

Budget 2019: champagne pour les entreprises, des miettes pour les ménages

PAR ROMARIC GODIN

ARTICLE PUBLIÉ LE MARDI 25 SEPTEMBRE 2018

Le projet de loi de finances 2019 est construit autour d'un immense cadeau fiscal de 18,8 milliards d'euros fait aux entreprises, sans conditions ni contrôle. Les ménages, eux, devraient gagner bien peu et certaines missions de l'État seront sous tension.

S'il fallait résumer en un chiffre le projet de loi de finances 2019 présenté ce 24 septembre, ce serait 18,8 milliards d'euros. Soit le montant net des transferts accordés par la puissance publique aux entreprises. Un chiffre énorme représentant 0,9 point de PIB et qui portera le déficit des administrations publiques à 2,8 % de ce même PIB, contre les 2,6 % attendus en 2018. Cette masse immense détermine tous les autres choix du gouvernement. Pourtant, assez significativement, ce chiffre n'a pas été spontanément évoqué par Bruno Le Maire, le ministre de l'économie et des finances, dans la conférence de presse de présentation du « projet de loi de finances » (PLF) 2019. Il aura fallu une question de la salle pour l'obtenir.



Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. © Reuters

Le spectre des 6 milliards d'euros de baisses d'impôts pour les ménages

C'est que le gouvernement entendait communiquer sur autre chose. Les fameuses « baisses d'impôts pour les ménages ». Depuis quelques jours, Bercy avait laissé fuiter le chiffre de 6 milliards d'euros de transferts aux ménages. Un chiffre mis en avant encore par Bruno Le Maire ce lundi, mais qui doit pourtant être très fortement relativisé. Comment se décomposent ces 6 milliards d'euros ? Bercy y place la deuxième tranche

de la baisse de la taxe d'habitation pour 3,8 milliards d'euros, la suppression des cotisations sociales sur les heures supplémentaires à partir du 1^{er} septembre (pour 700 millions d'euros) et l'effet de la baisse des cotisations salariales pour 4,1 milliards d'euros. Il en retranche l'effet des hausses de la fiscalité sur le tabac et le diesel, et obtient ainsi ces 6 milliards d'euros de « gain de pouvoir d'achat ». Mais ce calcul est doublement biaisé.

D'abord parce qu'il semble assez étonnant de décompter l'effet de la baisse des cotisations. Certes, en 2019, les salariés ne paieront plus de cotisations maladie et chômage, ce qui augmentera leurs salaires nets de 4,1 milliards d'euros de façon cumulée par rapport à 2018. Mais cette hausse n'est que la compensation du manque à gagner décidé par ce même gouvernement l'an passé. En 2017, Emmanuel Macron avait promis de supprimer ces cotisations entièrement au 1^{er} janvier 2018. Finalement, pour financer la défiscalisation du capital (exonération du patrimoine mobilier de l'ISF et création du prélèvement forfaitaire unique – PFU – sur les revenus du capital), il avait été décidé de diviser cette suppression.

Résultat : la baisse avait été alors amputée de 4 milliards d'euros, ces mêmes 4 milliards d'euros qui, effectivement, se retrouvent en année pleine en 2019 dans les poches des ménages. Mais il faudra se souvenir que le manque à gagner de 2018 a été entièrement perdu pour les salariés. Sur deux ans, le gain reste donc bien amputé de ces 4 milliards d'euros. Sans compter que cette mesure sera définitive au 1^{er} octobre et n'est donc pas une mesure spécifique sur 2019. Ainsi, il n'est pas sûr que les salariés aient conscience de cette hausse.

Mais même en les admettant, puisque effectivement il y a bien une hausse en 2019 de ces transferts vers les salariés, on a bien du mal à atteindre une somme nette de 6 milliards d'euros. De fait, le gouvernement exclut de son décompte une mesure négative sur les ménages : la faible revalorisation des prestations sociales et des pensions de 0,3 % l'an prochain. Le cadrage du PLF prévoit une inflation de 1,4 % : ces prestations perdront donc une valeur réelle de 1,1 %,

soit 3 milliards d'euros. Voilà donc déjà la moitié des baisses d'impôts rognée. Et plus l'inflation sera élevée, plus la facture sera lourde. À cela s'ajoute la « contemporanéité » des allocations logement, qui conduira à l'exclusion de plusieurs bénéficiaires, et comme les APL seront aussi désindexées de l'inflation, ce seront, **selon l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)**, pas moins de 1,2 milliard d'euros qui seront ôtés au budget des ménages, avec une prévision d'inflation un peu plus forte, cependant, à 1,6 %.

