



Budget 2019 : l'impasse

*Nathalie Coutinet
Anne Eydoux
Christophe Ramaux
et Henri Sterdyniak*



Le budget 2019¹ maintient les lignes directrices du budget de l'année précédente. Dans de nombreux domaines, il n'est que la suite des choix de l'automne 2018. La fiscalité sur les plus riches a déjà été réduite, bien que l'acceptation des contraintes européennes impose de réduire progressivement le déficit public. La hausse de la taxation écologique et les mesures amenuisant la protection sociale financent la baisse de la taxe d'habitation et celle des cotisations salariés. La réduction des dépenses publiques se heurte à des contraintes économiques et sociales, il reste peu de marges de manœuvre pour réduire la fiscalité des entreprises. Le budget déçoit donc un peu les patronats et les libéraux. Pour nous, il est lourd de menace pour le modèle social français. Le budget 2018 était clairement « un budget de classe² » (voir la note des Economistes atterrés). Celui présenté pour 2019 l'est malheureusement tout autant.

* * *

1. Le mirage Macron a fait long feu...

La stratégie macroéconomique portée par Emmanuel Macron et son gouvernement était simple. La baisse des impôts sur les riches (suppression de l'Impôt sur la fortune, ISF, prélèvement forfaitaire unique, PFU), l'affaiblissement du droit du travail, les perspectives de baisse de la fiscalité des entreprises, devaient inciter les plus riches à revenir en France pour y investir ; de même, les entreprises devaient embaucher massivement. Cette stratégie n'a guère porté ses fruits. La croissance française a assez nettement ralenti.

Une stratégie macroéconomique peu porteuse, qui ralentit la croissance

Ceci s'explique d'abord par un ralentissement général de la croissance dans beaucoup de régions du monde, et en particulier dans la zone euro. Le prix du pétrole est passé de 55 \$ le baril début 2017 à 84 \$ en septembre 2018 (+53 %) ; l'euro est remonté par rapport au dollar de 1,05 début 2017 à 1,16 début octobre 2018 (+10,5 %) et par rapport à la livre (18 % depuis juin 2016). La politique aventureuse de Donald Trump a soutenu l'activité aux États-Unis mais le Brexit fait

¹ Nous discutons ici du PLF et du PLFSS.

² <http://www.atterres.org/article/2018-un-budget-de-classe>



ralentir la croissance du Royaume-Uni ; l'incertitude sur l'évolution économique a augmenté. Un grand territoire comme la zone euro, déjà excédentaire, ne peut baser sa croissance sur les marchés extérieurs.

La politique économique de la zone euro n'est guère porteuse. Certes, la politique budgétaire est devenue globalement neutre, mais les déséquilibres entre pays membres ne sont pas résorbés. La stratégie de recherche de compétitivité par pression sur les salaires est globalement contre-productive. Le tournant écologique n'est pas pris avec la force nécessaire. Enfin, la Commission crée des tensions inutiles en mettant en accusation les politiques budgétaires de la France, et surtout de l'Italie.

Le ralentissement a été particulièrement net en France où le gouvernement, pour respecter les contraintes européennes, a financé les réductions d'impôts sur les plus riches par une hausse de la fiscalité indirecte et par des ponctions sur les retraités, particulièrement importantes au premier trimestre 2018.

En glissement annuel, au deuxième trimestre 2018, la croissance aura été de 1,7 % en France, contre 2,1 % dans la zone euro, soit 2,7 % en Espagne et aux Pays-Bas, 1,9 % en Allemagne ; 1,2 % en Italie, mais 1,3 % au Royaume-Uni ; 2,9 % aux États-Unis, 3,3 % en Suède.

C'est un net ralentissement par rapport au deuxième trimestre 2017 (où la croissance en glissement annuel avait été de 2,3 % contre 2,45 % dans la Zone Euro. Ce ralentissement provient d'un premier semestre à 0,4 % (contre 0,8 % dans la ZE). L'indice de confiance des ménages valait 100 en avril 2017 ; il était monté à 104 en décembre 2017 mais est retombé à 84 en septembre dernier. L'indice du climat des affaires dans l'industrie valait 107 début 2017 ; 108 en avril ; 113 en janvier 2018 ; il est retombé à 107. Le mirage Macron a fait long feu.

L'inflation en France a atteint 2,6 % en août 2018 contre 2,1 % dans la zone euro, en raison des hausses de taxes.

En glissement annuel, au deuxième trimestre 2018, la hausse du PIB aura été de 1,7 %. La consommation des ménages n'a progressé que de 0,7 % ; leur FBCF de 2 %. La consommation des administrations a progressé de 1,1 % ; leur FBCF de 1,2 %. La FBCF des entreprises a progressé de 4,2% ; la contribution du commerce extérieur a été positive de 0,2 point de PIB. La hausse de la FBCF des entreprises n'a pas compensé la pression sur la consommation des ménages et les dépenses publiques.

En prévision, le PIB devrait augmenter de 1,7 % en 2018 (en moyenne annuelle, soit 1,3 % en glissement) avec un rebond de la consommation attendu au quatrième trimestre, du fait de la hausse des salaires nets et de la baisse de la taxe d'habitation. Pour 2019, la prévision du *Consensus Forecasts* est de l'ordre de 1,7 % en 2019.



Le pouvoir d'achat du revenu des ménages est passé d'un taux de croissance de 0,4 % au troisième trimestre 2017 à 0,2 au quatrième trimestre 2017 (hausse de l'inflation) puis à -0,5 % au premier trimestre 2018 (hausse de la CSG, hausse des taxes indirectes). Il devrait repartir ensuite : 0,7 % au deuxième trimestre (baisse de l'ISF), 0,5 % au troisième trimestre et surtout 1,7 % au quatrième) avec un ralentissement de l'inflation et les baisses de cotisations salariés et de la taxe d'habitation. Mais donner aux riches et prendre aux pauvres devrait se traduire par une hausse du taux d'épargne des ménages de 14,2 % au premier semestre 2017 à 14,6 % au second semestre 2018.

L'inflation a été de 1 % en moyenne annuelle en 2017 (1,1 % en glissement) ; elle devrait être de 1,8 % en 2018 (1,8 % en glissement) ; puis de 1,6 % en 2019.

L'emploi salarié a repris à partir de début 2016. En 2016, la hausse de l'emploi a été de 228 000 (soit 204 000 dans le privé ; 24 000 dans le public). En 2017, l'emploi a augmenté de 349 000 (soit +357 000 dans le privé, et -7 000 dans le public). Le ralentissement a été net au premier semestre 2018 où l'emploi n'a progressé que de 60 000 (soit +72 000 dans le privé, -12 000 dans le public). On s'attend à 120 000 emplois créés dans l'année, soit le volume requis pour absorber la hausse de la population active, pas pour faire baisser le chômage.

Les inscrits à Pôle emploi avaient culminé à 3,82 millions en mars 2014 (pour la catégorie A, mais 5,714 millions pour les catégories A+B+C). Leur nombre a baissé à 3,740 millions en juin 2017 (5,864 au sens large). Il reste pratiquement le même en août, soit 3,735 (5,974 au sens large). Par contre, au sens du Bureau international du travail (BIT), le taux de chômage qui était monté à 10,1 % en 2015 (contre 6,8 % début 2008) avait baissé à 9,1 % en juin 2017 et est maintenant à 8,7 %. Aux 2,538 millions de chômeurs au sens du BIT, il faut ajouter 1,455 million de personnes dans le halo du chômage et 1,552 million de salariés à temps partiel subi. La divergence entre les deux sources Pôle emploi et BIT provient de l'extension du travail précaire, de la masse de travailleurs découragés (ce qui fait baisser les chiffres du BIT) et aussi de l'obligation faite aux seniors et aux bénéficiaires du RSA de s'inscrire à Pôle emploi.

Depuis la mi-2016, la part de l'emploi dans la population de 15 à 65 ans a augmenté de 1,1 point, mais le chômage a baissé de 0,6 point tandis que le taux d'activité progressait de 0,5 point : la baisse du chômage ramène des personnes à l'emploi. Passer à un taux de chômage de 6,8 % nécessiterait donc d'augmenter l'emploi d'environ 5,4 % (soit d'1,5 million).

Notons aussi qu'après les révisions des comptes nationaux, le solde courant français n'est plus déficitaire que de 0,6 % du PIB.



Retour sur le mystère de la hausse du PIB en 2017

Le PIB a augmenté de 2,2 % en 2017³. Preuve qu'une reprise modérée de l'activité permet des créations massives d'emplois, celles-ci se sont élevées à 341 000 emplois cette année-là, un record sur les 10 dernières années. Cette hausse n'avait pas été anticipée. Le projet de loi de finance initial adopté en septembre 2016 prévoyait une croissance de seulement 1,5 % en 2017. En septembre 2017 (à l'occasion de la discussion sur le PLF 2018), le gouvernement n'anticipait toujours que 1,7 %.

Comment expliquer cette croissance finalement plus vigoureuse que prévue, qui remonte en fait au second semestre 2016 ? Plusieurs éléments extérieurs ont joué : faiblesse du prix du pétrole (le prix du baril a chuté à 35 dollars début 2016 et est resté très faible jusqu'à l'automne 2017), taux d'intérêt très bas (ils le sont restés), taux de change de l'euro faible par rapport au dollar⁴, légère reprise économique en Europe après des années d'atonie. Mais un autre élément important a joué : François Hollande a, en fin de mandat, en vue des élections présidentielles (où il ne candidatera finalement pas), relâché la bride de l'austérité budgétaire⁵. Ce relâchement a été très timide, mais ses effets ont été bénéfiques (notons qu'au Portugal, les inflexions contre l'austérité salariale et budgétaire ont aussi permis une nette amélioration de l'activité et de l'emploi).

L'investissement public qui n'avait quasiment pas cessé de décliner depuis 2010 (chute de 13 % en volume entre 2010 et 2015) est légèrement reparti à la hausse en 2016 et 2017 (+1,6 point entre 2015 et 2017). La consommation finale portée par les administrations publiques – la production des services publics collectifs (police, armée, justice...) et individuels (éducation, hôpital...) et les transferts sociaux de « produits marchands » (consultations de médecine libérale et médicaments remboursés, allocation logement...) – représente 30 % de la consommation totale (laquelle représente elle-même 80 % du PIB en termes de débouchés). Or cette consommation des administrations publiques a, de son côté, augmenté de 1,4 % en 2016 et 1,3 % en 2017 (contre 1 % en 2015). À cela il convient d'ajouter les prestations sociales en espèces (retraites principalement, mais aussi allocations familiales et chômage, RSA...) qui ont augmenté de 1,5 % en 2016 et 1,3 % en 2017 contre 0,5 % en 2015, et qui soutiennent une part importante de la consommation

³ 2,3 % en tenant de la correction pour jours ouvrés.

