

Les cinq impasses du budget 2019

 mediapart.fr/journal/economie/260918/les-cinq-impasses-du-budget-2019

26 septembre 2018 Par [Romaric Godin](#)

Cadrage macroéconomique étroit, stratégie de compétitivité discutable, absence d'ambitions sur l'écologie, confiance aveugle dans les entreprises et affaiblissement du système social : la stratégie budgétaire du gouvernement en 2019 présente des éléments inquiétants.

Avec la publication, mardi 25 septembre, du projet de loi de finances de la Sécurité sociale (PLFSS) et celle, lundi, du projet de loi de finances (PLF), les plans budgétaires du gouvernement Philippe pour 2019 sont désormais connus précisément. L'exécutif avance l'idée d'un budget qui soutient le travail et l'investissement, et qui annonce, selon les mots du ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire, « *une nouvelle prospérité française* ». Mais plusieurs obstacles de taille se mettent en travers de cette belle ambition.

Un budget sans marge de manœuvre

Le choix du gouvernement de transférer 18,8 milliards d'euros vers les entreprises par l'engagement de baisses de cotisations, alors même que l'État devait s'acquitter du CICE 2018, conduit à alourdir le déficit public de 0,9 point à 2,8 % du PIB. Comme, par ailleurs, le gouvernement réalise un « effort structurel » (une réduction du déficit calculée sur la croissance potentielle) de 0,3 point, c'est-à-dire un niveau inférieur au 0,5 point exigé par les traités européens, il est peu probable que Bruxelles accepte, en cours d'année, un dérapage du déficit au-delà de 3 % du PIB.

LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE CADRAGE ÉCONOMIQUE

Taux de variation en volume, sauf indications contraires	2017	2018	2019
Environnement international			
Taux de croissance du PIB aux États-Unis (en %)	2,2	2,8	2,6
Taux de croissance du PIB dans la zone euro (en %)	2,5	2,1	2,1
Prix à la consommation dans la zone euro (en %)	1,5	1,7	1,7
Prix du baril de Brent (en dollars)	55	72	73
Taux de change euro/dollar	1,13	1,18	1,16
Économie française			
PIB total (valeur en milliards d'euros)	2 292	2 350	2 420
Variation en volume (en %)	2,2	1,7	1,7
Variation en valeur (en %)	2,8	2,5	3,0
Pouvoir d'achat du revenu disponible (en %)¹	1,3	1,6	1,7
Dépenses de consommation des ménages (en %)	1,0	1,1	1,7
Investissement des entreprises, hors construction (en %)	5,2	4,6	3,0
Exportations (en %)	4,5	3,7	3,6
Importations (en %)	4,0	2,5	3,1
Prix à la consommation (hors tabac, en %)	1,0	1,6	1,3
Balance commerciale (biens, données douanières FAB-FAB) (en milliards d'euros)	-63,4	-65,0	-65,0
Capacité de financement des administrations publiques (en % du PIB)²	-2,7	-2,6	-2,8

(1) Déflaté par le déflateur de la consommation des ménages.

(2) Capacité de financement au sens des règles du traité de Maastricht.

Le cadrage macroéconomique du projet de loi de finances 2019. © PLF 2019

Or un tel dérapage ne saurait être exclu. Un budget est en effet toujours un pari sur l'avenir qui est, par nature, incertain. Contrairement aux discours orthodoxes, c'est moins la dépense publique en volume que la croissance et l'inflation qui déterminent les déficits. La preuve en 2017, où le déficit devait, selon la Cour des comptes, en juin, passer à 3,2 % du PIB et où, finalement, il s'est établi à 2,7 % du PIB, en raison principalement d'une croissance de 2,2 %, contre 1,5 % prévu dans le PLF et encore largement anticipé par les grandes institutions durant l'été. Mais ce qui est vrai à la hausse l'est aussi à la baisse.

Le PLF 2019 prévoit pour l'an prochain une croissance de 1,7 %. Le Haut Conseil aux finances publiques n'y trouve rien à redire. Les grandes institutions internationales non plus. La Banque de France vise 1,6 %, l'OCDE prévoit 1,8 % et le FMI 1,7 %. Personne ne peut donc blâmer le gouvernement d'établir une telle projection. Sauf que, en raison de cette surcharge de 0,9 point de transferts aux entreprises, tout décalage à la baisse mettra

en danger le respect des engagements européens de la France. Or des décalages, on l'a vu en 2015, il y en a. Et le risque est cette fois, à la différence de 2017, clairement à la baisse.

