

PARTIE 1

BILAN DES 18 PREMIERS MOIS DU QUINQUENNAT SOUS LE PRISME DU BUDGET DE LA NATION (ETAT ET SECURITE SOCIALE) POUR 2019.

Le budget de la Nation (Etat et Sécurité sociale) pour 2019 : est-il sincère, est-il juste ?

Sommaire

- I. L'élaboration du budget 2019 : révélateur des choix politiques du Gouvernement
- II. Quel jugement sur les mesures d'urgence en réponse au mouvement dit des « gilets jaunes » ?

Le projet de budget, dès sa préparation et avant même son vote¹, est toujours un excellent révélateur des choix politiques lourds de l'exécutif. Le projet de budget pour 2019, qui recouvre à la fois le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), n'échappe pas à cette règle. Le Pacte civique (Atelier Démocratie-OCQD² a choisi d'en faire, comme l'an dernier, un « laboratoire » de ses investigations sur le bilan du quinquennat.

En effet, les lois financières de fin d'année ne correspondent pas seulement à un engagement budgétaire et fiscal ; elles sont aussi le vecteur des grands choix économiques et sociaux du pays : budgétisation des réformes programmées, part des dépenses publiques dans le PIB, effet redistributif plus ou moins assumé des mesures fiscales, signaux politiques envoyés aux citoyens, aux partenaires sociaux et professionnels, à Bruxelles aussi.

Les critères de qualité démocratique d'une loi (consultation, concertation, étude d'impact, mesures d'évaluation de ses effets attendus etc.) auxquels le Pacte civique est très attaché, ne sont pas complètement pertinents s'agissant du PLF et du PLFSS dont le contenu, la préparation, le vote et le contrôle (notamment de constitutionnalité) obéissent à des procédures très encadrées qui en garantissent le sérieux (c'est à dire sa soutenabilité au vu des prévisions de recettes rapportées aux prévisions de dépenses).

Comme l'an dernier, l'appréciation du Pacte civique sur le projet de budget portera principalement sur la pertinence des mesures soumises au vote du Parlement évaluées à l'aune des valeurs que défend le Pacte civique (créativité, justice, sobriété et fraternité), au regard des engagements de campagne du candidat Macron et compte tenu des intentions du Gouvernement manifestée dans le cadre de la préparation du PLF.

¹ L'OCQD, dans le cadre de l'élaboration de son rapport annuel 2018, a travaillé comme l'an dernier, sur le projet de budget (PLF et PLFSS) tel que présenté en septembre par le Gouvernement.

² Observatoire citoyen de la qualité démocratique (OCQD)

Cependant, le mouvement dit des « Gilets jaunes » a largement percuté les choix initiaux du Gouvernement. Les mesures annoncées par le Président de la République le 10 décembre 2018, d'un montant de 10 Mds € ont significativement modifié la coloration et les équilibres initiaux du projet de loi de finances pour 2019. Celui-ci avait été adopté en 1^{ère} lecture par les deux assemblées parlementaires et a dû être amendé avant de devenir la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Le déficit annoncé était de 2,8% du PIB ; avec les nouvelles mesures, le déficit sera à environ 3,2%.

La loi de finances est elle-même accompagnée par des dispositions portant mesures d'urgence économiques et sociales qui met en œuvre l'augmentation de la prime d'activité, une diminution du taux de CSG sur les retraites inférieures à 2000 €, la défiscalisation des heures supplémentaires et de la prime exceptionnelle librement versée par les entreprises à leurs salariés gagnant moins de trois fois le SMIC. (Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économique et sociale).

Le choix des rédacteurs du présent rapport annuel a été de laisser telle quelle, à des fins pédagogiques en quelque sorte, l'analyse qu'il proposait sur les conditions d'élaboration du budget 2019 **avant** le mouvement dit « des gilets jaunes » (I.) et de proposer ensuite une analyse des mesures arrêtées en réponse à ce mouvement (II.).

I. L'élaboration du budget 2019 : révélateur des choix politiques du Gouvernement

Quelles étaient les intentions du Gouvernement à l'été 2018, lors de la préparation du PLF 2019. On les rappellera succinctement ³:

Il y a un an, nous présentions le premier budget du quinquennat pour engager, sous l'autorité du Président de la République, la transformation profonde de notre pays.

Depuis, nous avons fait ce que nous avons dit. Nous avons rompu avec une décennie de dégradation de nos comptes publics en tenant nos engagements : passer sous les 3% de déficit, stopper la progression de la dépense publique et entamer la baisse des prélèvements obligatoires.

Ce budget 2019 marquera la cohérence des choix du Gouvernement et sa détermination intacte à rétablir les finances publiques tout en accomplissant la transformation de notre modèle.

Pour autant, 2019 ne sera pas seulement une année de continuité. 2019 sera l'année de l'accélération.

- *Accélération de la baisse du déficit public et des prélèvements obligatoires.*
- *Accélération sans précédent du soutien au travail et à nos entreprises.*
- *Accélération des réformes de solidarité en faveur des plus vulnérables.*
- *Accélération des investissements pour l'avenir et la transformation publique.*

Ce budget 2019 est celui des engagements tenus en matière de redressement des comptes publics.

Avec un déficit public à 1,9% en 2019 – puisqu'il n'atteint 2,8% qu'en raison de la transformation de 20 milliards d'euros du "Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi" (CICE) en baisse de charges – et une évolution de la dépense publique maîtrisée à 0,6% en volume – après 1,4% en 2017, le Gouvernement respecte le cap fixé par le Président de la République

³ Extrait du dossier de presse de la conférence de présentation du PLF 2019 par le Ministre de l'Economie et des Finances, Bruno Le Maire, le 24 septembre 2018.

et voté par le Parlement dans la loi de programmation des finances publiques. D'ici 2022, nous réduirons la dette de 5 points de produit intérieur brut (PIB), la dépense publique de 3 points – avec une stabilisation en volume en 2018 – et les prélèvements obligatoires d'1 point.

Ce budget 2019 affirme les choix clairs du Gouvernement.