⁴ Le taux de change de l'euro s'est certes réapprécié durant l'année 2017 (1,20 \$ en fin d'année contre environ 1,10 \$ entre début 2015 et début 2017), mais il est resté inférieur à son niveau atteint entre 2009 et mi-2014 (autour de 1,35 \$).

⁵ Entre autres mesures, le gouvernement a revalorisé le point d'indice de la Fonction publique (+0,6 point en juillet 2016 puis à nouveau +0,6 point en février 2017), ce qui a permis un gain de pouvoir d'achat pour les fonctionnaires de 1 % (alors que le point d'indice était gelé depuis 2010).



des ménages⁶. Ce léger relâchement de l'austérité budgétaire, loin d'avoir les effets négatifs redoutés par les néolibéraux, a permis de soutenir la demande et donc la production (y compris celle du privé). Bref, l'effet multiplicateur (l'effet d'entraînement de la dépense publique sur l'activité globale) a joué à plein. Il a contribué à soutenir la consommation (+2,1 % en 2016, contre +1,5 % en 2015, mais seulement +1 % en 2017 la croissance de la consommation se contractant en fin d'année⁷) et l'investissement immobilier des ménages (+ 5,6 %), mais aussi (c'est l'effet d'accélérateur) l'investissement des entreprises (+ 4,1 % en 2017).

Mi-2017, le nouveau gouvernement à peine nommé n'a pas voulu retenir ce scénario favorable. Au contraire : incité par ce temple du dogmatisme néolibéral qu'est devenue la Cour des comptes et son pseudopode, le Haut Conseil des Finances Publiques, le gouvernement actuel a prétendu que le précédent avait légué des comptes publics « insincères », avec des dépenses sous-estimées et donc un déficit public lui aussi sous-estimé, et qu'en conséquence il convenait de prendre immédiatement des mesures d'austérité (baisse de 5 euros des APL, réduction des emplois aidés...) et de présenter un budget pour 2018 beaucoup plus austère.

Dans les faits, le déficit public pour 2017, loin d'être catastrophique, s'est révélé beaucoup plus faible (2,7 % du PIB) que prévu initialement. Où l'on retrouve donc ces vérités élémentaires : le multiplicateur budgétaire est beaucoup plus ample que ne le disent les libéraux ; c'est fondamentalement grâce à la croissance que l'on peut réduire les déficits et les dettes (la croissance signifie hausse du PIB et donc du dénominateur auquel sont rapportés déficit et dette, et elle permet un surcroît de recettes socio-fiscales).

Mais le mal était fait. Arguant d'un déficit trop important, le gouvernement a pris un nouveau tournant vers l'austérité, et plus exactement vers une austérité ciblée contre les ménages, à l'exception notoire des très riches. Les mesures du gouvernement – la hausse des taxes sur carburants et le tabac ainsi que celle de la contribution sociale généralisée (CSG), partiellement compensée par les baisses de cotisations salariales – ont provoqué une chute du pouvoir d'achat au 1er trimestre 2018 (-0,6 %, soit la plus forte baisse trimestrielle depuis la fin 2012).

Emmanuel Macron, à travers les budgets 2018 et 2019, se fixe en effet trois grands objectifs imbriqués : 1) réduire les « charges » sur les riches et sur les entreprises de façon (selon la fameuse théorie des « premiers de cordée ») à relancer l'activité ; 2)

⁶ En 2017, les prestations sociales « autres que les transferts sociaux en nature » (dites ici « en espèces » pour faire bref) s'élèvent à 452 milliards. En considérant que s'appliquent à ces prestations des taux d'imposition direct (15 %) et d'épargne (15 %) moyens, on peut donc considérer qu'elles permettent 327 milliards de consommation des ménages (soit 27,5 % de leur consommation globale qui s'élève à 1 191 milliards).

⁷ La consommation finale des ménages n'a augmenté que de 0,2 % au 4^{ème} trimestre 2017 contre 0,7 % au 4^{ème} trimestre 2016).



réduire à marche forcée les déficits publics afin de présenter un budget en équilibre à l'horizon 2022 ; 3) compresser les dépenses publiques afin de remplir les deux objectifs précédents.

Les résultats néfastes de cette politique ne se sont malheureusement pas fait attendre :

- les créations d'emplois, loin de rebondir, se sont tassées : 120 000 attendues en 2018 et 170 000 en 2019, contre 349 000 en 2017. La sempiternelle politique de relance de l'emploi via les « réformes structurelles » (ordonnances Travail...) et les baisses de « charges » pour les entreprises et les plus aisés ne fonctionne décidément pas ;
- la croissance loin d'être affermie se contracte : 1,7 % de croissance prévue en 2018 et en 2019 alors que le gouvernement tablait encore en avril 2018 (dans son Programme de stabilité) sur 2 % en 2018 et 1,9 % en 2019.

Les absurdes anticipations de croissance du gouvernement

Le gouvernement anticipe une croissance de 1,7 % en 2018, puis jusqu'en 2022 (tableau 1) Conformément à ses engagements européens, la France doit proposer une évaluation de sa production et de sa croissance potentielle, bien que ces deux concepts soient particulièrement flous et leurs évaluations sujettes à caution. C'est sur ces évaluations que la Commission fonde son estimation du solde structurel et de l'effort budgétaire réalisé.

Selon la Commission, l'écart de production (le manque de production lié à la crise et à rattraper) était seulement de -1,3 % en 2016. En 2017, la croissance a été de 2,2 % pour une croissance potentielle évaluée à 1,2 % ; l'écart de production n'était donc plus que de -0,3 %. Il deviendrait positif de 0,2 % en 2018 (après une croissance de 1,7 % pour une croissance potentielle évaluée à 1,25 %) et de 0,6 % en 2019 (après une croissance de 1,7 % pour une croissance potentielle évaluée à 1,3 %), ce qui signifie que selon la Commission la production réelle serait alors trop élevée par rapport à sa tendance jugée « normale » !

Le gouvernement français reprend pratiquement ces évaluations (comme les traités européens l'y obligent). Selon le PLF 2019, l'écart de production était de -0,6 % en 2017 ; il serait négatif de -0,2 % en 2018, puis positif de 0,2 % en 2019. Ces évaluations impliquent, contre toute évidence, que le marché du travail est actuellement en équilibre et qu'il sera en surchauffe l'année prochaine ; qu'il est vain d'escompter un taux de chômage à moins de 9 % et une croissance à plus de 1,25 %. Le Haut Conseil des Finances Publiques, étroitement contrôlé par la Cour des Comptes, écrit même : « *L'écart de production pourrait être davantage positif en 2018 que ne le prévoit le Gouvernement* ». Le comique est que le gouvernement annonce tout de même une croissance de 1,7 %, pendant 5 ans, nettement supérieur à la croissance potentielle, de sorte qu'il se trouve obligé d'annoncer un écart de production positif à partir de 2021 et donc une surchauffe de l'économie.



La situation des finances publiques n'impose en rien l'austérité

En 2017, la France a eu un déficit public de 2,7 points de PIB. Selon le discours ambiant, là aussi, un déficit est un péché. Les finances publiques devraient être en équilibre ou même en excédent. Mais, en 2017, la France n'était certainement pas en surchauffe. Le taux d'inflation sous-jacent (hors énergie et produits alimentaires saisonniers) a été de l'ordre de 1 % ; la hausse du pouvoir d'achat des salaires a été de 0,5 %, en dessous des gains tendanciels de productivité. Le taux de chômage de 9,6 % est nettement supérieur au taux de 6,8 % de début 2008, taux qui ne s'était pas traduit par de l'inflation salariale. Il manque environ 5,4 % d'emplois en France pour retrouver ce taux (et 8 % pour un taux de 5 %).

Les charges nettes d'intérêt représentent 40 milliards (soit 1,8 point du PIB, soit un taux d'intérêt moyen effectif de 2 %). L'État français s'endette à des taux d'intérêt très faibles, 0,7 % à 10 ans, en septembre 2018, puisque sa dette, considérée comme sans risque, est très demandée par les institutions financières. Le solde primaire (hors charges d'intérêt) présente un déficit de 0,9 % du PIB. Revenir à un taux de chômage de 7,2 %, avec 4 % d'emplois supplémentaires, procurerait des recettes fiscales (et des économies de prestations chômage) de l'ordre de 2 points de PIB, ce qui ramènerait le déficit à 0,7 % du PIB, avec un solde structurel primaire excédentaire de 1,1 % du PIB.

Supposons que la France se donne comme objectif de stabiliser sa dette à 80 % du PIB avec une croissance tendancielle en valeur de 3 % (par exemple, 1,6 % en volume, 1,4 % en prix). La stabilité de la dette est compatible avec un déficit structurel permanent de 2,6 % du PIB ($80 \times 3,2$). Soit une marge de 1,9 % par rapport au niveau actuel de 0,7 %.

Certes, les taux d'intérêt pourraient augmenter. Mais, il y a une marge importante entre le niveau des taux actuels et celui de 3 %, où il deviendrait supérieur au taux de croissance. Ce taux de 3 % ne serait atteint que dans une situation de forte croissance/inflation dans la zone euro ; dans ce cas, les rentrées fiscales seraient importantes et la question du déficit ne se poserait plus. Même si la croissance et les taux d'intérêt montaient jusqu'à 3 %, la stabilité de la dette ne demanderait qu'un excédent primaire équilibré, ce qui laisse une marge de manœuvre de 1,1 % par rapport au niveau actuel.

De point de vue de la stabilité des finances publiques, il n'est pas nécessaire de faire des efforts supplémentaires ; les dépenses peuvent continuer à augmenter à 1,6 % l'an en volume. La seule question qui vaille est de récupérer rapidement 5 % d'emplois supplémentaires.



Un budget conforme à nos engagements européens ?

En 2019, le budget devra rembourser aux entreprises 20 milliards d'euros (0,9 % du PIB) correspondant au remboursement des créances CICE. Le gouvernement français pourra certes prétendre qu'il s'agit d'une dépense exceptionnelle qui ne doit pas figurer dans le solde structurel. Le fait est que de 2013 à 2015, le tour de passe-passe consistant à considérer le CICE, non comme une baisse de cotisations sociales, mais comme un crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés (IS) a permis de décaler sa prise en compte dans le solde budgétaire et que la France n'a pas réclamé à l'époque que la créance figure dans le solde budgétaire de l'année de son apparition. Eurostat va-t-il accepter de cautionner cette créativité comptable ? Oui, sans doute, mais ce sera pour lui un dangereux précédent.