Car la conjoncture française est fragile. En septembre, le climat des affaires s'est stabilisé, mais il a fortement reculé et, comme le note dans un tweet Philippe Waechter, économiste chez Ostrum, il ne montre « *pas de signes d'une reprise rapide* ». Les tensions commerciales persistantes et les crises dans les pays émergents inquiètent. D'ailleurs, en Allemagne, le patron de la Fédération des industriels (BDI), Dieter Kempf, a déclaré ce mardi que « *la reprise mondiale a[vait] atteint son apogée* » et que « *l'investissement stagn[ait] désormais* ». Dans ce contexte, l'équation va se complexifier avec le durcissement programmé de la politique monétaire de la BCE. Certes, Francfort avance prudemment, mais le renchérissement du pétrole et la hausse des taux aux États-Unis ne laissent guère d'autre choix à Mario Draghi que de mettre lui aussi un tour de vis.



Climat des affaires en France. © Insee

Or la France est en première ligne. Sa croissance depuis 2015, c'est d'abord et avant tout du crédit bon marché, utilisé pour faire des investissements, pas toujours pertinents du reste, mais qui crée de l'activité comptable à court terme. Ceci s'est reflété dans une augmentation, unique en Europe, de la dette des sociétés non financières, dette surveillée par la Banque de France. Comment les entreprises vont-elles réagir à un renchérissement du crédit ? Vont-elles poursuivre leurs investissements en piochant dans l'argent offert par l'État, vont-elles utiliser ces sommes pour commencer à se désendetter ? De la réponse à cette question dépend le respect de l'objectif de croissance du gouvernement. Ce dernier a prévu un ralentissement de la croissance de l'investissement de 4,6 % à 3 %, ainsi qu'un maintien de la croissance des exportations à 3,6 %. C'est un pari assez audacieux, dans l'ensemble.

Mais le pari le plus audacieux est certainement celui de la consommation. Le PLF 2019

table sur une croissance de la consommation de 1,7 %, contre 1,1 % en 2018 et 1 % en 2017. Comment s'expliquerait ce rebond ? Le pouvoir d'achat croîtrait à peine plus en 2019 (+ 1,7 %) qu'en 2018 (+ 1,6 %), principalement en raison d'un ralentissement de l'inflation de 1,6 % à 1,3 % hors tabac. Sauf que rien ne laisse présager une forte baisse du prix du baril de pétrole (certains reparlent même d'un niveau de 100 dollars le baril) et que Mario Draghi a évoqué lundi une « *inflation vigoureuse* » dans la zone euro à l'avenir. Comment, dès lors, justifier ou expliquer à la fois un bond de la consommation et un ralentissement de l'inflation ?

Car le gouvernement a pris des risques. En évoquant des cadeaux fiscaux de 6 milliards pour les ménages, il prend notamment le même que l'an dernier, celui de décevoir les agents économiques. En effet, les consommateurs auront bien du mal à identifier un surcroît de revenus en 2019, alors que sera mis en place le prélèvement à la source et que la principale mesure en faveur des ménages, la baisse des cotisations salariales, aura lieu en octobre 2018 et sera suivie d'une hausse des cotisations de retraites complémentaires. La déception face à ces annonces pourrait déclencher des comportements d'épargne. C'est ce qui s'est passé au premier trimestre. D'autant que les réformes du marché du travail ont fragilisé les salariés et ont réduit leur capacité de peser sur la formation des salaires.

Enfin, globalement, ces 6 milliards d'euros n'existent pas au niveau macroéconomique : ils sont notamment compensés par la contemporanéité des allocations logement et par la baisse réelle des pensions et des prestations sociales. Cette dernière mesure dépend de l'inflation. Son coût est de 3,3 milliards d'euros, avec une inflation globale de 1,4 %. Si cette dernière est plus élevée, le coût pour les ménages le sera aussi.

