et qui soutiennent directement leur consommation auprès du secteur privé. En France, la moitié de la consommation

globale - qui représente 80 % des débouchés, l'investissement (les 20 % restants) en dépendant largement – est ainsi soutenue directement (c'est la consommation de services publics) ou indirectement (la consommation soutenue par les pensions par exemple) par la dépense publique. Réduire celle-ci, *a fortiori* lorsque le privé va mal (et c'est le cas depuis la crise de 2008 qui est loin d'être apurée), a des effets d'emballlements négatifs sur le privé lui-même. Depuis 2012, même le FMI reconnaît l'ampleur de cet « effet multiplicateur ». Le gouvernement ne tient pas compte de cet effet. Si l'on retient un multiplicateur égal à 1,3, la contraction projetée de la dépense publique de 3,6% du PIB (*en retenant de l'hypothèse de croissance tendancielle de 1,6% par an*) induira un niveau du PIB plus faible de 4,7 % en 2022. Le gouvernement réitère l'erreur commise en 2012 dans la zone euro. Alors que l'activité avait à peine redémarré en 2010-2011, suite à l'effondrement de 2009, les gouvernements européens (à l'inverse des États-Unis, de la Chine, du Japon, de la Corée du Sud et même du Royaume-Uni) avaient pris un tournant vers l'austérité qui avait étouffé dans l'œuf la reprise.

3/ Plus les sociétés s'enrichissent, plus la part consacrée aux dépenses d'éducation, de soins, mais aussi de culture augmente. Les pays les moins développés ont une part de dépense publique dans leur PIB plus

### **Encadré 3 : Le programme Action publique en 2022**

Afin d'aller crescendo dans la cure d'austérité, le gouvernement va mettre en place un programme « Action publique 2022 », piloté par un Comité action publique 2022 (CAP 22). Selon le gouvernement, « *composé de personnalités qualifiées françaises ou étrangères, de chefs d'entreprises, de parlementaires, d'élus locaux et de hauts fonctionnaires, ce comité sera chargé de produire un rapport d'ici la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2018 identifiant des réformes structurelles et des économies* ». Philippe Aghion (grand thuriféraire du libéralisme économique et co-auteur – avec Emmanuel Macron – du funeste rapport Attali de 2008) devrait en être le plus bel ornement. Le comité ne comporte pas de syndicalistes, de représentants des usagers ou des ministères dépensiers. Parmi les objectifs assignés à ce comité : « *accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques avec un engagement ferme de réduire de trois points la part de la dépense publique dans le PIB d'ici 2022* ». Il devra notamment « *étudier « le niveau de portage le plus pertinent pour chacune des politiques publiques (suppression des chevauchements de compétences ; transfert entre collectivités, au secteur privé, voire abandon de missions)* ». Le cap est clair...

faible. Pourquoi faudrait-il faire tourner en arrière la roue de l'histoire ? Avec la réduction de la dépense publique, le projet caché ici n'est-il pas de permettre au privé de récupérer des missions de services publics afin d'en tirer profit ? Avec ce gouvernement, ce projet n'est même plus caché : il l'affiche explicitement avec son programme « Action publique

en 2022 » lequel a pour mission d'organiser le « transfert au secteur privé » et l'« abandon de missions » (encadré 3).

\* \* \*

## 5 - Pour conclure

Le Président se fait du marché une idée si sublime, il a des rentiers une vision si éblouissante, qu'il ne peut supporter l'ingratitude du réel. Que la spéculation sur le marché des changes dépasse de moitié son amplitude d'avant-crise, que la bulle immobilière n'ait pas désenflé en Europe, qu'outre-Atlantique les entreprises s'endettent pour rémunérer leurs actionnaires, cela ne saurait le toucher. En 2016, en France même, dividendes et rachats d'actions représentent deux années et demie d'investissements nets. Ici aussi, la finance phagocyte l'entreprise, mais cela ne l'effleure pas. À ses yeux, seule, la Finance est grande, en elle seule on peut trouver son salut. Et si le réel se montre insensible devant les abstractions les plus flamboyantes, c'est lui qui a tort. Ainsi, la crise actuelle ne serait pas celle d'un système économique gravitant autour de la figure de l'actionnaire, mais celle d'un modèle social à bout de souffle. « L'ISF favorise la recherche par les actionnaires de rendements excessifs. Ils peuvent ainsi exiger des dividendes trop importants avec pour seule fin de payer l'ISF » clamait le candidat Macron dans son programme. Il fallait y penser. Cela est tellement vrai que ces rendements exorbitants le sont encore plus dans les pays où il n'y a pas de fiscalité sur le patrimoine. Dans les rêveries libérales de Macron, un spéculateur devient un entrepreneur, un yacht du capital productif... Dans la novlangue du pouvoir, les mots servent à désigner leur contraire...