1. Finances publiques 2017-2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIB**	2,2	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Prix du PIB**	0,7	0,9	1,3	1,5	1,7	1,7
PIB potentiel**	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3
Écart de production*	-0,6	-0,2	0,2	0,7	1,1	1,4
Solde public*	-2,7	-2,6	-2,8	-1,4	-0,7	-0,3
Taux de prélèvement obligatoire*	45,3	45,0	45,1	44,6	44,6	44,6
Dépenses primaires**	1,7	0,9	0,5	0,3	0,1	0,3
Dépenses primaires*	53,2	52,8	52,2	51,5	50,7	50,0
Mesures ponctuelles*	-0,1	-0,2	-0,9	-0,1	0,0	0,0
Charges d'intérêt	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Solde structurel*	-2,3	-2,2	-2,0	-1,7	-1,2	-1,1
Effort*	0,3	0,1	0,3	0,3	0,4	0,2
Dettes*	98,5	98,7	98,6	97,5	95,3	92,7

*part dans le PIB : ** taux de croissance. Source : PLF 2019.

Le tableau 1 présente l'évolution des finances publiques française en 2017-22, selon le PLF 2019. Le déficit budgétaire ne s'est pas réduit en 2018. Le déficit structurel ne diminuerait que de 0,1 point, soit un écart de 0,4 point avec les exigences de la Commission. En 2019, le déficit structurel se réduirait de 0,2 point, si



on n'y inclut pas le remboursement CICE, soit 0,3 point de moins que l'effort demandé par la Commission. Cela suppose toutefois que la Commission accepte de considérer la baisse du CICE comme une dépense exceptionnelle. En 2019, la limite des 3 % de déficit public ne sera pas loin. Selon le cas, en deux ans, la France sera hors des clous de ses engagements européens de 0,6 point de PIB ou de 1,5 point. Comme d'habitude, la France ira s'excuser à Bruxelles, en évoquant les réformes du droit du travail, de l'assurance chômage, des retraites, sans oublier le soutien aux entreprises.

Notons que si la France avait retenu un écart de production de -4 % en 2018, son solde structurel primaire serait excédentaire de 1,8 point. Si la France avait retenu une croissance potentielle de 1,6 %, son effort budgétaire aurait été évalué à 0,5 point de PIB en 2019 (au lieu de 0,3 point).

Sur l'ensemble de la période, le solde public s'améliorerait de 2,4 points. Les impôts baisseraient de 0,7 point de PIB et surtout les dépenses publiques de 3,2 points de PIB. En termes de dépenses publiques, l'économie à réaliser en 5 ans serait de l'ordre de 6 %, soit de 70 milliards. Par rapport à une croissance tendancielle de 1,6 %, la politique budgétaire donnerait chaque année une impulsion négative de 0,5 % du PIB. Est-ce compatible avec une croissance de 1,7 % ? Ceci demanderait une forte croissance spontanée (de l'ordre de 2,3 % l'an). La baisse annoncée du taux de prélèvements obligatoires est bien décevante pour le patronat qui en demande bien plus, c'est la conséquence du choix *européen*⁸ d'Emmanuel Macron (montrer que la France veut devenir un bon élève) et des contraintes sociales (les citoyens résistent à la baisse des dépenses publiques).

Pour les commentateurs dominants, la France aurait dû tenir ses engagements européens. Mais la baisse des dépenses publiques se serait faite au détriment des entreprises (le gouvernement a essayé de mettre les indemnités journalières à leur charge et on les a vu protester) et surtout des ménages (mais il était difficile de faire plus que de ne pas indexer les prestations sociales). Il est délicat de toucher aux dépenses de police, justice, armée, enseignement, santé, culture, infrastructures, etc. qui, en réalité, sont utiles et même indispensables. Et surtout, 0,6 point de ponction supplémentaire, cela aurait été 0,7 % d'activité en moins en 2019⁹. 1,5 point, cela aurait été 1,8 % d'activité en moins.

Pour nous, les prétendus engagements européens en matière budgétaire sont arbitraires et n'ont aucune justification économique. La France devrait dire nettement qu'elle ne les respectera pas et demander que les traités européens soient repensés.

⁸ En italiques, car il est difficile de soutenir que les politiques libérales prônées actuellement pas les instances européennes augmentent l'adhésion des citoyens à l'Union européenne.

⁹ Avec un multiplicateur de 1,2.



2. Fiscalité : l'obstination

Les mesures prises en 2019 se situent pour la plupart dans la droite ligne des mesures prises ou annoncées en 2018.

Fiscalité des ménages : des mesures inéquitables et mal calibrées

En 2018, le bilan global devrait être neutre pour les ménages. Ce qui signifie que les 5 milliards de réduction d'impôt offerts aux plus riches par le PFU (la taxation au taux uniforme de 30% des revenus du capital) et la transformation de l'ISF en Impôt sur la fortune immobilière (IFI) ont été prélevées sur l'ensemble des ménages, par la hausse de la fiscalité du tabac et de l'énergie, et sur les retraités par la hausse de la CSG. De plus, les ponctions effectuées en début d'année n'ont été compensées par des réductions qu'en octobre, ce qui a contribué à peser sur l'activité au premier semestre. Enfin, les réformes ont fragilisé le financement des communes et de l'Unedic.

L'année 2019 verra la poursuite de la baisse de la taxe d'habitation. Celle-ci sera supprimée pour 80 % des ménages de 2018 à 2020, pour un coût de 10,1 milliards. Les 20 % de contribuables les plus riches continueraient donc à payer 12 milliards de taxe d'habitation, ce que le Conseil Constitutionnel a jugé contraire à l'équité. Il faudra la supprimer totalement après 2020, ce sera donc une réduction de 12 milliards d'impôt réservée aux plus riches. Le gouvernement envisage de maintenir une taxe sur les logements vacants et les résidences secondaires (mais quelle sera sa justification ?), de transférer la taxe foncière des départements aux communes et de transférer une part d'un impôt national aux départements et aux établissements intercommunaux. C'est le type même de réforme mal pensée et injustifiable puisque les électeurs des communes ne seront plus obligatoirement les contribuables.

La bascule cotisations salariés / CSG jouera pleinement en 2019, avec ses conséquences dommageables sur le pouvoir d'achat des retraités, mais surtout sur l'autonomie de l'Unedic. Les retraités sont exonérés de la hausse de la CSG si leur revenu fiscal de référence est inférieur à 1200 euros pour une personne seule. Une conséquence absurde est que 5,9 points de la CSG sont déductibles sur 9,1 points (y compris CASA et CRDS), de sorte qu'une personne dont la pension est de 1260 euros se voit prélever 115 euros, dont 74 sont déductibles. L'année suivante, son revenu imposable n'est plus que de 1186 euros ; elle ne paye alors que 3,8 point de CSG (déductible), soit 48 euros ; son nouveau revenu imposable est donc de 1212 euros. Elle paye de nouveau la CSG à 9,1% et, par la suite, une année sur deux... Le gouvernement a décidé que le taux normal ne s'appliquerait que la deuxième année du dépassement du seuil de 1250 euros mais cela ne règle pas vraiment le problème.



Le gouvernement annonce pour septembre 2019 la mise en place de l'exonération des cotisations sociales salariés sur les heures supplémentaires et complémentaires, c'est-à-dire des 11,3 % de cotisations vieillesse, au régime général et aux régimes complémentaires. Cette mesure coûterait 2 milliards en année pleine, pour 9 millions de bénéficiaires, soit environ 200 euros par personne. Elle manifeste une incompréhension de la situation de l'économie française. Alors que celle-ci connaît toujours un niveau de chômage élevé, le gouvernement s'apprête à subventionner des destructions d'emplois. Les travailleurs qui le peuvent seront incités à faire des heures supplémentaires alors même qu'il y a 3,5 millions de demandeurs d'emploi sans aucune activité et 1,5 million de personnes à temps partiel qui souhaiteraient travailler plus. Elle s'inscrit dans la logique de la stratégie d'Emmanuel Macron : fragiliser les ressources de la protection sociale, faire croire aux salariés qu'ils ne peuvent avoir de hausse de salaires que par la mise en cause de la protection sociale.

La fusion Agirc-Arrco s'accompagne d'une légère hausse des cotisations au 1^{er} janvier 2019. Pour les non-cadres, en dessous du plafond, on passe de 3,9 % à 4,01 % pour les cotisations des salariés ; de 5,85 % à 6,01 % pour les cotisations des employeurs. Pour les cadres, au-dessous du plafond, de 8,85 % à 9,884 % pour les cotisations salariés ; de 14,306 % à 14,816 % pour les cotisations employeurs. Cette hausse rapporterait 2,5 milliards aux régimes complémentaires.

Pour les ménages, la grande réforme de l'année 2019 sera celle du prélèvement à la source. En principe, celui-ci est une réforme du mode de prélèvement de l'impôt qui ne touche pas à ses caractéristiques. D'un côté, on peut s'en réjouir : l'équité fiscale n'est pas mise en cause par le mode de prélèvement. Celui-ci n'impose pas un certain type de réforme fiscale (comme la diminution de la progressivité de l'impôt). Mais l'équité fiscale a déjà été affaiblie par la mise en place du PFU qui supprime le prélèvement progressif sur les revenus du capital. De l'autre, l'occasion n'a pas été saisie de supprimer des dépenses fiscales et de les remplacer par des subventions explicites. Enfin, le prélèvement par les entreprises affaiblit le caractère citoyen de l'impôt sur le revenu, ce qui est dommage.



2. Les principales mesures fiscales et sociales 2017-2018

	2018	2019
CICE	-3,7	-0,5
Baisse de l'IS	-1,2	-2,4
Hausse 5 ^{ème} acompte IS		1,5
Forfait social à 0%		-0,5
Surtaxe IS	-5,1	0,2
Fiscalité énergie	1,3	1,0
Hausse TICPE gazole		1,0
Impôts locaux	0,4	0,1
Cotisations RC		1,1
Transformation CICE/CSE		-20,4
Total entreprises	-8,1	1,9
Baisse de la taxe d'habitation	-3,2	-3,8
PFU	-1,6	-0,3
ISF/IFI	-3,2	
Bascule CSS/CSG	4,4	-4,4
Recentrage CITE		0,8
Fiscalité Tabac	2,3	1,3
Fiscalité Énergie	2,4	1,9
Cotisations RC		1,4
Crédit impôt emploi à domicile	-1,0	
Cotisations étudiants	-0,2	
Impôts locaux	0,2	0,1
Heures supplémentaires		-0,7
Total ménages fiscalité	0,1	-4,7
Revalorisation (PA, ASPA, AAH)		1,7
APL	-0,3	-1,2
Désindexation (RG, PF)		-3,5
Retraite Agirc-Arrco	-0,7	-0,7
Emplois aidés	-1,4	-0,9
Total protection sociale	-2,4	-4,6
Ménages pouvoir d'achat	-2,5	0,1



Poursuite de la baisse de la fiscalité sur les entreprises

Pour les entreprises, 2019 sera marquée par la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés. Le taux normal de l'IS était de 33,3 % en 2016 ; il est passé à 28 % en 2017 pour les PME ; à 28 % en 2018 pour 500 000 premiers euros de bénéfices de toutes les sociétés. Il doit passer à 31 % en 2019 ; à 28 % en 2020 ; à 26,5 % en 2021 ; à 25 % en 2022. Au total, cette baisse devrait coûter 12,5 milliards à l'État. C'est dommage, alors que de plus en plus de grandes entreprises sont riches alors que l'État s'appauvrit. La France participe ainsi à la concurrence fiscale. Le prétexte est de se rapprocher de la moyenne européenne (mais celle-ci est de 28 % en pondérant correctement les taux selon la taille du pays) et cette moyenne baisse au cours du temps si tous les pays au-dessus de la moyenne diminuent à tour de rôle leur taux.