Graphique1 – Glissements annuels de l'indice des prix à la consommation (IPC), de l'inflation sous-jacente (ISJ)(1) et de l'indice des prix à la consommation harmonisés(2)



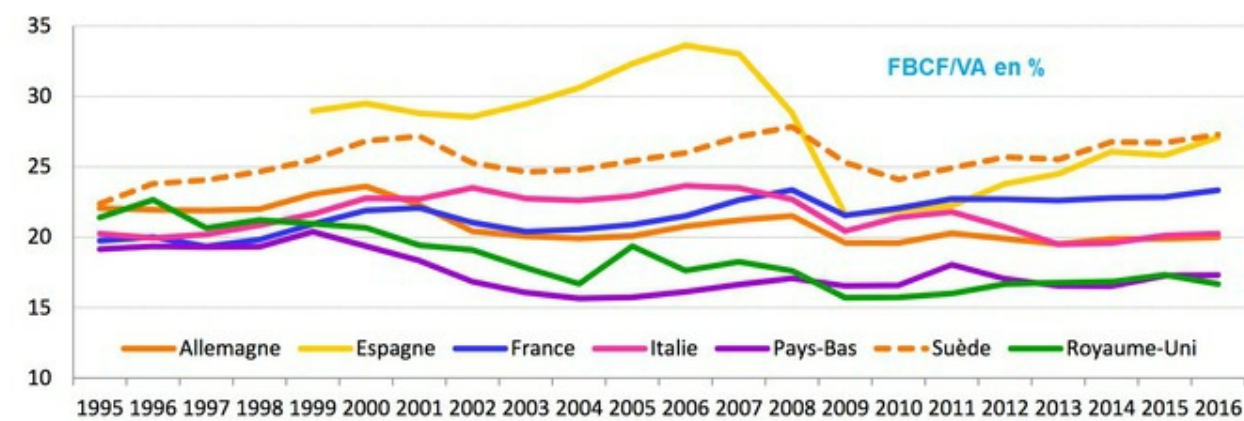
Indices des prix en France. © Insee

On le voit donc : l'équilibre macroéconomique de l'an prochain est très fragile. Si la croissance est moins forte que prévu, que se passera-t-il ? La question a été posée ce lundi, lors de la présentation du PLF, à Bruno Le Maire qui l'a écartée d'un revers de main, tout en confirmant qu'il garderait le cap de l'assainissement des finances publiques. La réponse est donc claire. En cas de dérapage à la baisse de la croissance, on sonnera le

tocsin budgétaire, comme en juillet 2017, et le rabot sera ressorti des tiroirs pour couper dans les dépenses, la fonction publique et les dépenses sociales. La population sera alors à nouveau mise à contribution pour financer le 0,9 point de PIB versé en plus aux entreprises. Et la croissance ne pourra alors que ralentir derechef. En réalité, le cadrage macroéconomique de ce PLF ne tient qu'à un fil. Il n'existe aucune marge de manœuvre et cela est fort dangereux.