1. Baisser les prélèvements obligatoires pour tous les Français. Plus de 6 milliards d'euros seront rendus aux ménages l'année prochaine, notamment par la suppression de la deuxième tranche de la taxe d'habitation pour 80% des contribuables, le plein effet de la réduction des cotisations chômage et maladie et l'exonération des heures supplémentaires de cotisations sociales à compter de septembre 2019.

2. Favoriser le travail et renforcer l'attractivité de nos entreprises. En 2019, 2,5 milliards d'euros seront investis dans les compétences pour traiter en profondeur les causes du chômage. Le travail sera revalorisé par l'augmentation de la prime d'activité de 20€ au niveau du SMIC.

3. Protéger les Français, socialement : pour les plus modestes, le minimum vieillesse et l'allocation adultes handicapés seront de nouveau fortement revalorisés, et les mesures annoncées dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté seront financées. **Protéger physiquement :** les moyens alloués aux armées, à la justice et à l'intérieur seront grandement renforcés.

4. Préparer l'avenir. Un effort budgétaire important sera porté sur l'éducation, la recherche, la transition écologique et à travers le « Grand plan d'investissement » du Gouvernement.

Dans ce contexte et face à ces déclarations, **le Pacte civique (atelier Démocratie-OCQD) a retenu deux axes d'observation et d'évaluation:**

- le projet de loi de finances est-il sincère ?
- le projet de loi de finances est-il juste ?

I-1. Sincère ?

La sincérité est un élément essentiel de la confiance. Rien ne serait pire qu'une prévision de recettes et de dépenses intrinsèquement insincère au moment où ces dernières sont programmées dans le projet de loi de finances en vue d'être soumis au vote du Parlement. Or il est fréquent que le PLF soit bâti, au plan macro-budgétaire, sur des estimations de recettes excessivement optimistes, assises notamment sur des prévisions de croissance surestimées. Il arrive aussi que l'affirmation des logiques qui sous-tendent les choix budgétaires résiste mal à l'analyse critique des chiffres comme le montre, par exemple, l'examen de l'annonce des baisses d'impôts en faveur des ménages.

Qu'en est-il, plus précisément, s'agissant du PLF 2019 ?

1.1.1. Au plan macro-budgétaire

L'OCQD a examiné les avis d'organismes dont la consultation par les pouvoirs publics est obligatoire tels que le Haut Conseil des finances publiques⁴ ou le Conseil d'Etat⁵. Il a aussi

⁴ Créé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant rattaché à la Cour des Comptes, présidé par le premier président de celle-ci, qui veille à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques

consulté les avis d'autres organismes privés tels que l'Observatoire français des conjonctures économiques⁶ (OFCE) ou l'Institut des politiques publiques⁷ (IPP).

Que dit le Haut Conseil des finances publiques sur la question de la sincérité ? Il estime que les prévisions de déficit public (2,8 %) et de croissance (+ 1,7%) pour 2019 sont « plausibles ». Il ajoute : *Le déficit structurel de la France reste à un niveau élevé. Il ne se réduirait que lentement au regard des règles européennes et la France n'aurait pas encore amorcé, à l'horizon de 2019, le mouvement de réduction de son ratio de dette publique au PIB, à la différence de la quasi-totalité des pays européens.*

Le Haut Conseil souligne que cette situation persistante est de nature à limiter significativement les marges de manœuvre de la politique budgétaire en cas de fort ralentissement de l'activité économique.

Qu'en termes choisis ces choses-là sont dites ! Pour qui a l'habitude du langage codé des corps ou organismes de contrôle ou d'évaluation, il y a de quoi être quelque peu inquiet. Et ce sont surtout les indications sur **le déficit structurel** qui rendent encore plus circonspect. En effet, le Haut Conseil indique que la plus grande part de réduction du déficit est de nature conjoncturelle, due à la croissance relativement élevée, même si cette dernière est moins dynamique en 2018 et 2019 qu'en 2017. Le Haut Conseil estime que l'ajustement du déficit structurel qui retrace l'effort de réduction de dépense n'est que de 0,3% du PIB.

Autrement dit, le Gouvernement est bien sur une ligne de crête et les grands équilibres du PLF sont fragiles. A l'intérieur, le rapport recettes/dépenses est très sensible à des mouvements aléatoires (moindre croissance, moindre rentrées fiscales, dépenses mal calibrées ou inattendues). Le rebond de l'investissement des entreprises pourrait se faire attendre et les mesures du Gouvernement porter leurs effets moins rapidement qu'anticipé (soutien à l'investissement, réformes concernant le marché du travail...). A l'international, la croissance française pourrait dépendre de l'évolution des cours du pétrole et du gaz, de l'aboutissement du processus du Brexit, des décisions de politique économique en Italie, de l'évolution des déséquilibres financiers et commerciaux en Chine ou aux Etats-Unis. Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires, qui pourrait elle-même être affectée par une escalade des mesures protectionnistes, ou à l'inverse soutenue par un apaisement des incertitudes liées aux tensions commerciales.

Au total, s'agissant du PLF, sincérité, oui certes, à l'instant de l'élaboration du budget, mais non sans risque de dérapage, délibérément assumé par le Gouvernement.

Un autre élément d'appréciation de la sincérité du PLF est à rechercher dans les **liens qu'entretient le projet de loi de finances avec le projet de loi de financement de la sécurité sociale**. Ces liens illustrent les relations souvent complexes entre l'Etat et la sécurité sociale.

Le principe de compensation intégrale par l'Etat des baisses de recettes qu'il fait supporter à la sécurité sociale est une obligation légale. Bien que le principe ait toujours souffert des exceptions, l'ampleur des sommes transférées à la sécurité sociale pour le respecter n'a cessé

avec les engagements européens de la France. Il vérifie le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et se prononce sur la cohérence des objectifs annuels présentés dans les textes financiers.

⁵ Le Conseil d'Etat est, d'après l'art 39 de la Constitution, obligatoirement consulté sur tous les projets de loi, y compris le projet de loi de finances.