À cela s'ajoute l'estimation de l'impact de la fiscalité sur le tabac et l'essence. Le gouvernement est très optimiste et prévoit que la hausse des prix aura un fort effet désincitatif et que ces deux mesures ne pèseront qu'à hauteur de 2,3 milliards d'euros sur le pouvoir d'achat. L'OFCE calcule, lui, un effet de 3,5 milliards d'euros, soit 1,2 milliard d'euros de plus. Enfin, les partenaires sociaux ont décidé une hausse du taux de cotisation des retraites complémentaires Agirc-Arrco, qui amputera le pouvoir d'achat de 1,8 milliard d'euros.

Dès lors, en ajoutant simplement les trois éléments oubliés du calcul gouvernemental (sur les prestations sociales, les APL et les cotisations retraite), le gain de pouvoir d'achat se réduit très fortement. L'OFCE l'a établi à 1,7 milliard d'euros, soit 0,1 point de revenu disponible brut et dix fois moins que ce que l'État donnera aux entreprises en plus en 2019. Enfin, il faut signaler les « efforts » que le gouvernement entend demander à l'Unédic, dans une lettre de cadrage attendue cette semaine : entre 3 et 4 milliards

d'euros sur les allocations chômage d'ici à la fin du quinquennat. Il faudra donc s'attendre à une nouvelle ponction sur le revenu global des ménages.

Tableau. Impact direct des mesures socio-fiscales sur le pouvoir d'achat des ménages

	2018		2019*	
	En mds d'euros	En pts de PIB	En mds d'euros	En pts de PIB
Prélèvements obligatoires (- a + b)	-0,8	-0,1	5,9	0,6
Fiscalité directe (a) dont	4,3	0,3	9,4	0,7
Banque Cotisations sociales / CSG (y compris impôts/impôts)	-4,5	-0,3	4,5	0,3
Régime Taxe habitation	0,0	0,0	3,6	0,2
Régime IS en IR	0,2	0,0	0,0	0,0
Prélèvement Docteur unique (PFU) revenu du capital	1,3	0,1	0,0	0,0
Déductibilité des heures supplémentaires	0,0	0,0	0,0	0,0
Baïsse de la CSG pour 300 000 retraités	0,0	0,0	0,3	0,0
Autres mesures (Crédit impôt emploi domicile, Pinel, CITE, PTE, cotisations fonctionnaires)	1,3	0,1	-0,2	0,0
Fiscalité indirecte (b) dont	-5,1	-0,4	-3,5	-0,3
Fiscalité écologique (hydrocarbures)	-0,7	-0,1	-2,8	-0,2
Fiscalité tabac	-0,4	-0,1	-0,8	-0,1
Prestations sociales dont	1,0	0,1	-2,8	-0,2
Revalorisation Prime d'activité	0,3	0,0	1,0	0,1
Revalorisation ASPA (minimum vieillesse)	0,1	0,0	0,2	0,0
Revalorisation Allocation Adulte Handicapé	0,1	0,0	-0,5	0,0
Baïsse des APL, modification calcul et déductibilité	-0,3	0,0	-1,2	-0,1
Déductibilité retraites et prestations familiales	0,0	0,0	-0,0	-0,2
Autres mesures (chèque énergie, tarif réduit sur gaz et électricité, garantie jeunes, compensation CSG/fonctionnaires)	0,8	0,1	0,3	0,0
Autres mesures dont	0,0	0,0	-1,8	-0,1
Agirc-Arrco : hausse taux d'appel / taux de cotisation	0,0	0,0	-1,8	-0,1
TOTAUX	0,1	0,0	3,9	0,3
Total hors Agirc-Arrco	0,1	0,0	5,5	0,3

* 2019 correspond à la ventilation par rapport à 2018.
Sources : OFCE 2018, Documents budgétaires, calculs OFCE.