Le mythe de l'investissement

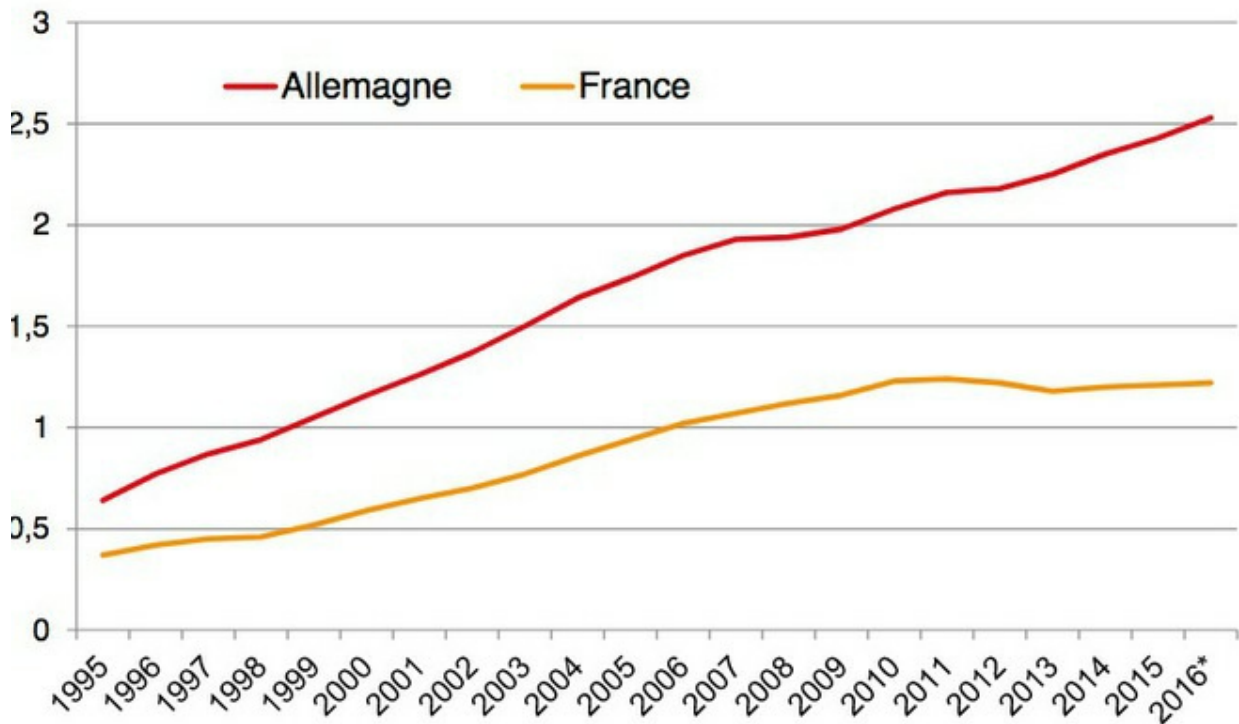
Il existe un immense trou noir dans ce budget 2019 : qu'advient-il donc des 18,8 milliards d'euros offerts aux entreprises et pour lesquels le gouvernement prend tant de risques ? La réponse des ministres de Bercy est simple : « *Ceci permettra l'investissement et favorisera donc l'emploi.* » Mais cette réponse est beaucoup trop simple. Comme on l'a vu, le PLF prévoit un ralentissement de la croissance de l'investissement de 1,6 point en 2019. Les sociétés françaises bénéficient d'un apport exceptionnel de 0,9 point de PIB et ne seraient donc pas capables de maintenir le taux de croissance de leurs dépenses d'investissement ? Tout ceci n'est guère logique.



Investissement des sociétés non financières en % de la VA. © France Stratégie

C'est qu'en réalité, la narration gouvernementale, qui veut que les sommes données aux entreprises finissent en investissement productif, est fautive, et elle l'est d'autant plus dans une économie ouverte et financiarisée. C'est la reprise de la vieille rengaine du théorème de Schmidt, prononcé dans le contexte très différent des années 1970. La croissance de l'investissement en France, c'est d'abord l'effet des taux bas et de la reprise en zone euro. Malgré quatre années de CICE à 1 point de PIB par an, la croissance de l'investissement a été inférieure à la moyenne des pays européens de l'OCDE entre 2014 et 2017. Même les études les plus positives sur le CICE concluent à un impact réduit, au regard des sommes versées, sur la création d'emplois. Au prix de l'emploi CICE, il est permis de s'interroger sur son efficacité et sur l'opportunité de la création d'emplois plus directs par de l'investissement public.

C'est qu'en France, on investit également fort mal. En termes de quantité, le pays est bien placé. Le taux d'investissement des sociétés non financières du pays est de 23,5 % du PIB, ce qui est un niveau assez élevé, supérieur à ceux de l'Allemagne et de l'Italie. Le même phénomène peut se constater, selon une étude récente de France Stratégie, dans le secteur manufacturier concernant l'investissement hors construction. Au point que l'on se demande en quoi le pays aurait encore besoin que son État subventionne autant l'investissement.



Investissement en robotique en France et en Allemagne. © France Stratégie

En vérité, c'est la qualité de l'investissement qui pose problème. Alors que l'investissement s'est fortement redressé depuis 2013, la France a continué à perdre des parts de marché. La croissance de ses exportations entre 2013 et 2017 a été de 9,5 %, contre 13 % en Allemagne et en Italie en termes réels. La part de l'industrie dans la valeur ajoutée a continué à se dégrader. La robotisation de l'économie française est inférieure à celle de l'économie espagnole et la productivité reste sans ressort. La France investit beaucoup, mais rarement à bon escient. Les choix sont mauvais. Alors que le CICE se déversait sur les entreprises françaises, la robotisation de l'économie stagnait. Elle explosait en Allemagne...