Les lois de finances et de financement de la protection sociale de 2018 prévoyaient la transformation du CICE (crédit d'impôt de 7 % sur les salaires inférieurs à 2,5 Smic jusqu'en 2017, 6 % en 2018) en une réduction de cotisations sociales patronales d'assurance-maladie de 6 % sur les salaires inférieurs à 2,5 Smic couplée à une nouvelle exonération de cotisations sociales d'assurance-chômage de 4 points au niveau du Smic, ces réduction-exonérations représentent 24,5 milliards d'euros. La réforme s'est traduite par le remboursement des crédits d'impôt accumulés au titre du CICE (soit 20,4 milliards qui seront imputées sur l'année 2019). Le CICE à 7 % coûtait 23,5 milliards ; le CICE à 6 % coûtait 20,8 milliards. Les exonérations de cotisations représenteront 25,8 milliards en année pleine. Comme les réductions de cotisations sociales augmentent, le résultat des entreprises (contrairement au CICE), l'IS augmentera d'environ 4 milliards en 2020. Le nouveau dispositif coûtera 1 milliard de plus que le CICE à 6 % ; 2,2 milliards de moins que le CICE à 7 %. Le PLFSS 2018 reporte la baisse des exonérations de 4 points au 1^{er} octobre ce qui fournit un gain de 2,5 milliards au budget de 2019. D'un côté, ces mesures fragilisent encore le financement de la protection sociale, puisque les ressources directes d'organismes gérés paritairement (comme l'Unédic et les retraites complémentaires) sont remplacées par des transferts budgétaires. De l'autre, les estimations de l'impact du CICE sur l'emploi s'accordent sur des chiffres très faibles, de l'ordre de 100 000 emplois supplémentaires, soit 200 000 euros par emploi créé. Malgré la médiocrité de ces effets, certains économistes se réjouissent d'une mesure exorbitante qui réduit encore le coût du Smic.

La loi Pacte comporte plusieurs dispositifs qui réduisent les impôts des entreprises. Ainsi, le seuil à partir duquel s'applique le taux normal pour la contribution au Fonds national d'aide au logement (0,5 % au lieu de 0,1 %) et celui à partir duquel l'employeur doit participer à l'effort de construction (0,45 %) est relevé de 20 à 50 salariés et le seuil n'est supposé franchi que lorsqu'il l'a été pendant 5 années



consécutives (article 6). Le coût estimé pour les finances publiques est de 500 millions en année pleine. Par ailleurs, le gouvernement s'en prend au forfait social (20 %) qui remplace les cotisations sociales pour les rémunérations extra-salariales. Ce dispositif permet de réduire la tentation pour les entreprises de verser de l'intéressement ou de la participation au détriment des salaires.

L'article 57 supprime le forfait social pour la participation dans les entreprises de moins de 50 salariés (où elle est facultative ; elle est obligatoire au-dessus) et pour l'intéressement dans les entreprises de moins de 250 salariés (sachant que l'intéressement est facultatif). L'article 59 le réduit à 10 % pour les versements des entreprises sur un plan d'épargne d'entreprise affecté à l'actionnariat salarié. L'ensemble coûtera au départ 600 millions aux finances sociales. On notera qu'il s'agit de deux nouvelles niches sociales basées sur deux seuils arbitraires, qui privent la Sécurité sociale de ressources et incitent à l'évasion sociale (remplacer des salaires par de l'intéressement).

En 2017, le déficit des administrations (2,7 % du PIB) se partageait en un déficit de 2,9 % de l'État, un équilibre des collectivités locales et un excédent de 0,3 % des administrations de Sécurité sociale. En 2019, le déficit public de 2,8 % se partagerait en un déficit de 3,7 % de l'État, un excédent de 0,1 % des collectivités locales et un excédent de 0,8 % de PIB de la Sécurité sociale. La Sécurité sociale étant maintenant en excédent, la tentation pourrait être forte de réclamer des hausses de pouvoir d'achat pour les familles, les retraités. Aussi, le gouvernement a-t-il décidé que les futures mesures d'allégement des cotisations sociales seront à la charge de la Sécurité sociale et qu'à l'avenir l'État ponctionnerait par la baisse de ses transferts les excédents potentiels des caisses. Il a déjà décidé que les prochaines exonérations de cotisations sociales ne seront plus compensées à la Sécurité sociale. Ce sera le cas pour les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires (2 milliards), la baisse du forfait social (600 millions) et l'extension des exonérations de cotisations sociales aux entreprises publiques (400 millions). Soit, une perte nette de 3 milliards pour la Sécurité sociale.

3. Côté dépense : l'austérité prolongée

Preuve d'un tournant marqué vers l'austérité, l'augmentation de la dépense publique (en volume et hors crédit d'impôt) qui avait été de 1,4 % en 2017, sera nulle en 2018 et de seulement +0,3 % en 2019 (à champ constant¹⁰), selon les prévisions

¹⁰ A partir du 1^{er} janvier 2019, *France compétence*, un organisme public, reprendra l'essentiel des missions exercées jusqu'alors par des organismes professionnels. Cela se traduira par une hausse de la dépense publique de 4,8 milliards en 2019 (+0,3 % du PIB). De même, l'intégration dans les comptes nationaux (avec effet rétroactif depuis 2016) de SNCF Réseau au sein des APU augmente la dépense publique et plus encore la dette publique (la dette publique augmente de 39,4 milliards en 2017, soit 1,7 point de PIB).



du gouvernement¹¹, soit une contraction marquée par rapport à la croissance attendue (1,7 % en 2018 et 2019).

Du côté de l'État, l'austérité portera notamment sur l'emploi. Alors que les effectifs (en équivalents temps plein) de l'État (et de ses opérateurs) avaient augmenté de 14 000 emplois en 2017, il a été programmé une baisse de 1 600 emplois pour 2018 et une nouvelle baisse de 4 164 pour 2019 (1 571 pour l'État et 2 593 pour ses opérateurs).

Comme en 2018, le gouvernement est contraint, compte tenu des besoins, d'augmenter l'emploi pour 2019 dans certains ministères : +4 248 au total (dont +2 278 à l'intérieur, +1 300 à la justice, +466 aux armées¹²). Il lui faut donc réduire plus nettement l'emploi dans les autres domaines : -8 412 au total. La plus forte baisse porte, à nouveau, sur les ministères du Budget, de l'Économie et des Finances (2 593 postes en moins). Depuis 2002, ces ministères ont perdu plus de 30 000 emplois, soit près de 20 % de leurs effectifs. Faut-il aller plus loin alors que la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales devrait être une priorité ? Faut-il aller plus loin alors que le passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, en 2019, loin de le simplifier, va alourdir le travail des agents (et des entreprises au demeurant) ? La deuxième plus forte réduction est réalisée au ministère de l'Éducation nationale (-1 813 postes au total avec 1 900 postes créés dans le primaire mais 2 600 postes supprimés dans le secondaire¹³). Une mesure triplement inique : le nombre d'élèves dans le secondaire devrait augmenter de 40 000 ; la France souffre d'un sous-encadrement patent par rapport à la plupart des autres pays développés, en particulier dans le primaire (que les quelques créations annoncées ne compensent pas) et à l'Université (0 poste créé) ; il faudrait réduire massivement les effectifs par classe, mesure de loin la plus efficace à la fois pour lutter contre la « baisse de niveau » et pour contrecarrer le poids de la reproduction sociale. La troisième plus forte baisse concerne le ministère du Travail (-1 618 – dont l'essentiel à Pôle Emploi et à l'Afpa – après -586 en 2018), alors que le chômage et plus largement le sous-emploi continuent à gangrener notre société. Les baisses suivantes concernent l'Écologie (-1 078 après déjà -1 324 en 2018), une décision totalement irresponsable à l'heure de la nécessaire transition écologique, et la Santé (-502), alors que l'hôpital craque.

Emmanuel Macron s'est engagé à réduire le nombre de fonctionnaires de 120 000 postes d'ici à 2022 : 50 000 pour l'État et 70 000 dans les collectivités

¹¹ En retenant comme déflateur l'indice des prix à la consommation, soit 1,6 % en 2018. En retenant comme déflateur l'indice du prix du PIB, la hausse en volume est de 0,7 % indique le HCFP. Pour 2019, les écarts prévus sont moindres : 0,7 %, avec l'IPC en déflateur, et 0,6 %, avec le prix du PIB.

¹² Nous additionnons ici et dans ce qui suit les soldes d'emplois de l'État *stricto sensu* (2 millions d'emplois) et de ses opérateurs (400 000 emplois).

¹³ Et 600 postes en moins dans le privé et 400 personnels administratifs.



locales. Parviendra-t-il à réaliser cet objectif ? Cela ne sera pas facile – comme nous le notons dans le livre *Macron, un mauvais tournant* – car passé l’effet de manche démagogique, il reste ensuite à établir la liste précise des missions de service public à amputer.

Les effectifs de la fonction publique s’élèvent à 5,4 millions de personnes¹⁴ : 2,4 millions dans la fonction publique d’État (44 % du total), 1,9 million dans la fonction publique territoriale (35 %) et 1,2 million dans la fonction publique hospitalière (21 %). Diminuer de 50 000 le nombre de fonctionnaires dans la fonction publique d’État équivaut à une baisse de 2 % des effectifs. Mais l’Enseignement (53,5 %), l’Intérieur (12,5 %), la Défense (12 %) et la Justice (3,5 %) en représentent 81,5 %¹⁵. Or le gouvernement est contraint d’embaucher sur ces derniers postes et ne pourra guère aller plus loin sur l’Enseignement que ce qu’il vient de programmer pour 2019. Les quelques 43 000 postes restant à supprimer (pour atteindre l’objectif de 50 000) devraient donc l’être sur les autres champs... ce qui représenterait, pour le coup, 10 % de leurs effectifs à supprimer dans les trois dernières années du quinquennat !

3. Dépenses de l’État par mission (PLF 2019)

	En milliards d’euros	En évolution/LFI 2018
Action extérieure	2,79	-2,4
Action territoriale	2,47	+5,1
Agriculture	3,31	-8,3
Développement	3,82	+3,5
Anciens combattants	2,30	-6,5
Territoires, logement	16,93	-5,5
Culture	2,81	1,1
Défense	35,90	+5,0
Écologie, transports	15,56	+3,2
Enseignement scolaire	52,26	+1,5
Économie	3,07	-6,4
Finances publiques	8,08	-1,9
Justice	7,32	+4,4
Enseignement supérieur	27,9	+1,8
Régimes sociaux	6,28	-0,8
Sécurités	13,64	+2,4
Solidarité	20,78	+6,8
Travail, emploi	13,1	-13,6
Prélèvements UE	21,5	+0,8
Charge d’intérêt	42,1	+2,2
Collectivités locales	48,2	+0,1
Audio-visuel public	3,86	-0,8
Total	431,3	+1,4

¹⁴ Chiffres au 31 décembre 2015, hors 200 000 contrats aidés.