Calcul des transferts aux ménages par l'OFCE avec une inflation à 1,6 %. © OFCE

Certes, tout dépendra de l'inflation. Mais en définitive, ces cadeaux fiscaux aux ménages ne seront pas de 6 milliards d'euros. Ils seront sans doute assez neutres sur le pouvoir d'achat, qui est à la peine en raison d'une incapacité croissante des salaires réels à croître. Or, cette faiblesse du salaire réel est le produit de la politique de flexibilisation du marché du travail du gouvernement. Certaines couches, comme les classes moyennes salariées, seront sans doute mieux traitées que d'autres, notamment les bénéficiaires de prestations sociales qui ne bénéficient pas de la baisse de la taxe d'habitation. Mais tout cela ressemble au bout du compte à un jeu à somme nulle pour les ménages. Comme souvent avec ce gouvernement (voir le plan pauvreté, par exemple), on donne d'une main ce que l'on prend de l'autre. Du reste, le cadrage du PLF 2019 ne prévoit aucune poussée du pouvoir d'achat : la hausse prévue est de 1,7 % contre 1,6 % en 2018, avec une inflation en théorie en reflux...

Une chose est certaine : le gouvernement n'a pas retenu la leçon de l'an passé. Il s'était affiché, lors de la présentation du PLF 2018, comme le gouvernement du pouvoir d'achat. On connaît la suite : le pouvoir d'achat est à la peine, ayant à peine augmenté sur le premier semestre, ce qui a conduit à un mécontentement à la mesure de la déception. Et le voici qui ressort des promesses biaisées qui, inévitablement, décevront encore.

D'immenses transferts de richesse aux entreprises

Car la réalité de la politique budgétaire du gouvernement est bien différente d'une politique de soutien au pouvoir d'achat. C'est avant tout une politique de transferts massifs aux entreprises. Ces 18,8 milliards d'euros le prouvent. Et la fable des 6 milliards d'euros aux ménages n'a pas d'autre fonction que de faire passer la pilule. Ces transferts incluent la baisse dès le 1^{er} janvier des cotisations pour les entreprises, en remplacement d'un CICE que l'État devra néanmoins payer au titre de 2018. Le chèque total s'élève à 40 milliards d'euros. À cela s'ajoutent pas moins de 2,4 milliards d'euros liés à la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS), puis 500 millions d'euros de suppression du forfait social sur l'intéressement et la participation.

Sur ces sommes colossales, le gouvernement ne prend que des miettes : un cinquième acompte sur l'IS (qui n'ampute que la trésorerie des entreprises) pour 1,5 milliard d'euros, ou une taxation sur le diesel non routier (1 milliard d'euros). Et surtout, la baisse supplémentaire des cotisations sur le Smic sera reportée au 1^{er} octobre, ce qui représente un manque à gagner de 2 milliards d'euros. Bruno Le Maire a beaucoup glosé sur cette décision, qu'il a comparée à la division par deux des baisses de cotisations salariales en 2018. Pour lui, le gouvernement demande un effort aux entreprises en 2019, après l'avoir demandé aux ménages en 2018. Et, ajoute-t-il, « *cela est juste* ».

La justice du ministre est assez particulière, cependant. Il demande aux entreprises un manque à gagner qui est deux fois moins important que celui des ménages en 2018. Cette année, l'effort demandé aux ménages représentait la moitié des baisses prévues. Dans le cas des entreprises, c'est à peine 10 %... Mais surtout, le gouvernement demande aussi des efforts aux ménages en 2019, puisqu'il baisse la valeur réelle des prestations sociales et des ménages pour trois millions d'euros et qu'il ne baisse les cotisations sur les heures supplémentaires (par ailleurs contestables par leurs effets négatifs sur l'emploi) qu'à partir du 1^{er} septembre. Sans parler de la fiscalité sur le tabac et les carburants. N'en déplaise à Bruno Le Maire :

la contribution des ménages à l'effort budgétaire sera beaucoup plus importante en 2019 que celle des entreprises.