Ces considérations amènent à un constat simple : non seulement ces 18,8 milliards d'euros bénéficieront peu à l'investissement et aux emplois, mais ils contribueront également peu à la modernisation de l'économie française. L'expérience permet de conclure qu'il n'est guère raisonnable d'organiser sans aucune condition d'utilisation de tels transferts de richesse vers des acteurs économiques ayant fait preuve d'un discernement contestable et d'une capacité médiocre d'innovation et d'investissement. Le risque est clairement que ces milliards d'euros soient dépensés inutilement, sauf pour ceux qui le récupéreront sous forme de jetons de présence aux conseils d'administration et, dans les directions, de surcroûts de salaire et de dividendes.

Le train manqué de l'investissement vert

Le fait apparaît de plus en plus clairement. Contrairement à ce que pouvait affirmer, le 24 septembre, Bruno Le Maire, la « *croissance durable* » est moins une croissance sans dette publique qu'une croissance capable de préparer la transition écologique. Cette question peut être traitée comme de l'enrobage vert ou comme une question sérieuse. Dans ce cas, il existe des chiffres précis des besoins d'investissement. Le 22 août dernier, une tribune publiée par deux économistes spécialistes de la question, Alain Grandjean et Gaël Giraud, rappelait, étude à l'appui, les besoins d'investissements publics en France pour financer

cette transition écologique : 10 à 20 milliards d'euros par an. Le besoin global d'investissement s'élève, lui, à une somme qui va de 14 à 44 milliards d'euros annuels. Dans un entretien récent à Mediapart, Éric Heyer, un autre économiste, estimait également qu'il était indispensable de mettre en place rapidement un plan de 10 milliards d'euros par an.

Certes, officiellement, le gouvernement fait de la transition écologique l'une des priorités du PLF. Mais on peine à obtenir des chiffres précis sur le sujet ; le flou le plus total règne. Seule certitude : on est loin des 10 milliards d'euros minimums par an, puisque le gouvernement ne consacre à la transition écologique que 20 milliards d'euros sur la totalité du quinquennat. L'unique chiffre précis concerne le budget consacré aux projets d'énergies renouvelables, qui progresse de 1,3 milliard d'euros sur deux ans. Quant aux chèques énergie, leur montant progresse de 180 millions d'euros. Tout bien considéré, on est donc très loin du compte et les crédits du ministère de la transition écologique restent stables. Globalement, la vision de l'écologie du gouvernement est répressive, elle s'appuie sur la fiscalité. Rien de plus logique : l'exécutif a surtout foi dans le marché. C'est d'ailleurs fondamentalement ce qui a causé sa rupture avec Nicolas Hulot : il pense qu'un marché bien encadré par des incitations fiscales peut régler le problème.

La conclusion est donc claire : au-delà des apparences, la vraie préoccupation du gouvernement n'est pas la gestion de la transition écologique. Sa priorité est comptable et marchande : il faut, avant de prendre en main la transition écologique, rétablir la compétitivité et maîtriser la dette publique. Lorsqu'on décide de jeter aux entreprises 18,8 milliards d'euros – soit près de deux ans d'investissements publics nécessaires à la transition –, sans aucun contrôle écologique sur leur emploi, on ne peut prétendre faire de l'écologie une priorité. Tant que les priorités seront dans cet ordre, le train de la transition écologique sera raté et la croissance ne sera pas durable. Une nouvelle preuve que ce budget 2019 mène à une impasse.

La course à la « compétitivité coût »

Le diagnostic est très largement partagé par les économistes de tous bords : le problème de la compétitivité française est avant tout un problème de niveau de gamme. En raison des erreurs d'investissement et de stratégie commises au cours des dernières décennies, les entreprises françaises fabriquent des produits trop coûteux au regard de leur qualité. C'est ce qui explique la forte dégradation des comptes extérieurs. Le commerce extérieur français dispose désormais d'une base trop faible (centrée sur le matériel de transport, principalement) pour compenser le flux des importations venant satisfaire la demande intérieure.

Face à ce problème, le gouvernement a deux options. D'abord, soutenir l'investissement et investir dans l'innovation et la montée de gamme, ce qui suppose et de l'investissement public et du soutien « ciblé » et « conditionné » aux entreprises. L'autre option est de chercher à gagner de la « compétitivité coût » en abaissant le coût du travail. Certes, le gouvernement prétend combiner les deux. Mais les chiffres parlent d'eux-mêmes.