⁶ L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) est un organisme indépendant de recherche, de prévision et d'évaluation des politiques publiques au sein de la Fondation nationale des sciences politiques

⁷ L'institut des politiques publiques est un organisme dont l'objectif est de développer et promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en France. Il fonctionne dans le cadre d'un partenariat scientifique avec l'[École d'économie de Paris](#) et le [Centre de recherche en économie et statistique](#) (CREST).

de croître. Il contribue d'ailleurs cette année à la progression significative du déficit de l'Etat, qui passe de 81,3 Mds € en 2018 à 98,7 Mds € en 2019, le budget général supportant à la fois la charge de la compensation des nouveaux allègements de cotisations sociales destinés à remplacer le CICE et le coût de la dernière année d'application de ce crédit d'impôt, en raison du décalage d'un an. (A noter que c'est un double gain, en 2019, pour les entreprises).

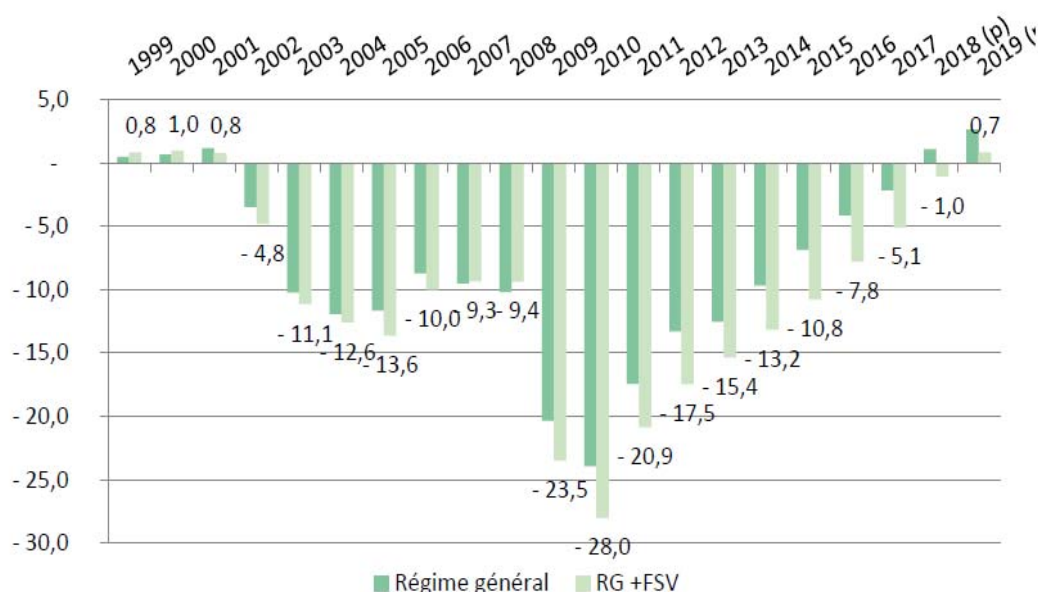
La justification du principe de compensation intégrale est double. Il traduit d'abord le respect de l'autonomie financière de la sécurité sociale par rapport à l'Etat. Il découle également de l'idée que, contrairement à l'Etat, la sécurité sociale n'a pas vocation à être en déficit et que la dette sociale doit avoir un terme⁸.

Le PLFSS 2019 prévoit, pour l'exercice 2018, un solde positif de 1,1 milliard d'euros pour le régime général et de 700 millions d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base ; c'est seulement en tenant compte du fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui verse les cotisations retraite des chômeurs et le minimum vieillesse que le solde redevient négatif, à 1,4 Mds € tous régimes confondus. Toutes les branches sont à l'excédent, à l'exception de la branche maladie.

Pour l'exercice 2019, le PLFSS prévoit un excédent tous régimes de 2,2 milliards et de 700 millions d'euros en incluant les charges du FSV.

Cette situation favorable inhabituelle doit être remise en perspective car elle s'inscrit dans une trajectoire de redressement continu depuis 2010, année où le déficit de la sécurité sociale (RG + FSV) a culminé à 28 milliards d'euros :

Évolution du solde du régime général et du FSV de 1999 à 2019 (en Md€)



Source : Dossier de presse du PLFSS 2019

Le redressement de la sécurité sociale s'explique essentiellement par une maîtrise de ses dépenses (effets des réformes des retraites de 2010 et de 2014 et mesures d'économie imposées à l'hôpital).

⁸ Il est cependant à noter que le rapport de Christian Charpy et Julien Dubertret *Les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale* et communiqué au Parlement en juillet 2018, marque une sorte de rupture doctrinale. Il propose de ne maintenir le principe de compensation intégrale que pour les mesures « ciblées » de baisses de recettes (par exemple sur un territoire ou un type de contrat) ; en revanche, les mesures « générales » de baisses de recettes seraient supportées par l'organisme affectataire de la recette, sans compensation.

L'OCQD se félicite que ce résultat ait été atteint sans véritable dégradation de la protection sociale : si l'on en croit des indicateurs tels que le taux de remplacement des retraites par rapport au salaire ou le niveau de reste-à-charge des ménages pour les dépenses de santé, le système social français demeure l'un des plus « couvrants » parmi les pays développés.

En 2019, le budget de la Sécurité sociale sera donc le 1^{er} budget en excédent depuis 18 ans, avec un solde positif de 700 millions d'euros.

Certes, l'OCQD observe qu'une bonne part de ce résultat est due au quasi-gel des pensions de retraites et des allocations familiales en 2019. Ces prestations ne seront revalorisées que de 0,3 %, soit bien moins que l'inflation, occasionnant ainsi 1,8 milliard d'euros d'économie.

Les nouvelles marges de manœuvres financières de la « Sécu » ont permis au Gouvernement d'avancer d'un an une promesse de campagne d'Emmanuel Macron, en supprimant les cotisations salariales sur les heures supplémentaires à [partir](#) de septembre 2019 afin d'améliorer le [pouvoir](#) d'achat des salariés et des fonctionnaires (600 millions d'euros en 2019 et 2 milliards en année pleine)⁹.

L'effort demandé notamment à l'hôpital restera important : 3,8 milliards d'euros le montant des économies à réaliser en 2019 pour le monde de la santé contre 4,2 milliards en 2018.