¹⁵ Les données sont extraites de la loi de finances 2018, sur la base des emplois exprimés en équivalents temps plein (ETP) en intégrant les effectifs de l’État (1 960 333 ETP) mais aussi les établissements publics autonomes (404 500 ETP, qui comprennent notamment les universités et les organismes de recherche).



En sus des baisses d'emplois évoquées précédemment, le gouvernement poursuit en 2019 la baisse du nombre des contrats aidés (rebaptisés « *parcours emploi compétence* »), lesquels sont pourtant précieux pour lutter contre le chômage des moins qualifiés, en particulier dans les quartiers les plus pauvres, et pour soutenir l'activité de nombreuses associations. Depuis l'arrivée au pouvoir de Macron, le nombre de contrats aidés est passé de 320 000 à 100 000.

L'examen de l'évolution des dépenses de l'État par mission (tableau 3) montre à quel point il est difficile de diminuer les dépenses publiques : le gouvernement a dû augmenter les dépenses de police, de justice, de défense (tableau 3). Les deux grands postes d'économie sont Travail-Emploi (avec la baisse des emplois aidés pour 900 millions d'euros et la réduction de 960 millions des compensations d'exonérations de cotisations sociales) et le logement qui est, à nouveau, le grand perdant de ce budget, avec une nouvelle baisse de près de 1 milliard des APL, qui prolonge celle de 1,2 milliard enregistrée en 2018.

4. PLFSS : Faire de la Sécurité sociale une entreprise rentable et compétitive

Les médias avaient annoncé un retour à l'équilibre des comptes de la Sécurité sociale. En fait, celui-ci était effectif depuis 2017 (voir notre note : *Budget 2018, un budget de classe*¹⁶). Le PLFSS 2019 nous apprend que celui-ci ne sera pas utilisé pour consolider notre modèle social, mais au contraire pour organiser son érosion.

Désormais, si l'on en croit le dossier de presse de ce PLFSS, la Sécurité sociale devrait être une entreprise rentable et compétitive. L'objectif est de réduire toujours plus la part des cotisations dans son financement, celles-ci étant accusées de peser sur la compétitivité des entreprises ou de décourager le travail des salariés. Sous couvert de « *libération de l'économie* », il s'agit d'un projet néolibéral de déposséder encore plus les partenaires sociaux de leur pouvoir de décision en matière de protection sociale. Il y a aussi là l'esquisse d'une Sécurité sociale sans ambition redistributive, ayant renoncé au progrès sur ses missions principales.

Les dogmes de la compétitivité et de la revalorisation du travail

Le premier objectif mis en avant par le dossier de presse du PLFSS 2019 n'a rien à voir avec les missions de la Sécurité sociale. Tout se passe comme si les comptes de la Sécurité sociale devaient être mis au service de priorités qui lui sont étrangères, comme la compétitivité des entreprises, le pouvoir d'achat des salariés, ou le chômage.

¹⁶ <http://www.atterres.org/article/2018-un-budget-de-classe>



La justification de ce glissement dans les missions de la Sécu procède d'un syllogisme. Les prémisses sont les suivantes : 1) La baisse des cotisations sociales sur les salaires permettrait « *d'encourager le travail pour qu'il soit toujours payant* » et « *que ceux qui travaillent perçoivent une rémunération juste au regard de leurs efforts* ». 2) Les réductions de cotisations sociales favoriseraient la compétitivité des entreprises et « *les créations d'emploi pour les peu qualifiés* ». La conclusion en découle : les baisses de cotisations traduisent le choix du gouvernement « *en faveur du travail* » à même de contribuer « *à la croissance et à la création d'emplois, de même qu'à l'amélioration de l'attractivité et de la compétitivité de notre pays* ».

Il existe pourtant de bien meilleurs choix en faveur du travail et du pouvoir d'achat des salariés. Les baisses de cotisations peuvent avoir un effet positif à court terme sur le pouvoir d'achat, mais pas à long terme, quand les protections qu'elles financent se sont érodées. Mieux vaut créer des emplois et revaloriser les salaires, à commencer par le Smic, pour obtenir des effets à long terme. Quant à la stratégie consistant à « *rendre le travail payant* », on sait qu'elle est sans effet sur le niveau global de l'emploi, car les personnes qui n'ont pas d'emploi ne sont pas tant victimes de leur démotivation que de l'insuffisance des emplois disponibles.

De même concernant la compétitivité des entreprises, les allègements de cotisations employeurs relèvent d'une stratégie coûteuse et peu concluante. Vingt-cinq ans de baisse des cotisations n'ont pu faire la preuve d'une performance significative sur la compétitivité des entreprises – cette stratégie mettant l'accent sur la baisse des coûts plutôt que l'innovation oublie la dimension qualitative de la compétitivité. Quant à l'effet sur l'emploi, il apparaît marginal au regard du coût exorbitant de ces mesures.

Le syllogisme est donc trompeur. La conclusion s'appuie sur une confiance aveugle dans l'idée, empiriquement infondée, que les baisses de cotisations stimuleraient la croissance, l'emploi et la compétitivité. Tout porte à croire que l'effet principal des baisses de cotisations, outre les effets anti-redistributifs, sera de remettre les comptes de la Sécurité sociale dans le rouge.

Une contre-performance redistributive

Les entreprises seront à nouveau les grandes gagnantes. Le PLF et le PLFSS de 2018 prévoyaient déjà le remplacement du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) par une exonération étendue de cotisations sociales employeurs : allègement de 6 points des cotisations d'assurance maladie bénéficiant à l'ensemble des employeurs, extension des allègements généraux au niveau du Smic aux cotisations d'assurance chômage et de retraite complémentaire. Avec ces mesures, les allègements de cotisations spécifiques aux contrats aidés sont devenus moins avantageux que le droit commun,



et ont donc été supprimés ! La priorité est désormais la création d'entreprises et de microentreprises, avec une « année blanche » de cotisations sociales pour tous les créateurs et repreneurs d'entreprises en 2019, et une exonération dégressive sur trois ans pour les micro-entrepreneurs. Au total, les cadeaux aux entreprises annoncés pour 2019 seront considérables : en additionnant les crédits d'impôt au titre de 2018 et les allègements de cotisations en 2019, les entreprises bénéficieront d'un gain de trésorerie de 20 milliards en 2019 (p. 16 du dossier de presse).

Les salariés vont aussi être concernés par les baisses de cotisations. Le gouvernement a décidé de ces baisses au nom de l'amélioration de leur pouvoir d'achat et de l'incitation à l'activité. Ils ont été, il est vrai, durement éprouvés par les décisions budgétaires qui depuis un an privilégient les « *premiers de cordée* ». Après la suppression des cotisations salariales pour l'assurance chômage et l'assurance maladie en 2018, il s'agit donc à présent « *d'exonérer totalement la part salariale des cotisations d'assurance vieillesse de base et complémentaire sur les heures supplémentaires et complémentaires à compter du 1^{er} septembre 2019* » (p. 14). Le gouvernement promet des gains de pouvoir d'achat (+11,3 % de la rémunération brute des heures supplémentaires, 200 euros en moyenne par an et par salarié). Mais il y a un coût : une perte de recettes de 2 Md€ en année pleine (600 millions en 2019) pour la Sécurité sociale, qui se répercutera inévitablement sur les dépenses sociales.

Après l'instrumentalisation du trou de la Sécu, celle du retour à l'équilibre

D'après le dossier de presse du PLFSS 2019, le retour à l'équilibre de la Sécurité sociale « *après 18 années de déficit* » ne servira donc pas à améliorer notre système de protection sociale, mais à « *l'apurement de la totalité de la dette sociale à l'horizon 2014* ». Pendant des années, le fameux « trou de la Sécu » a servi à légitimer des coupes dans les dépenses sociales. Aujourd'hui, le « *retour à l'équilibre* » ne met pas fin à l'austérité : il sert à justifier que le manque à gagner des « allègements » de cotisations sociales ne soit pas entièrement compensé par l'État. Le document parle d'un objectif d'équilibre durablement retrouvé « *grâce au dynamisme des recettes et à l'évolution maîtrisée des dépenses* » (p.12). On aura compris que le dynamisme des recettes est en fait un dynamisme... à la baisse.

Ce dynamisme baissier a plusieurs ressorts. Le premier, on l'a vu, est la baisse des cotisations sociales. Le deuxième, c'est la décision du gouvernement de ne pas compenser intégralement par des taxes affectées la perte de recettes de cotisations sur les heures supplémentaires (ainsi que la suppression du forfait social sur l'intéressement et la participation).

C'est donc la Sécurité sociale, un organisme paritaire, qui financera pour partie des décisions gouvernementales. Au moment où le « trou de la Sécu » se comble, tout



se passe comme s'il fallait le réinventer. Le manque à gagner pour la Sécurité sociale des baisses de cotisations non compensées est typique de la stratégie consistant à « affamer la bête » : réduire les recettes pour afficher des « difficultés de financement » futures, qui à leur tour justifieront de nouvelles mesures de contention de la progression des prestations.

Plutôt que d'imaginer une stratégie de progrès, le gouvernement organise ainsi la dégradation des performances sociales et redistributives du système. Tout se passe comme s'il fallait à tout prix que se maintienne la logique de « *maîtrise des dépenses* » qui depuis des années tient lieu de stratégie de pilotage de notre modèle social.

En fait de progrès, c'est en définitive un modèle entrepreneurial de la protection sociale qui s'affirme, obéissant aux dogmes néolibéraux de l'équilibre comptable et de la compétitivité.

Un volet santé loin des attentes et des besoins

Conformément aux annonces faites par le Président Macron, le PLFSS 2019 présente un panier de soins « 100 % santé » permettant une prise en charge des soins et biens de santé mal remboursés par l'assurance maladie obligatoire dans les domaines de l'optique (en 2020), de l'audiologie et des soins dentaires (en 2021). Si cette annonce peut paraître favoriser l'accès à ces soins notamment pour les plus démunis, la question de son financement reste particulièrement vague. Il est simplement indiqué que « *cette offre sera accessible à tous et prise en charge à 100 % par l'assurance maladie obligatoire et les contrats de complémentaire santé responsables* » (p. 22) sans précision sur la répartition de cette prise en charge entre l'assurance maladie obligatoire et les assureurs complémentaires. Or, il est fort probable que la majeure partie (voire la totalité) de cette prise en charge soit supportée par les assureurs complémentaires car aucune ligne de financement n'apparaît pour ce poste dans le tableau (p. 38) de l'évolution de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). Ainsi, reposant quasi exclusivement sur les assureurs complémentaires, le panier de soins « 100 % santé » entraînera nécessairement une augmentation des primes d'assurance. Celle-ci pèsera sur le budget des ménages et diminuera fortement l'aspect redistributif de la mesure.