Le fonds de soutien à l'innovation de rupture est présenté comme un fonds de 10 milliards d'euros. Mais cet argent est immobilisé et placé, et générera 250 millions d'euros par an. C'est cette maigre somme qui sera allouée à l'innovation. Au passage, on notera que les dividendes des entreprises dont l'État se désengage pour remplir ce fonds procuraient des sommes supérieures. On peut rêver changer les 2 000 milliards d'euros de l'économie française avec 0,01 %, mais cela ne restera qu'un songe. On a par ailleurs vu que l'État lui-même investissait peu, notamment dans la transition écologique. En face, c'est chaque année près de 20 milliards d'euros qui sont consacrés à la baisse du coût du travail.

Si d'ailleurs le CICE était un système fort contestable dans la mesure où il s'agissait d'un immense crédit non imposable, le nouveau système qui le remplace (et le dédouble donc en 2019) est fort inquiétant. En effet, il renforce la baisse des cotisations sur les bas salaires. À partir du 1^{er} octobre 2019, l'employeur ne paiera quasiment plus de charges sur les salaires minimums. C'est la réalisation d'un vieux rêve de la technocratie française, qui espère depuis trente ans accentuer le coût du travail au niveau du Smic, persuadé que le niveau de salaire minimum en France est trop élevé.

Mais cette politique, encore renforcée par la prime d'activité (elle aussi revalorisée), porte en elle le risque d'une « trappe aux bas salaires ». Pour conserver ces avantages, les employeurs vont maintenir les emplois et les salariés autour du salaire minimum, non parce qu'il est trop élevé, mais parce qu'une telle situation s'accompagne de coquettes subventions, tout en réduisant la base de coûts de la société. Toutefois, en agissant ainsi, on favorise le maintien de l'économie à un bas niveau de gamme et l'on encourage une faible croissance de la productivité.

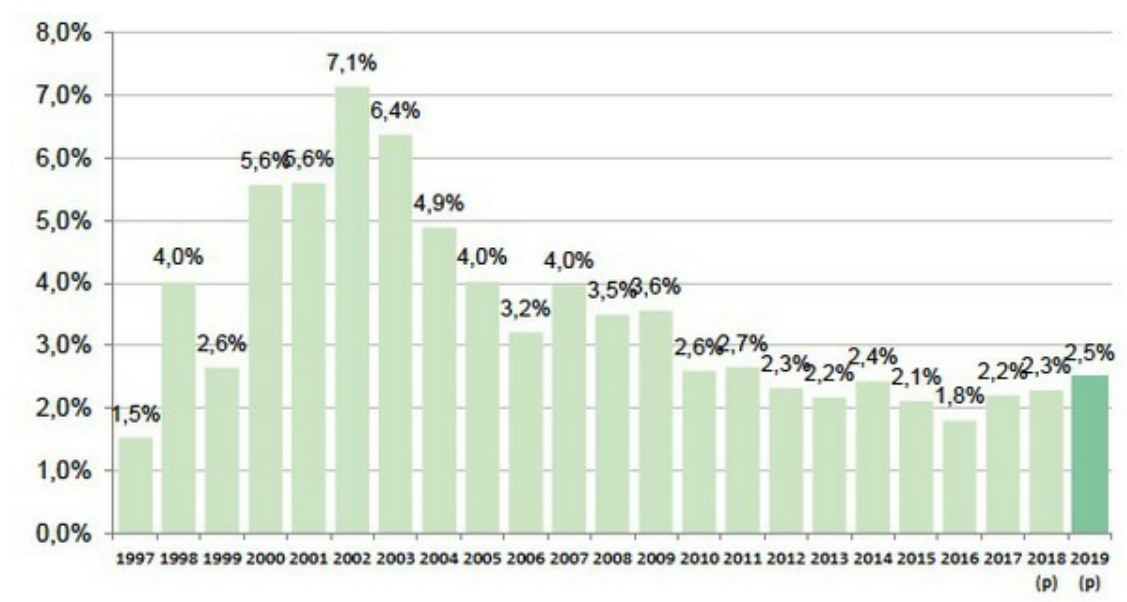
Les coûts sont certes contenus, mais à quoi bon ? Le coût du travail reste largement supérieur à celui des pays concurrents de la France, à niveau de gamme comparable, et l'attraction des bas salaires ainsi créée n'encourage guère les entreprises à investir dans une montée en gamme, où elles devraient acquitter des salaires plus élevés. On bloque donc la croissance en gamme des entreprises. D'autant que de nombreux pays mènent une politique de réduction du coût du travail, notamment en Europe. C'est donc une course en avant perpétuellement perdue, qui affaiblit l'économie française. Bref, c'est une politique qui semble peu adaptée aux besoins du pays. On ne fera pas d'économie innovante et haut de gamme en subventionnant les bas salaires. Depuis des dizaines d'années, cette politique est incapable de créer des emplois et de la performance. L'intensifier ne peut conduire qu'à une impasse.