Au final, rien ne permet de remettre en cause la sincérité du projet de budget au plan macro budgétaire mais **compte tenu de l'ampleur des enjeux financiers, de l'importance des économies attendues, de la complexité et de l'opacité des tuyaux de vases communicants entre le budget de l'Etat et celui de la sécurité sociale**, la vigilance citoyenne s'impose.

→ Drapeau jaune 

1.1.2. Analyse critique de la baisse des impôts en faveur des ménages

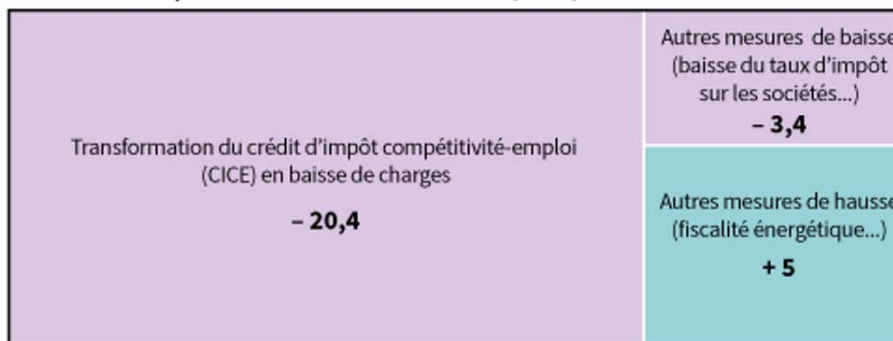
Quoi qu'il en dise, le Gouvernement fait le choix de privilégier, dans son approche budgétaire, les entreprises par rapport aux ménages. Un examen des mesures fiscales concernant les deux destinataires des mesures le montre. Les chiffres qu'il avance ne sont pas exempts de critiques

⁹ On verra, ci-après au II, que dans le contexte des « Gilets jaunes », cette mesure a été avancée au 1^{er} janvier 2019.

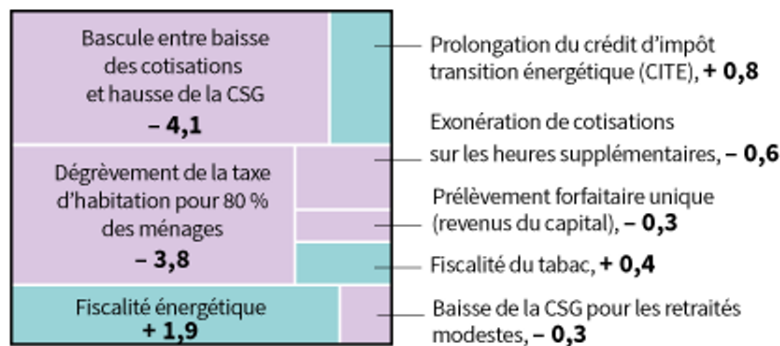
PRINCIPALES MESURES FISCALES PRÉVUES EN 2019, en milliards d'euros

■ Baisse d'impôts ■ Hausse d'impôts

18,8 milliards de baisse d'impôts pour les sociétés



6 milliards de baisse d'impôts pour les ménages



SOURCE : MINISTÈRE DES FINANCES

INFOGRAPHIE LE MONDE

La comparaison des montants de baisse d'impôts (18,8 Mds d'un côté, 6 Mds de l'autre) est saisissante mais une égalité entre les deux n'aurait pas forcément de sens autre qu'optique.

Les baisses d'impôts en faveur des entreprises ne sont pas contestées s'agissant de leur montant prévu ; même si la question de leur pleine efficacité, au moins dans le court terme, reste posée. En revanche, c'est l'effectivité des 6 Mds de réduction d'impôts en faveur des ménages qui fait problème.

C'est à ce niveau que s'invite au débat budgétaire la question du **pouvoir d'achat des ménages** rendu plus aiguë en raison du ralentissement de la croissance perceptible en 2018 par rapport à 2017.

L'OCQD partage l'analyse de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) de septembre 2018 sur le PLF 2019 ¹⁰

Quand le gouvernement annonce 9 milliards de baisse d'impôt et 3,1 milliards de hausse, l'OFCE, de son côté, évalue ces montants à respectivement 9,6 et à 3,4 milliards. Dans les deux cas, le solde entre les plus et les moins, est en effet favorable aux ménages d'environ 6 milliards. Cependant, l'OFCE prend en compte dans ses calculs des mesures qui ne sont pas fiscales mais qui, budgétées à la hausse ou à la baisse, auront un effet sur le pouvoir d'achat des ménages. Ainsi, les revalorisations de prestations sociales jouent dans un sens favorable : la prime d'activité (+ 1 milliard), l'allocation de solidarité aux personnes âgées (+ 0,2 milliard), l'allocation pour adulte handicapé (+ 0,5 milliard), une batterie de mesures ciblées comme le chèque énergie ou la garantie jeune (+ 0,3 milliard).

¹⁰ <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/10493-2/>

En revanche, d'autres mesures réduiront le pouvoir d'achat des Français : ainsi, la baisse de l'aide personnalisée au logement (APL) représente, à elle seule, une perte de 1,2 milliard d'euros. La désindexation de l'inflation des retraites et des prestations familiales représentera une perte de pouvoir d'achat estimée par l'OFCE à 3 milliards d'euros.

Ces mesures représenteront un solde négatif de 2,3 milliards d'euros de pouvoir d'achat pour les ménages.

Voilà pourquoi l'OCQD estime que l'on doit tabler sur une hausse du pouvoir d'achat de 3,5 à 3,7 Mds d'euros en 2019 et non de 6 Mds comme le table le Gouvernement¹¹.