Le déséquilibre du budget 2018 est patent. Baisser la taxe d'habitation des ménages non aisés, relever certains minima sociaux pèse peu en comparaison de toutes les largesses accordées aux possédants. Le tout au nom de l'entreprise et de l'efficacité, bien sûr. On reconnaît une politique de classe à ce qu'elle refuse de parler de classes sociales. Aux uns le « droit à l'erreur », l'impunité tarifée devant les prud'hommes, le droit de jouir sans entraves de baisses d'impôts massives (« fort potentiel » oblige), aux autres celui d'être flexibles, c'est-à-dire corvéables, et de subir la baisse des allocations logement comme la facilitation des licenciements. Dans ce ciel si pur, si délavé de tout

rapport de forces, les différences de revenus ne sont que le reflet des différences de talents (les désormais fameux « premiers de cordée ») et les exigences d'égalité une triviale « jalousie ».

En creux, ce budget se lit comme une dénégation des causes de la crise. La plupart des économistes reconnaissent que la croissance de la rentabilité requise par les marchés financiers et l'accroissement des inégalités ont joué un rôle déterminant dans le développement de la crise. Quand la société s'organise comme une cascade d'imitations, les classes sociales tentant d'adopter le mode de vie de celles situées immédiatement au-dessus, le creusement des écarts de revenus se traduit par un endettement croissant des classes moyennes... Ce n'est pas un hasard si l'essentiel de l'accroissement de la dette des ménages est dû, non aux pauvres, mais à ces fameuses classes moyennes. Au plan empirique, le lien entre inégalités et spéculation financières est des plus robustes. En France comme ailleurs, les très riches épargnent beaucoup ; sur 100 euros de revenus, 33 ne sont pas dépensés. Ces sommes viennent alimenter la spéculation. Enfin, la croissance des inégalités génère une tendance à la dépression de la demande, dont on ne peut sortir, dans la logique du capitalisme financier, que par la hausse de la dette publique et privée. Il est vrai, la France avait échappé quelque peu au mouvement global : les inégalités y étaient à peu près stables sur le long terme, les 1 % du sommet exceptés. L'objectif d'Emmanuel Macron est de la faire rentrer dans les rangs de la classe néo-libérale, ceci au moment même où le FMI s'inquiète des conséquences de la montée des inégalités et demande aux pays membres de les réduire par une politique fiscale plus redistributive<sup>16</sup>.

L'économie française bénéficie actuellement d'un environnement économique relativement favorable (3,7% de croissance mondiale en 2017 selon le FMI, de faibles taux d'intérêt, un pétrole bon marché, etc.). L'activité économique devrait donc s'améliorer à court terme, ce qui conforterait le gouvernement dans sa stratégie « réformiste ». Mais, en même temps, une telle stratégie risque de saborder la reprise. La fin des emplois aidés comme les incitations aux licenciements vont peser lourdement sur la situation de l'emploi. Il est à craindre que si la conjoncture ne compense pas les effets délétères de la thérapie de choc du gouvernement, l'échec des réformes appelle une nouvelle fuite en avant dans la régression sociale. La rengaine est bien connue : c'est parce que nous ne sommes pas allés assez loin sur la voie des réformes

<sup>16</sup> Voir : IMF Fiscal Monitor: *Tackling Inequality*, October 2017

que celles-ci n'ont pas abouti, de sorte que l'échec prépare les esprits à accepter la thérapie de choc libérale suivante.