Affaiblir le système social

À écouter les ministres, le projet de loi de financement de la Sécurité sociale réussirait le tour de force de satisfaire les besoins des Français en matière de santé et de protection sociale, tout en limitant les dépenses. Certes, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) est relevé à 2,5 %, contre 2,3 % en 2018. Ceci représente 400 millions d'euros. L'exécutif se vante d'offrir la croissance la plus élevée depuis six ans. Mais cette augmentation est en réalité mineure.

D'abord, parce qu'elle est consacrée à des investissements destinés à réaliser des économies futures et qu'elle ne vient donc pas augmenter le niveau de dépenses autorisées. Le surplus n'est pas destiné à satisfaire la demande. Ensuite, parce que la croissance « naturelle » de cette demande est près de deux fois plus importante. En d'autres termes : le secteur de la santé est donc toujours soumis à l'austérité qui est la sienne depuis 2010.

Il faudra ainsi encore faire 4,5 milliards d'euros d'économies. La moitié d'entre elles concernera « *la pertinence et l'efficacité des soins* » : ce seront des mesures de restriction du service public de la santé. C'est cette stratégie qui, cumulée sur désormais près de dix ans, a placé le secteur hospitalier au bord du gouffre où il se trouve aujourd'hui. Mais le gouvernement estime qu'en investissant 400 millions d'euros dans les centres médico-sociaux et dans l'hospitalisation ambulatoire, on réduira cette tension. Cela semble très surévalué : en 2019, l'ambulatoire permettra de réaliser 400 millions d'euros d'économies, soit 9 % des économies nécessaires.



Evolution de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (Ondam). © PLFSS 2019

Enfin, le gouvernement fait le choix d'affaiblir le système de santé en profondeur. Avec la baisse des cotisations qui remplacent le CICE, il transfère aux entreprises 20,3 milliards d'euros de cotisations sociales et impose, en parallèle, 4,5 milliards d'euros d'économies au système de santé, 2,2 milliards d'euros (sur un total de 3,3 milliards d'euros) de dévalorisation des prestations sociales et des pensions de retraite et un excédent du régime général de 2,5 milliards d'euros. C'est pourquoi, au-delà de l'Ondam, l'ensemble des dépenses du système de santé ne va progresser que de 2 % en 2019, contre 2,3 % en 2018.

Le système social est donc pris en étau. Et l'étau va encore se resserrer avec la décision de ne pas compenser à l'avenir une grande partie des exonérations de cotisations. Progressivement, le système se fragilise et s'effrite. Loin de chercher à répondre aux besoins, il déploie une logique comptable où le secteur social doit être le premier

contributeur à la réduction du déficit. Que l'on imagine alors ce qui se passera si la croissance n'est pas au rendez-vous : le gouvernement expliquera qu'il faut encore couper davantage dans les transferts sociaux et les dépenses sociales.

Les plans pauvreté ou hôpital ne peuvent donc être jugés que dans un cadre plus large, qui est celui de l'affaiblissement global du système social. Les bonnes intentions sont souvent financées par une pression exercée sur l'ensemble de ce système, alors même que s'organisent des transferts massifs vers les entreprises et les plus riches. Comme dans le cas de l'écologie, ceci traduit une sous-estimation de la question, pourtant centrale désormais, des inégalités.

Globalement, ce budget 2019 confirme que le gouvernement s'accroche, derrière la vitrine du modernisme, à de vieilles lunes : celle de la baisse du coût du travail, de la croyance que l'entreprise investira ce qu'on lui donnera, que l'organisation pourra pallier le manque de moyens dans le secteur social. Incapable d'innover dans ses politiques, il accélère les politiques du passé et, ce faisant, il fait un pari qui, s'il est perdu, peut être fort dangereux et obliger la France, au nom de ses « *engagements européens* », à se lancer dans une austérité aveugle, au moment où l'économie mondiale ralentit. La stratégie du gouvernement ne tient donc qu'à un fil.