La poursuite du développement de l'assurance complémentaire reste un axe fort du PLFSS 2019. Deux mesures sont présentées. La première concerne la fusion de la CMU-C et de l'ACS (aide à la complémentaire santé). La nouvelle CMU-C sera gratuite jusqu'à un plafond de ressources et soumise à participation au-delà. Cette première mesure est justifiée par le taux de non-recours élevé à l'ACS, souvent mal connue et/ou mal comprise. La seconde mesure porte sur le développement des contrats « sur-complémentaires » venant compléter les remboursements des assureurs complémentaires. « *Les complémentaires santé auront la possibilité de*



proposer à leurs assurés des options supplémentaires aux garanties offertes par la couverture complémentaire » (p. 24). Ce point est particulièrement important car il entérine le fait que les remboursements de l'assurance maladie obligatoire et des assureurs complémentaires ne couvrent pas la totalité des dépenses des ménages. En effet, si globalement le reste à charge des ménages

est relativement faible (de l'ordre de 7,5 % du montant des dépenses), celui-ci est plus élevé pour les dépenses de soins ambulatoires, en raison des dépassements d'honoraires des praticiens (estimés à 2,66 milliards d'euros en 2017), des déremboursements d'actes ou de médicaments et du faible remboursement des soins et biens d'optique, d'audiologie ou dentaire. Les contrats complémentaires, en particulier les contrats responsables donnant lieu à des exonérations fiscales pour les entreprises, couvrent relativement mal ces dépenses. Il devient alors nécessaire pour les ménages de souscrire à des « *options supplémentaires* » autrement dit une assurance « *sur-complémentaire* » prenant en charge tout ou partie de ces dépenses. Compte tenu du coût de cette assurance sur-complémentaire, estimé à 600 euros par an, celle-ci n'est accessible qu'aux les ménages les plus aisés.

En termes de financement des dépenses d'assurance maladie, le PLFSS prévoit une progression de l'Ondam de 2,5 % en 2019, soit une légère augmentation par rapport aux 2,3 % prévus en 2018. Si ce taux est le plus élevé depuis 6 ans, il reste inférieur à celui des années antérieures à la crise de 2008, en particulier au début des années 2000. L'austérité en matière d'assurance maladie est toujours de mise. Cette très légère hausse du budget de l'assurance maladie obligatoire sera principalement consacrée « *à la mise en place dès 2019 des principales mesures adoptées pour structurer les soins de proximité : création de communautés professionnelles territoriales de santé, financement de postes d'assistants médicaux, structuration des hôpitaux de proximité, déploiement d'équipes mobiles gériatriques, développement des compétences dans les établissements de santé* » et « *au financement d'investissements de modernisation et d'adaptation : investissements immobiliers pour les établissements de santé, investissements dans le numérique* » (p. 36).

Aucune ligne budgétaire n'est prévue pour améliorer le remboursement des biens et soins médicaux ni la situation pourtant fort dégradée de l'hôpital public. Les dotations en faveur des établissements médico-sociaux ralentissent même, leur hausse passant de 2,6 % en 2018 à 2,2 % en 2019. Le budget 2019 ne permettra donc pas d'améliorer la situation financière des établissements hospitaliers en dépit des nombreux besoins qui émanent tant des praticiens que des personnels soignants.

La seule concession faite aux hôpitaux est un léger aménagement de mode de financement la Tarification à l'activité (T2A). La T2A a été mise en place à partir de 2004 dans le cadre du plan « Hôpital 2007 ». Elle modifie le mode de financement



des établissements de santé en le faisant reposer non plus sur un financement global mais sur la mesure et l'évaluation de leur activité effective. Depuis lors, la T2A constitue 70 % du financement pour les activités de médecine, chirurgie, obstétrique et odontologie des établissements de santé aussi bien publics que privés. Ce système de financement est aujourd'hui reconnu comme à la fois inefficace et néfaste. Inefficace car il incite des hôpitaux à multiplier les actes, parfois utilement, pour augmenter leurs ressources. Néfaste car toutes les activités ne sont pas valorisées de la même manière. Si les actes techniques sont relativement bien rémunérés d'autres, comme la prévention ou le temps passé auprès des patients, le sont beaucoup moins, voire pas du tout. La T2A ne permet alors plus à l'hôpital de remplir sa mission de service public, sauf en se mettant en difficulté financière. Or, si des aménagements avaient été annoncés par le gouvernement, très peu sont effectivement mis en œuvre. Le PLFSS prévoit uniquement la création de financement au forfait pour deux pathologies chroniques : le diabète et l'insuffisance rénale. Ce nouveau mode de financement a pour objectif « *de mettre en place une rémunération sous la forme d'un forfait pour inciter les professionnels et les structures à développer les actions de prévention, d'éducation du patient et à assurer la fonction de coordination des soins nécessaires à une prise en charge de qualité* » (p. 37). Il est indiqué, sans autre précision, qu'il sera étendu à d'autres pathologies en 2020. Cela est bien loin des annonces faites et des attentes et besoins des personnels hospitaliers comme des patients.

Un volet régulation des médicaments et des dispositifs médicaux est développé dans le PLFSS 2019 afin de lutter contre « *les hausses trop importantes des dépenses associées aux médicaments* » (p. 40). Pour cela, il est prévu de modifier la « *clause de sauvegarde* » qui permet aux industriels du médicament de verser une contribution à l'assurance maladie en fin d'année, lorsque les dépenses évoluent trop rapidement. Les modifications annoncées concernent surtout sa lisibilité et sa prévisibilité, sans en modifier le montant. Or, compte tenu de la flambée des prix des nouveaux médicaments, il semblait nécessaire de prendre des mesures fortes pour modifier les modes de fixation de leur prix. Plusieurs voix se sont, ces dernières années, élevées contre ces hausses de prix jugées déraisonnables, qui mettent en danger le système de protection sociale de santé. Comment, en effet, faire face à l'arrivée de nombreux médicaments dont les prix dépassent souvent les 100 000 euros par traitement ?! Là encore, on pouvait s'attendre à des mesures plus fortes. Les seules dispositions concernant la dépense de médicaments portent sur la promotion des génériques. Deux mesures sont annoncées : la première concerne la mention « non substituable » qui devra être justifiée par des critères médicaux objectifs et non plus apposée de façon manuscrite par le médecin ; la seconde, applicable en 2020, indique que le remboursement des patients refusant la substitution sera basé sur celui du générique. Si ces mesures sont peu critiquables,



elles ne s'attaquent pas au problème des prix des médicaments, d'autant que le taux de substitution générique/princeps dépassant les 80 %, leur effet sur les dépenses sera faible.

Finalement le volet santé du PLFSS 2019 ne permettra pas de faire face aux difficultés du système santé français : les dépassements d'honoraires non remboursés et pesant sur le pouvoir d'achat des ménages, le sous-financement de l'hôpital public et le prix élevé des médicaments innovants.

Des revalorisations au compte-gouttes des prestations sociales

En guise de progrès, ce sont des revalorisations au compte-gouttes des prestations sociales qui se dessinent, opposant ceux qui travaillent à ceux qui ne travaillent pas et organisant, sous couvert de revenu « universel » d'activité, la concurrence des besoins des bénéficiaires. En lieu et place de progrès, c'est l'austérité qui s'impose, l'inflation neutralisant en partie les revalorisations accordées, avec l'aide précieuse de manipulations techniques.

Ainsi, les prestations qui ne sont pas réservées aux actifs sont soumises à la désindexation : appliquée aux retraites, à l'aide personnalisée au logement (APL) et aux prestations familiales en 2019 et 2020, elle va permettre une économie de 3,5 milliards d'euros en 2019, de 7 milliards en cumulé en 2020. C'est autant d'érosion du pouvoir d'achat des retraités, des familles et des bas revenus.

Les prestations des actifs (prime d'activité) et les minima sociaux de catégories réputées peu employables (minimum vieillesse, allocation aux adultes handicapés) connaissent une revalorisation en trompe-l'œil. Prenons le cas de l'AAH : les augmentations accordées d'un côté (hausse de 41 euros au 1^{er} novembre 2018 et de 40 euros au 1^{er} novembre 2019) sont reprises en partie de l'autre par la désindexation. Au total, l'AAH qui vaut 819 euros en septembre 2018 vaudra 903 euros en avril 2020 (soit les augmentations annoncées de 81 euros plus une revalorisation de 0,3 %), alors qu'elle aurait valu 845 euros si l'indexation avait été maintenue (soit 2 hausses de 1,6 %) : la hausse n'est donc que de 58 euros par mois, et pas de 81 euros (cela sans compter le fait qu'est supprimé le « complément de ressources » dont bénéficiaient les plus lourdement handicapés¹⁷).

Le faux-semblant est encore plus net pour la prime d'activité. En octobre 2018, la base forfaitaire de la prime d'activité augmente certes de 20 euros (rattrapant ainsi le RSA, alors que le gouvernement de François Hollande avait augmenté le RSA sans toucher la prime d'activité en septembre 2017). En même temps, le taux de prise en

¹⁷ Ce « complément de ressources », d'un montant de 179 euros par mois (versé aux personnes dont le taux d'incapacité est au moins égal à 80 %, soit 6 % des allocataires de l'AAH) sera supprimé au 1^{er} janvier 2019 pour les nouveaux allocataires (les bénéficiaires actuels continueront à la percevoir pendant 10 ans), qui n'auront plus droit qu'à la majoration pour vie autonome de 105 euros.



compte des revenus d'activité passe de 0,38 à 0,39, de sorte que, pour un salarié au Smic, la hausse ne sera que d'environ 8 euros par mois (au lieu des 20 annoncés). Pour la suite, le gouvernement annonce deux hausses de 20 euros de la bonification individuelle ainsi qu'un blocage de la base forfaitaire. En avril 2020, le RSA pour une personne seule sera donc de 569 euros, mais la base forfaitaire de la prime d'activité restera toujours de 551 euros. Un célibataire au Smic touchera 197 euros de prime d'activité, contre 163 en septembre 2018 et 168 si la prime avait été indexée sur l'inflation. La hausse de trois fois 20 euros se limitera donc en fait à 29 euros de gain. Pour une famille avec 2 enfants et un seul conjoint actif au Smic, la prime d'activité passerait de 639 euros à 672 euros, au lieu de 659 euros sans la revalorisation de 60 euros, mais maintien de l'indexation, de sorte que les 60 euros annoncés se réduiront à 13.