Par ailleurs, l'impact de la suppression de la taxe d'habitation¹² pour 80 % des ménages, qui se fait par étapes (3,8 Mds€ en 2019), est atténué par le fait que les plus modestes ne la payaient déjà pas, et que certaines communes ont augmenté leur taux en 2018 ou ont supprimé des abattements. Face aux menaces d'annulation de la mesure par le Conseil constitutionnel pour rupture d'égalité devant l'impôt, les juges se sont laissés le droit de « réexaminer ces questions en fonction notamment de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation ». D'où l'annonce de supprimer la taxe d'habitation également pour les 20 % les plus aisés. Mais alors cela modifierait totalement l'équilibre redistributif contenu dans la promesse électorale du candidat Macron, Une exonération pour les 20 % les plus aisés leur rapporterait en moyenne 1 518 euros de plus par an, alors que le gain moyen est de 396 euros pour les ménages aujourd'hui concernés par la mesure de suppression !



1-2. Juste ?

Le « juste » renvoie à la « justesse » et à la « justice ».

La « justesse », c'est celle des grands équilibres économiques et sociaux, de l'efficacité attendue des mesures budgétaires au regard des objectifs fixés par le Gouvernement. La justice, c'est celle du lien social qui unit une société en organisant une solidarité en faveur des plus démunis ou de ceux qui sont, à un moment donné, dans le besoin.

Le PLF 2019 est-il « juste » ?

1.2.1. Du point de vue de la « justesse »

La justesse et l'efficacité d'un projet de loi de finances ne peuvent être mesurées qu'à l'aune des objectifs affichés. Ceux du Gouvernement ont été clairement rappelés lors de la présentation du PLF par le Ministre de l'économie et des finances (voir ci-dessus).

De son côté, l'OCQD se sent légitime à mesurer cette efficacité à l'aune des quatre valeurs du Pacte civique : justice, fraternité, sobriété et créativité.

¹¹ Cette estimation ne prend pas en compte les hausses non liées directement au budget de l'Etat qui vont réduire le pouvoir d'achat des ménages : celle des produits pétroliers et du gaz, celles à venir non annoncées comme celle de l'impôt foncier, celles pas encore estimées comme celle des assurances

¹² Cet impôt concentre les critiques depuis longtemps. Il peut varier du simple au triple et son montant est souvent plus élevé dans les communes pauvres qui engrangent peu d'autres taxes, notamment de la part des entreprises. La TH est en outre obsolète, car les « valeurs locatives » – utilisées pour calculer le montant de l'impôt – n'ont pas été révisées depuis les années 1970 !

Il n'y a pas, fort heureusement, antinomie entre les deux types d'efficacité, celle recherchée par le Gouvernement et celle attendue par les citoyens telle que le Pacte civique la formalise au regard de ses valeurs fondatrices. Si des différences d'approche existent, il y a aussi de larges zones de convergence.

Objectif : baisser les prélèvements obligatoires pour tous les Français. On peut donner acte au Gouvernement que le PLF 2019 prévoit les mesures de nature à atteindre cet objectif (voir le schéma ci-dessus sur les mesures fiscales). La pertinence des mesures peut être discutée mais leur impact sur les grands équilibres macro-budgétaires est réel.

Dès lors qu'il y a baisse des rentrées fiscales, la maîtrise du déficit suppose fort logiquement, à défaut d'une baisse nette de la dépense publique, un net encadrement de sa progression (+ 0,6 % en volume pour 2019). Le poids de la dépense publique dans la richesse nationale sera, de ce fait, ramené à 54,0 % en 2019, contre 54,6 % en 2018, légèrement inférieure aux moyennes constatées au cours des trois mandatures précédentes.



Objectif : concilier l'attractivité de nos entreprises et la valorisation du travail.

L'attractivité des entreprises. Les entreprises bénéficieront de la transformation du dispositif crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements pérennes de charges, de la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés, et d'une fiscalité simplifiée par la suppression d'une vingtaine de petites taxes (voir schéma supra).

L'OCQD ne peut que constater que nombre d'économistes restent circonspects sur l'impact sur l'emploi de ces mesures. Il en avait été de même en 2018 sur la suppression de l'ISF et la mise en place de la *flat tax*. S'agissant de ces deux dernières mesures, il est difficile de démontrer que ces mesures très concentrées sur les très hauts revenus ont des effets incitatifs majeurs sur l'investissement et l'emploi. S'agissant de l'impact direct de ces allègements sur les investissements des entreprises de nature à créer ensuite de la richesse et de l'emploi, il est également contesté. En effet, une étude de trois économistes¹³ montrent que si les entreprises industrielles en France ont en 2016 investi près de 26 % de leur valeur ajoutée, soit un taux d'investissement du même ordre de grandeur qu'en Suède et en Italie et nettement au-dessus de celui de l'Allemagne, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de l'Espagne, qui se situe aux alentours de 20 %, l'impact sur l'emploi est paradoxalement plus faible chez nous que dans les autres pays. Une explication possible est que dans l'industrie manufacturière, les entreprises françaises se distinguent de leurs homologues européens par leur fort taux d'investissement dans l'immatériel (logiciels, bases de données, recherche et développement)¹⁴. En revanche, pour ce qui concerne les machines et équipements, l'écart de taux d'investissement est en 2015 de 1,5 point de valeur ajoutée au profit des entreprises allemandes. Entre 2003 et 2015, les dépenses d'investissement en machines et équipements

¹³ [Sarah Guillou](#) (OFCE), [Caroline Mini](#) (La Fabrique de l'industrie) et [Rémi Lallement](#) (France Stratégie) in Les synthèses de la Fabrique, n° 22, octobre 2018.

¹⁴ L'investissement en logiciels et bases de données oscille entre 4,5 % et 6 % de la valeur ajoutée sur la période 1995-2015 en France, contre environ 2 % en moyenne chez ses voisins européens. Concernant la R&D, de même, les industriels français y consacraient 10,7 % de leur investissement en 2016, contre 8,4 % pour les Allemands. Il en va de même pour les dépenses de formation, de communication, de publicité et d'organisation, pour lesquelles la France distance l'Allemagne depuis 1995.

ont baissé de 21 % en France, alors qu'elles ont augmenté de 19 % en Allemagne. L'explication la plus fréquemment avancée est que les industriels français choisiraient davantage de délocaliser à l'étranger une part importante de leur production tout en gardant la conception, et donc l'investissement immatériel, sur le territoire national. Les exemples de Renault et de PSA sont flagrants à cet égard.

→ Drapeau orange



Valoriser le travail : En 2019, 2,5 milliards d'euros seront investis dans les compétences pour traiter en profondeur les causes du chômage. La reprise d'emploi sera favorisée par le biais du renforcement de la formation pour tous les travailleurs, une attention particulière étant portée aux publics les plus éloignés de l'emploi. La montée en charge du plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui atteindra 2,5 Md€ en 2019, permettra de renforcer l'employabilité des travailleurs et des personnes sans emploi en facilitant leur réinsertion ou leurs transitions professionnelles.

Le travail sera également valorisé par l'augmentation de la prime d'activité de 20€ au niveau du SMIC. Après une revalorisation de 20 € de la prime d'activité en 2018, une deuxième bonification individuelle de 20 € par mois pour un salarié au Smic est créée. A la fin du quinquennat, la revalorisation des revenus d'activité (allègement de charges salariales comprises) sera de 100 € par mois au niveau du SMIC, soit l'équivalent d'un 13e mois.

Les heures supplémentaires verront, à compter du 1er septembre 2019, l'exonération totale de la part salariale des cotisations d'assurance vieillesse de base et complémentaire. Le nombre de personnes concernées est de 8 millions de salariés ; le gain annuel pour un salarié au SMIC sera de 155 € par an et de 279 € pour un salarié à 1,8 SMIC)¹⁵

→ Drapeau jaune



Objectif : préparer l'avenir : assurer la transition écologique. Un effort budgétaire important sera porté sur la transition écologique

L'OCQD ne peut que se féliciter de voir le projet de loi de finances pour 2019 traduire l'accélération de la transition écologique en mobilisant les leviers budgétaires, fiscaux et réglementaires.

Dans la continuité des décisions prises dans le premier budget du quinquennat, le Gouvernement mobilise la fiscalité écologique, avec la poursuite de la hausse des fiscalités énergétiques et la prorogation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) jusqu'en 2019 avant sa conversion en prime pour les plus modestes, et de l'éco-prêt à taux zéro jusqu'à fin 2021, ce dernier étant simplifié et renforcé¹⁶.

Parallèlement, le Gouvernement utilise le levier budgétaire pour investir dans la transition écologique. Ainsi, parmi les 20 Md€ de financements mobilisés dans le cadre du volet écologique du Grand Plan d'Investissement, des actions phares seront déployées en

¹⁵ Cette mesure a été complètement réévaluée dans le contexte des « Gilets jaunes ». Voir II ci-après.

¹⁶ Ces mesures fiscales ont été supprimées de la loi de finances pour 2019 par amendement gouvernemental (voir II ci-après)

2019 : 75 000 rénovations thermiques seront financées en 2019 ; la prime à la conversion de véhicule, qui connaît en 2018 un large succès, sera prolongée et des crédits supplémentaires y seront consacrés pour reconverter 500 000 véhicules parmi les plus polluants.

Enfin, le Gouvernement se propose d'accentuer les moyens consacrés à l'accompagnement des citoyens les plus fragiles dans la transition écologique. En particulier, le chèque énergie sera fortement augmenté en 2019, à hauteur de 50€ pour atteindre 200€ en moyenne.

→ Drapeau vert



Objectif : préparer l'avenir : soutenir l'éducation et la jeunesse. Un effort budgétaire est porté à l'éducation, tandis que les crédits en faveur de la jeunesse et sport sont stagnants.

Le projet de loi de finances pour 2019 confirme la priorité accordée à l'éducation nationale, notamment aux premières années d'éducation. Ainsi, il poursuit l'effort en faveur du premier degré pour atteindre l'objectif d'une scolarité réussie pour tous les élèves, dont la condition est l'investissement dans les premières années. Cet effort budgétaire bénéficie aux familles les moins favorisées puisque, l'année 2019 verra se poursuivre le dédoublement des classes de CP et CE1 des écoles des réseaux d'éducation prioritaire (REP) et des réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+). Au total, les crédits du ministère de l'Éducation nationale progresseront en 2019 de 0,8 Md€ Cependant, l'OCQD observe que le second degré (collèges et lycées) va supporter 1800 suppressions d'emploi notamment pour des raisons démographiques.

S'agissant des crédits alloués au sport (hors jeux olympique et paralympiques), ils sont en diminution tandis que les moyens destinés à la jeunesse et la vie associative, sans prendre en compte le service civique, n'augmentent que de 1 %, ce qui tend à relativiser la hausse des moyens du PLF que l'on pourrait estimer, à première vue, flatteuse. Bien évidemment, l'effort consacré au service civique (50 millions €) constitue une initiative très intéressante en faveur de la jeunesse et de la vie associative ; il ne saurait toutefois les incarner en totalité et ne doit pas dissimuler la stagnation des autres moyens dévolus à ces politiques.

→ Drapeau jaune



1.2.2. du point de vue de la justice sociale

Objectif : protéger socialement les Français. Pour les plus modestes, le minimum vieillesse et l'allocation adultes handicapés seront sensiblement revalorisés, et les mesures annoncées dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté seront financées.

En 2019, le PLF, comme le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019 prévoient une revalorisation des prestations bénéficiant à nos concitoyens les plus fragiles. Les minima sociaux seront ainsi, dans leur ensemble, revalorisés au-delà de 1 %. L'OCQD regrette que le relèvement soit inférieur à l'inflation.

Pour la deuxième année consécutive, le **minimum vieillesse** fera l'objet d'une revalorisation exceptionnelle en 2019. Cette revalorisation est conforme à l'engagement de revaloriser le minimum vieillesse pour une personne seule de 100 € par mois d'ici au 1er janvier 2020. (903 € par mois pour une personne seule et à 1 402 € par mois pour un couple).

Cette mesure de solidarité représente un effort estimé à 525 millions d'euros sur trois ans. Elle bénéficie aux 550 000 retraités qui percevaient déjà le minimum vieillesse avant la revalorisation exceptionnelle, ainsi qu'à 46 000 personnes âgées supplémentaires.