Comme le montre le tableau 2, le budget 2019 n'apporte pas de gain de pouvoir d'achat aux ménages. La baisse de la fiscalité (4,7 milliards) est compensée par une baisse de 4,6 milliards des prestations sociales. En deux ans, la perte de pouvoir d'achat est de 2,4 milliards pour l'ensemble des ménages, mais les plus riches ont bénéficié de 5 milliards de baisse d'impôt.

La conséquence est une contre-performance marquée en matière de redistribution. Les travaux de l'Institut des politiques publiques (IPP) qui estiment les effets cumulés des réformes budgétaires de 2018-2019 sur le pouvoir d'achat des ménages sont clairs. Les 20 % les plus pauvres vont voir leur pouvoir d'achat se contracter de l'ordre de 1 % (moins 100 euros par an pour une personne gagnant 800 € par mois). Ils ne vont pas bénéficier de la baisse de la taxe d'habitation (qu'ils ne payaient pas le plus souvent) mais vont subir la hausse des taxes sur le carburant et le tabac. Les 0,1 % les plus riches (environ 30 000 ménages) bénéficieront quant à eux du remplacement de l'Impôt sur la fortune (ISF) par un Impôt sur la fortune immobilière (IFI) et par le PFU à 30 % (leur gain annuel moyen sera de 86 000 €).

* * *



Annexes

Annexe 1 : Les engagements européens ne sont pas respectables

La politique budgétaire des États membres de la zone euro doit obéir à de nombreuses règles et procédures mises à jour chaque année dans un document officiel de la Commission européenne : *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, dont la dernière édition, celle de mars 2018, comporte plus de 200 pages. Ces règles compliquées sont le produit de l'accumulation d'accords, de traités, de réglementations que les États ont accepté de ratifier au cours du temps sous l'impulsion de la Commission et de la technocratie européenne. Elles n'organisent pas une stratégie macroéconomique permettant à chaque pays de stabiliser son économie, de se rapprocher du plein emploi, tout en réduisant les déséquilibres entre pays. Elles constituent un ensemble de contraintes arbitraires sur les politiques budgétaires, sans fondement économique. Tout au long de l'année, les États doivent se soumettre à des procédures de contrôle pour vérifier qu'ils se sont conformés aux règles, produire des textes justificatifs, recevoir des recommandations ou des injonctions. Ils peuvent bénéficier de l'indulgence de la technocratie européenne s'ils s'engagent dans des réformes structurelles, comme la privatisation de leurs régimes de retraite ou la flexibilisation du droit du travail. Toute cette activité technocratique peut prêter à sourire si on oublie ses objectifs – imposer aux pays de réduire leurs dépenses publiques et de s'engager dans des réformes néolibérales, priver les États membres de toute liberté d'action – et ses résultats : les politiques d'austérité, le creusement des inégalités.

Le dernier texte publié concernant la France date du 23 mai 2018. Il s'agit de *l'Assessment of the 2018 Stability Programme for France*.

Le déficit public français étant passé en dessous de 3 % du PIB, la France est sortie de la **procédure de déficit excessif** dans laquelle elle était depuis le 27 avril 2009. Nous ne commenterons pas ici cette procédure, si ce n'est pour rappeler que les États-Unis et le Japon se moquent bien de cette limite et qu'un déficit public ne peut être qualifié d'excessif que s'il provoque des déséquilibres macroéconomiques, et non s'il vise à les corriger.

La France est donc soumise actuellement à **la branche préventive du PSC** et doit converger vers son **objectif de moyen terme (OMT)**. Elle doit améliorer son solde budgétaire structurel de plus de 0,5 % du PIB, jusqu'à ce que celui-ci soit inférieur à 0,5 % du PIB. Tous ces chiffres sont bien sûr arbitraires. Notons qu'un déficit de moyen terme de 0,5 % de PIB impliquerait une dette tendant vers 16,7 % du PIB (avec une croissance de 3 % en valeur), tandis qu'une dette stable à 60 % du PIB est compatible avec un déficit de 1,8 % du PIB.



Tout dépend alors de l'évaluation du solde structurel, et donc de la production et de la croissance potentielles. Selon la Commission, comme selon le gouvernement, l'écart de production est pratiquement nul en 2018 et la croissance potentielle serait de 1,2%

Avec ces évaluations, le déficit public structurel serait de 2,3 % en 2017. Il faudrait encore faire un effort de 1,8 point de PIB pour parvenir au MTO de 0,5 % du PIB. Chaque année, l'effort doit être de 0,5 point de PIB, de façon à obtenir un solde structurel de 1,3 % du PIB en 2019, soit un **solde nominal de 1,2 point de PIB** (puisque la France aurait en 2019 un écart de production positif de 0,2 point).

Selon le critère de dette, le ratio dette/PIB doit diminuer chaque année $1/20^{\text{ème}}$ de son écart à la valeur de référence de 60 % (chiffre lui aussi arbitraire). Pour la France dont le ratio de dette est proche de 100 %, cela nécessite une baisse du ratio de 2 points par an, soit (avec une croissance nominale de 3 % par an), un déficit public inférieur à 1 % du PIB. Heureusement, la conformité au critère n'est requise que 3 ans après la sortie de la PDE, ce qui nous reporte à 2020.

Selon le critère de dépenses publiques, le taux de croissance des dépenses publiques (hors charges d'intérêt, dépenses d'indemnisation du chômage, dépenses exceptionnelles) doit être inférieur au taux de croissance potentielle corrigé de l'effort nécessaire pour satisfaire au critère de solde public. Dans le cas de la France, la Commission évalue à 1,2 % le taux de croissance potentielle ; l'effort à réaliser doit être de 0,5 point de PIB par an ; comme les dépenses représentent la moitié du PIB, l'effort requis en termes de dépenses doit être de 1,0 % ; la croissance des dépenses publiques (en volume) doit donc être limitée à 0,2%. Toute hausse des dépenses doit être compensée par une hausse permanente des impôts.

Pour résumer, les engagements européens de la France auraient donc nécessité de faire passer le déficit public en 2019 en dessous de 1,2 point de PIB en limitant la croissance des dépenses publiques à 0,2%, l'an en volume.

Annexe 2 : Aveuglement européen (la suite)

Le Conseil d'analyse économique a publié en septembre 2018 une note intitulée « Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité », qui propose une réforme des règles budgétaires censées régir les pays de la zone euro. Les auteurs reconnaissent que la hausse des dettes publiques en Europe provient avant tout de la crise financière, que les règles budgétaires actuelles ne sont pas satisfaisantes et ne sont pas respectées, que les estimations de la production potentielle, de l'écart de production et du solde structurel sont trop fragiles pour servir de guide aux politiques budgétaires. Ils proposent cependant une nouvelle règle proche de celle mis en avant par 14 économistes français et



allemands¹⁸ : *la croissance des dépenses publiques primaires structurelles (corrigées des hausses permanentes de taxation) doit être inférieure à la croissance potentielle plus l'inflation anticipée moins un terme visant à réduire l'écart entre le ratio de dette et 60 %.* Cependant, eux aussi précisent que le pays aurait le droit d'augmenter ses dépenses publiques à condition de les financer par

des recettes publiques permanentes et que toute baisse permanente des impôts devrait se traduire par une baisse équivalente des dépenses. De sorte qu'il s'agit en fait d'une règle de solde budgétaire structurel : « *Le solde structurel doit s'améliorer en fonction d'un terme visant à réduire l'écart entre le ratio de dette et 60 %* ». Cette proposition présente de nombreux défauts :

- La norme de 60 % du PIB est arbitraire et ne correspond pas à la situation actuelle, où des dettes publiques supérieures sont nécessaires à l'équilibre macroéconomique des pays développés, particulièrement dans la zone euro où les taux d'intérêt sont déjà au plancher.
- L'estimation de la croissance potentielle est fragile (on notera par exemple qu'en 2018, le gouvernement français accepte l'évaluation de la Commission d'un écart de production nul en 2018, d'une croissance potentielle de 1,25 % par an et qu'il prévoit quand même une croissance de 1,7 % dans les années à venir). Quelle est alors la croissance potentielle ?
- Les politiques budgétaires discrétionnaires restent interdites. Les pays membres de la zone sont privés de la possibilité de réagir par la politique budgétaire à une chute de leur demande. Seul, le jeu des stabilisateurs automatiques est autorisé. La règle oublie les considérations de stabilisation macroéconomique, sauf qu'il est précisé que la règle pourra être suspendue « *en cas de circonstances exceptionnelles* », sous le contrôle du Haut conseil des finances publiques et des instances européennes.
- La mise en application de la règle impose une politique budgétaire restrictive tant que la dette est supérieure à 60 % du PIB. Elle provoquerait une baisse immédiate de l'activité qui ne peut être compensée par une diminution des taux d'intérêt (tant en raison du fonctionnement de la zone Euro que du fait qu'ils sont déjà à un plancher). Qui peut souhaiter une telle baisse ?
- Les auteurs se sont rendu compte qu'un terme d'ajustement proportionnel à l'excès de dette, induisait un effort budgétaire initial trop fort pour les pays ayant une dette importante, de sorte qu'ils proposent une cible glissante de réduction de la dette à 5 ans spécifique pour chaque pays, ce qui rend la règle floue. Reste

¹⁸ Voir : Henri Sterdyniak (2018) : *L'aveuglement européen* », *Note des Économistes Atterrés*.
<http://atterres.org/article/laveuglement-europ%C3%A9en>



que les pays devraient s'engager pour 5 ans à une politique budgétaire restrictive sans tenir compte de l'évolution économique.

- La règle est stipulée en taux de croissance des dépenses, alors que c'est le niveau du solde budgétaire qui compte pour la réduction de la dette, de sorte que la règle n'a pas de long terme satisfaisant. Un pays ayant une dette de 100 % et un solde structurel primaire déficitaire de 1 % doit, année après année, améliorer son solde budgétaire tant que sa dette est inférieure à 60 % du PIB. Au bout d'une vingtaine d'années, il se retrouve, au mieux, avec une dette de 60 % du PIB et un excédent public de 5 % du PIB. Que doit-il faire alors ? Lâcher les vannes à la dépense publique ou continuer à réduire sa dette ?
- C'est la stratégie de politique budgétaire préconisée dès 2010 par l'OCDE, le FMI, la Commission : des politiques d'austérité pour réduire la dette, avec le succès que l'on sait. Les pays de la zone euro ont, conformément à ces préconisations, pris un tournant vers l'austérité en 2011 (ce que n'ont pas fait les États-Unis), de sorte que la zone a replongé dans la récession (ce qui augmenté... les dettes). Depuis, l'OCDE et le FMI ont révisé leur position, ont reconnu que les multiplicateurs budgétaires étaient plus importants qu'ils ne le pensaient...
- Un pays comme la France doit-il se donner comme objectif principal de ramener sa dette à 60 % en 20 ans, c'est-à-dire d'avoir un excédent primaire moyen de 2 %, alors que ce chiffre de 60 % est arbitraire et largement dépassé par les pays hors zone euro, que la France n'a aucune difficulté à se financer et que ces 40 % du PIB de réduction de dette représentent 920 milliards d'euros qui pourraient être mieux utilisés (par exemple, pour financer la transition écologique) ?

Le Haut conseil des finances publiques serait chargé de produire de façon indépendante des prévisions macroéconomiques et budgétaires et de contrôler la soumission de la politique budgétaire à cette règle. Mais il n'est dit clairement ni qu'il pourrait s'abstraire des estimations de production potentielle de la Commission, ni qu'il serait dégagé de la tutelle de la Cour des comptes, ni qu'il pourrait se prononcer de façon pertinente (en tenant compte de la situation économique) et pas de façon mécanique. Peut-on accepter que la politique budgétaire d'un pays soit dictée par un comité non élu, qui imposerait ses décisions au gouvernement ? Que se passerait-il si l'écart avec la règle se justifiait par des considérations macroéconomiques (chute de la demande), ou autres (aide au secteur financier, dépenses militaires).

Les auteurs souhaitent que des récompenses soient prévues pour les pays disciplinés (participation à un éventuel futur mécanisme de stabilisation européen, accès aux prêts du MES), mais celles-ci n'ont de sens que si ces pays disciplinés sont privés de l'accès aux marchés financiers, ce qui limite fortement leur intérêt.



Les auteurs reprennent hélas la proposition saugrenue des 14 économistes d'obliger les pays qui violeraient la règle à émettre des obligations juniors, c'est-à-dire des titres qui seraient les premiers à ne pas être remboursés si la France faisait défaut sur sa dette. Plaisante innovation financière : un pays développé émettrait des titres qu'il déclarerait lui-même risqués. Comment la France pourrait-elle envisager de faire défaut ? Selon quels critères ?

Ainsi, l'Euro aboutirait à obliger les pays membres à pratiquer des politiques budgétaires rigides et inadaptées à leur situation économique et à fragiliser les dettes publiques.

Annexe 3 : La farce du CAP 2022

La mission du Comité action publique 2022 s'est donc terminée en farce. Le rapport n'a pas été publié par le gouvernement et plusieurs des membres du comité ont indiqué qu'ils n'avaient pas été consultés sur la version finale.

Mis en place en octobre 2017, ce comité était chargé de produire, d'ici la fin du premier trimestre 2018, un rapport identifiant « *des réformes structurelles et des économies significatives et durables* ». Il devait « *interroger en profondeur les missions exercées par la puissance publique* ». Composé de personnalités qualifiées françaises et étrangères, de chefs d'entreprises, de parlementaires, d'élus locaux et de hauts fonctionnaires, le comité ne comportait pas de syndicalistes, de représentants des usagers ou des ministères dépensiers, mais des économistes libéraux et des financiers hautement intéressés par les privatisations. On comptait parmi ses membres Philippe Aghion (grand thuriféraire du néolibéralisme économique, co-auteur, avec Emmanuel Macron, du funeste rapport Attali de 2010) et Laurent Bigorne (d'un institut patronal qui usurpe le nom de Montaigne). Les grandes entreprises y étaient bien représentées (Safran, Nexity, Publicis France), ainsi que les institutions financières (Macquarie, BlackRock, FDR finances, Edmond de Rothschild) et les entreprises numériques (Sigfox, Bayes Impact).

Parmi les objectifs assignés à ce comité par le gouvernement, on lit : « *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* ». Le gouvernement lui demandait notamment d'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)* ». En même temps, il fallait « *améliorer la qualité de service pour les usagers* » et « *offrir un environnement de travail modernisé aux agents publics* ».



Ce rapport devait être remis en mars 2018, donner lieu à des arbitrages rendus par le Président de la République et le Premier Ministre, puis à une mise en œuvre opérationnelle à partir de mars 2018. En fait, le gouvernement n'a pas voulu assumer ce rapport, n'a pas souhaité dire clairement les propositions qu'il retenait. Et sa publication en juin 2018 a été faite officieusement par transmission à des syndicats ou à des médias.

On notera quand même, avec plaisir, que le rapport rend hommage aux services publics, qu'il reconnaît que les Français y sont attachés, que c'est un facteur d'attractivité. De sorte qu'il n'ose pas proposer frontalement de sévères remises en cause de ses missions et de son champ. Il ne propose pas par exemple le développement de la retraite par capitalisation ou la privatisation de l'éducation et de la santé.

Le rapport prétend réformer l'administration, la rendre plus proche des citoyens, améliorer les services publics, les rendre plus réactifs, donner plus d'autonomie aux agents publics, tenir compte de l'avis des usagers, les faire participer à la production, ceci tout en faisant « *baisser le poids de la dépenses publiques* ». Il compte pour cela « *sur les solutions offertes par le numérique* ». Il reprend le thème traditionnel : « *Il est possible de faire mieux en dépensant moins* ». Chiche est-on tenté de dire.

Par contre, il propose de réduire fortement le poids des dépenses publiques dans le PIB, sous prétexte de réduire le déficit public et le taux de prélèvements obligatoires qui pèse sur la compétitivité de la France. Faut-il rappeler qu'en 2017, le solde budgétaire présentait un déficit de 2,6 % du PIB (60 milliards). Les charges d'intérêt nettes étaient de 40 milliards (soit un taux d'intérêt apparent de 1 %). Le déficit primaire n'était donc que de 20 milliards, soit 0,8 % du PIB. Si la France connaît tendanciellement une croissance en valeur de 3,2 % (soit 1,6 % en volume, 1,6 % en prix), un déficit de 2,6 % est compatible avec la stabilité du ratio de dette (car $2,6 = 80 \times 3,2$). Par ailleurs, la France a un déficit d'emploi de l'ordre de 6 %. Cela signifie que le solde structurel connaît un excédent de l'ordre de 0,4 % et le solde structurel primaire un excédent de 2,2 %.

En 1997, le ratio des dépenses publiques primaires au PIB était de 50,7 %. De 1997 à 2007, la France a connu une croissance de 2,45 % l'an en moyenne. Les dépenses publiques ont progressé de 2,3 % par an, de sorte que le ratio a baissé à 49,8 %. De 2007 à 2017, la croissance des dépenses publiques a baissé à 1,6 % l'an, mais la croissance du PIB a chuté à 0,65 % l'an, de sorte que le ratio a monté à 54,7 %. Avec une croissance du PIB à 1,6 % l'an, il serait resté à 49,8 %.

Pour dire les choses autrement, l'objectif de baisser de 3 points la part des dépenses publiques dans le PIB peut être obtenu en revenant au plein-emploi sans pression supplémentaire sur les dépenses publiques.



Mais, par ailleurs, on peut s'interroger sur l'efficacité et l'utilité comparée des dépenses publiques et privées. Réduire les emplois publics doit-il être une priorité quand il manque 6 % d'emplois ? Est-on certain que les emplois marchands sont plus utiles que les emplois en santé, culture, éducation, recherche ?

Enfin, comme le note le rapport lui-même, l'écart de 10 points entre la part des dépenses publiques en France et dans la zone Euro s'explique pour 6,8 points par des dépenses de protection sociale, pour 1 point par des dépenses d'éducation liées à notre plus forte natalité, pour 1 point par des dépenses militaires ; reste 2 points pour les dépenses sectorielles. Il sera difficile de réduire les dépenses publiques sans toucher aux dépenses sociales.

Le texte fait 22 propositions, dont certaines sont de pures déclarations de bonnes intentions.

1. Refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation. Il s'agit de donner plus de pouvoirs à des managers publics et de transformer des administrations en agences. Par exemple, l'Insee, le contrôle aérien, le sport. Avec le risque de créer des inégalités de statuts et de revenus.
2. Bâtir un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs. Élargir le recrutement en droit privé ; faire évoluer de façon différenciée le point de la fonction publique ; ouvrir les postes de cadres dirigeants à des cadres du privé. C'est sans doute contradictoire avec le souci de motiver les agents publics.
3. Investir dans le numérique.
4. Créer des maisons de services publics.
5. Réduire le renoncement aux soins, améliorer l'espérance de vie en bonne santé, désengorger l'hôpital. Favoriser la médecine ambulatoire, augmenter le rôle des infirmiers, généraliser la télémédecine. Évaluer les hôpitaux. Le gain attendu est de 5 milliards, alors même que les hôpitaux sont en difficultés financières.
6. Retarder l'entrée dans la dépendance. Gain attendu : 0,35 milliards.
7. Simplifier la vie des handicapés.
8. Réduire les inégalités en matière d'éducation. Évaluer les établissements. Responsabiliser les chefs d'entreprises. Créer un corps d'enseignants du secondaire un peu mieux payés avec plus d'heures de cours, la bivalence, etc. Gain attendu : 300 millions.
9. Augmenter et améliorer l'accueil dans le supérieur, différencier l'offre. Piloter les établissements par des contrats. Financer les universités par la hausse des droits d'inscription.



10. Mettre le demandeur d'emploi en capacité de construire sa recherche d'emploi (?). Profiter de la baisse du chômage pour réduire les effectifs de Pôle emploi. Gain attendu : 350 millions.
11. Loger mieux à moindre coût (?). Faire payer des surloyers dans les logements sociaux ; réduire l'APL, réduire le 1 % logement. Gain attendu : 3 milliards.
12. Simplifier les dispositifs de solidarité. Créer une allocation unique avec le RSA, l'AAH, l'ASS. Mettre les allocations familiales sous condition de ressources. Le gain serait de plusieurs milliards d'euros utilisés pour améliorer les taux de recours.
13. Réduire les délais de jugement.
14. Assurer l'exécution de la totalité des peines d'emprisonnement, supprimer la surpopulation carcérale. Introduire l'arrêt domiciliaire comme peine.
15. Diminuer le coût de recouvrement des impôts et cotisations. Gain attendu : 1 milliard.
16. Aller vers la société sans espèces
17. Concentrer l'audiovisuel public. Gain : 400 millions.
18. Supprimer les doublons États/collectivités locales. Gain : 1 milliard.
19. Repenser l'organisation territoriale. Donner plus de pouvoir au préfet et à l'ambassadeur. Gain important, mais non chiffré.
20. Supprimer les interventions inefficaces. Supprimer certaines exonérations fiscales ; certains taux réduits de la TVA ; supprimer des petites taxes ; réduire les aides à la transition écologique. Le gain attendu est de 5 milliards, mais les détails manquent.
21. Mutualiser et externaliser certains services publics de contrôle, comme le contrôle sanitaire. Privatiser certaines autoroutes. Gain attendu : 3 milliards. Mais il serait obtenu par la dégradation des statuts et salaires des salariés.
22. Faire payer l'utilisateur. Péages urbains, services consulaires. Gain attendu : 2,3 milliards.

Au total, le gain net des mesures serait de 24,3 milliards. On est encore loin des 70 milliards attendus.

* * *