L'OCQD se félicite que **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** soit fortement revalorisée en 2019 : une hausse totale de 11 % par rapport à son montant actuel. Cet effort, estimé à plus de 2 milliards d'euros cumulés d'ici à 2022, bénéficiera à l'ensemble des allocataires de l'AAH, soit plus de 1,1 million de personnes.

Une santé accessible à tous en optique, audiologie et dentaire. Le PLFSS pour 2019 concrétise budgétairement la signature de trois accords et convention entre l'Assurance maladie et les professionnels concernés qui ont permis de définir un panier « 100 % santé », comprenant des équipements de qualité et répondant à l'ensemble des besoins de santé. Cette offre sera accessible à tous et prise en charge à 100 % par l'assurance maladie obligatoire et les contrats de complémentaire santé responsables.

La mise en place de la réforme se déploiera par étape : des tarifs plafonds vont être fixés sur le panier 100 % santé et la prise en charge de ces équipements sera progressivement relevée (par exemple celle des aides auditives sera doublée d'ici 2021). L'absence de reste à charge sera garantie dès 2020 pour l'optique et une partie du dentaire et en 2021 pour l'ensemble des secteurs.

→ **Drapeau vert**



* *

*

La conclusion partielle de l'OCQD est que l'ensemble de ces mesures qui semblent illustrer la deuxième branche du « en même temps » d'Emmanuel Macron : « libérer l'économie et protéger les Français », pourraient justifier un drapeau vert.

Cependant, si l'on prend un peu de recul et que l'on met en perspective les mesures fiscales et sociales de la loi de finances 2018 et du PLF 2019 , le point de vue est sensiblement différent.

La politique fiscale par catégories de population et de revenus donne des résultats contrastés

L'OCQD s'appuie, pour ce faire, sur les travaux de l'Institut des politiques publiques (IPP), un organisme de recherche indépendant.

Selon lui, les effets cumulés des réformes 2018 et 2019 mèneront à une perte de pouvoir d'achat pour les 20 % de Français les plus modestes (de l'ordre de - 0,5 % à - 1%). Pour les 60 % de ménages « intermédiaires » (entre les 20 % les plus pauvres et les 20 % les plus riches), il y aura un gain, jusqu'à près de 1 %. Le manque à gagner le plus important est enregistré par les 20 % les plus aisés (près de - 1 %), à l'exception notable des 1 % de ménages les plus riches qui verront, quant à eux, leurs revenus progresser de près de 6 %.

Par catégories de population et de revenus, la politique fiscale initiée depuis 2018 pointe des effets très différenciés. Ainsi, les mesures 2018-2019 devraient faire augmenter le revenu d'un salarié au smic de 32 euros par mois en fin d'année prochaine (soit 384 euros par an)¹⁷.

Cependant, les effets sont nettement plus défavorables pour les ménages modestes. Parce que, entre-temps, l'exécutif a choisi dans le budget 2019 de ne pas revaloriser les prestations familiales autant que l'inflation et de réformer le versement des allocations logement (qui seront versées sur la base des revenus de l'année en cours, et non plus de l'année antérieure). La hausse de la fiscalité du tabac et de l'énergie continue aussi à peser sur les catégories modestes, parmi lesquelles les seuls bénéficiaires seraient les titulaires du minimum vieillesse et de l'allocation adultes handicapés, deux prestations revalorisées.

Du côté des « classes moyennes » au sens large, les gains de pouvoir d'achat observé s'explique essentiellement par la suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages – dont ne bénéficient précisément pas les 20 % les plus aisés et dont sont exonérés les plus modestes.

Dans le même temps, la *flat tax* et surtout la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) amélioreront la situation des 0,1 % de Français les plus riches (86 000 euros par an en moyenne).

D'une manière générale, la politique conduite, mais ce n'est pas une surprise, privilégie les actifs par rapport aux retraités, notamment aisés, touchés par la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) non compensée par des baisses de cotisations salariales, et par la sous-indexation des pensions de retraite annoncée pour 2019.

Au final, l'OCQD constate que le Budget 2019 a du mal à concilier le « en même temps » : la libération de l'économie **et** la protection sociale des Français.

Si deux des quatre valeurs prônées par le Pacte civique, celles de créativité et de sobriété, peuvent trouver des échos positifs dans ce projet de loi de finances, celles de justice et de fraternité n'y trouvent pas réellement leur compte.

→ Drapeau orange



II. Quel jugement sur les mesures d'urgence en réponse au mouvement dit des « gilets jaunes » ?

Après avoir donné son analyse du Budget 2019, le Pacte civique (Atelier Démocratie-OCQD) se devait de procéder, avec la même méthode, à l'analyse des mesures annoncées par le Président de la République le 10 décembre 2018 afin de tenter de répondre au mouvement social.

¹⁷ Hors mesures présentées au II.

2.1. Les mesures et leur appréciation par le Pacte civique

■ **L'annulation des trois mesures de fiscalité écologique** (hausse de la taxe carbone, convergence de la fiscalité du diesel et de l'essence, hausse de la fiscalité sur le gazole non routier) par notamment la suppression d'un article (article 19) du projet de loi de finances pour 2019, devenu la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Coût : 4 Mds € de non rentrée fiscale;

L'annulation pure et simple des mesures fiscales de transition écologique pour éteindre (avec le succès que l'on sait) la colère originelle du mouvement social n'est acceptable que s'il permet de redéfinir les priorités budgétaires nécessaires à la transition écologique (énergies renouvelables, alternative de mobilité, dépendance à la voiture individuelle, isolation efficace des bâtiments...) avec un débat sur l'affectation des recettes de la fiscalité écologique.

L'urgence climatique donne l'impression de n'être qu'une priorité « lointaine » sacrifiée à celle du pouvoir d'achat. Comment concilier « la fin du monde » et « les fins de mois » ? **Le Pacte civique ne se résout pas à ce dilemme trompeur.**

→ Drapeau orange



■ **Annnonce de l'augmentation de « 100 euros du SMIC »** qu'il vaut mieux appeler **revalorisation de la prime d'activité** puisque c'est la forme que prend cette mesure.

Ce n'est pas, en effet, le salaire minimum qui augmentera mais une prime qui est accordée aux personnes payées au SMIC, ce qui est évidemment une nuance importante: une prime n'ouvre pas les mêmes droits, notamment en matière de chômage, de retraite et de pérennité du salaire. La prime d'activité, si elle ne concerne pas toutes les personnes touchant le SMIC puisque ceux dont le conjoint a des revenus plus élevés, ne la toucheront pas, permet cependant une plus grande efficacité en termes de justice sociale puisque la prime peut être allouée aux professions indépendantes et aux fonctionnaires et tient compte de l'ensemble des revenus du foyer. Si le nombre de bénéficiaires au SMIC, diminue de près de moitié, le nombre de bénéficiaires total augmente très sensiblement : le nombre de foyers éligibles passera **de 3,8 millions à 5 millions.**

La prime est modulée en fonction des revenus du foyer fiscal. Ainsi :

- les célibataires sans enfant qui touchent moins de 1 560 euros net verront leur revenu augmenter de 100 euros.
- les célibataires avec un enfant touchant jusqu'à 2 000 euros net, percevront également 100 euros.
- Un couple (dont l'un gagne le Smic et l'autre 1 750 euros) avec deux enfants à charge verra ses revenus augmenter de 200 euros.

Le coût de la mesure ressort à **2,675 Mds €** L'action sur le pouvoir d'achat et la justice sociale grâce à la prime d'activité, sans que le coût de l'emploi non qualifié n'obère la compétitivité des entreprises, justifie :

→ Drapeau vert



■ **La prime exceptionnelle dans la limite de 1000 euros** que les entreprises pourront verser librement jusqu'au 31 mars 2019 aux salariés rémunérés moins de 3 fois le SMIC, soit 3600 euros par mois, accompagnée d'une exonération fiscale et sociale. Une réponse (timide) à la question du partage équitable capital- travail mais réservée à ceux qui ont l'opportunité d'avoir un emploi dans une entreprise allocataire de la mesure.

→ Drapeau jaune



■ L'exonération fiscale et sociale pour tous les salariés et fonctionnaires des **heures supplémentaires** effectuées à compter du 1^{er} janvier 2019. Gain : 400€/an en moyenne
Coût : 2,4 Mdds €(1,3 Md pour la sécurité sociale et 1,1 Md pour l'Etat)

Le risque est que le recours aux heures supplémentaires exonère les entreprises d'efforts de recrutement... encore que la question du partage du travail n'obéit pas strictement à des règles arithmétiques.

→ Drapeau jaune



■ **Exonération de la hausse de CSG** de 1,7 point pour près de **70 % des retraités** (3,8 millions de foyers de retraités, soit environ 5 millions de retraités). La CSG repasse de 8,3 % à 6,6 % en 2019 pour les retraités dont les revenus de pensions pour une personne seule sans autre source de revenus, sont **inférieurs à 2 000 € nets mensuels** (revenu fiscal de référence pris en compte : 22 350 €). Coût pour le budget de l'Etat : 1,1 M d€

→ Drapeau vert



■ **Revalorisation de la carrière des policiers** (et gendarmes ?) :120 à 150 €/an pour les corps et grades de début et prime exceptionnelle à certains agents des préfectures (200 €).

Aussi justifiée que soit la prise en compte de la surexposition des forces de l'ordre pendant le mouvement des « gilets jaunes», il s'agit d'une mesure de nature à « exciter » les revendications catégorielle d'autres catégories : infirmières, aides soignantes, enseignants...et pourquoi pas les aiguilleurs du ciel...

→ Drapeau jaune



■ Enfin, pour rappel, les établissements bancaires français ont pris, le 11décembre 2018, deux engagements : **ne pas augmenter les tarifs bancaires des particuliers** en 2019 et **plafonner les frais d'incidents bancaires à 25€/mois** pour les personnes les plus fragiles.

→ Drapeau vert



2.2. Le financement des mesures

Le coût des mesures annoncées est estimé globalement à **10 milliards d'euros**.

Le déficit budgétaire annoncé pour 2019 était à 2,8% du PIB (en réalité 1,9% du PIB si l'on soustrait le coût exceptionnel de la transformation du CICE en baisse de charges). Avec ces nouvelles mesures, le déficit sera à environ **3,2%**. Le poids de la charge annuelle de la dette va augmenter un peu plus.

Il est à noter que le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-77 du 28 décembre 2018 a validé le budget pour l'année 2019. Il avait été attaqué par des députés de l'opposition au motif qu'il contrevenait au principe de « sincérité budgétaire, en raison de l'absence de certaines mesures prises en réaction à la crise des « gilets jaunes ». On a vu que ces mesures ont été promulguées dans un projet de loi distinct présenté après l'adoption du budget. Pour le Conseil constitutionnel, « la loi de finances n'est pas tenue d'intégrer à ses prévisions de déficit des mesures non encore acquises à la date de son adoption ». Le Conseil rappelle toutefois qu'un projet de loi de finances rectificative s'imposera « si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire ».

Le Gouvernement y pourvoira sans doute ; d'ores et déjà, diverses mesures de financement sont prévues :

■ **Le taux de l'impôt sur les sociétés** (engagement de le réduire à 25% en 2022) devait passer de 33% à 31% en 2019. Cette baisse sera finalement limitée aux entreprises ayant moins de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires. Les recettes seront donc augmentées de 1,8 milliard d'euros.

→ Drapeau jaune



■ **Une taxe sur les GAFA sera mise en place dès 2019** dans l'attente de la taxe européenne dont le produit est estimé à 500 millions €/an

→ Drapeau jaune



■ **La révision de la "niche Copé"** sur les opérations intra-groupe des entreprises devrait rapporter 200 millions €/an.

→ Drapeau jaune



■ Enfin, le Gouvernement engage avec les parlementaires un **exercice de réduction de la dépense publique**. Objectif : 1 à 1,5 milliard d'euros d'économies dans le cadre de l'exécution du budget 2019.

→ Drapeau jaune