LA PROGRAMMATION
DES FINANCES PUBLIQUES

	Évaluation 2017	2018	2019
En comptabilité nationale			
Solde structurel des administrations publiques (en % du PIB potentiel)	-2,8	-2,2	-2,0
Ajustement structurel	0,3	0,1	0,3
Solde des administrations publiques hors mesures exceptionnelles (en % du PIB)	-2,6	-2,4	-1,9
Mesures exceptionnelles	-0,1	-0,2	-0,9
(en 2019, impact de la transformation du CICE en A2)			
Solde des administrations publiques (en % du PIB)	-2,7	-2,6	-2,8
dont solde État	-2,8	-3,1	-3,6
dont solde organismes divers d'administration centrale (ODAC)	-0,1	-0,1	-0,1
dont solde collectivités locales	0,0	0,1	0,1
dont solde administration de sécurité sociale	0,3	0,6	0,8
Dette publique (en % du PIB)	98,5	98,7	98,6
Taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB)	45,3	45,0	44,2
Part des dépenses publiques* (% du PIB)	55,1	54,6	54,0
Taux de croissance des dépenses publiques* (en volume)	1,4	0,0	0,6
Inflation hors tabac (%)	1,0	1,6	1,9
Choix de la PIB en volume (%)	2,2	1,7	1,7

*Non soustraits d'impôt

Le cadrage macroéconomique du projet de loi de finances 2017. © PLF 2019

Et pour cause : la seule fonction de ce budget se réduit à cette immense transfert net de richesse de 18,8 milliards d'euros vers les entreprises. Un chiffre qui fait abstraction du CICE 2018... Évidemment, Bercy justifie ces cadeaux par la volonté de soutenir « *l'investissement et donc les créations d'emplois* ». Mais qui peut croire encore à cette fable ? Pas le gouvernement, dirait-on, puisque, dans son cadrage budgétaire, il prévoit une accélération de la croissance de 0,1 point l'an prochain, à 1,7 %. 0,9 point de PIB donné aux entreprises pour 0,1 point de croissance... A-t-on connu jeu de dupes plus pathétique ?

On lira par ailleurs l'inefficience des mesures de soutien au capital prises en 2018 sous la plume de Martine Orange. **Mais une étude de l'Acosse dévoilée par Les Échos** a affirmé que le nouveau dispositif de baisse de cotisations ne sera pas plus efficace que l'ancien. Le gouvernement espère d'ici à 2021 la création de 100 000 emplois grâce aux baisses de cotisations. Le CICE versé aux titres des années 2013, 2014 et 2015 aurait permis, selon l'OFCE, de créer directement ou indirectement, de 145 000 à 339 000 emplois. Une réussite ? **Avec près de 46 milliards d'euros versés**, cela confère à l'emploi créé un coût compris dans une fourchette allant de 136 000 à 317 000 euros... Le tout en incluant des emplois indirects qui auraient pu être créés par d'autres moyens. D'ici à 2021, l'objectif que le gouvernement vise, en comptant la double année de 2019, est un

emploi créé à 600 000 euros... C'est beaucoup plus cher que les emplois aidés, que le gouvernement réduit pour cause d'inefficacité et de coût trop élevé... Une chose est sûre : il suffit de jeter un œil sur le commerce extérieur français et sa structure pour saisir que l'effet sur la compétitivité réelle de l'économie française est **très insatisfaisant**.

Une politique inefficace et dangereuse

L'inefficacité de cette politique de subventionnement du secteur privé sans contrôle ni conditions conduit évidemment le budget de l'État à être fragilisé. Toute la construction du PLF 2019 repose sur le maintien de la croissance. Pour caser ces 0,9 point de PIB dans une équation où le déficit public demeure sous les 3 % du PIB, il faut que la croissance reste ferme, à un niveau jugé au-dessus de son potentiel. C'est la principale raison de la baisse du déficit, hors éléments exceptionnels destinés aux entreprises, de 2,6 % à 1,9 % du PIB. Mais que l'activité vienne à ralentir et tout s'effondre comme un château de cartes. Or les nuages s'amoncellent : resserrement monétaire de la BCE (dont la politique reste le principal soutien à la croissance), prix du pétrole en hausse, tensions commerciales...

La croissance, cependant, reste, on l'a vu, proche de son niveau de 2018 dans la construction budgétaire. Il a donc fallu aussi, pour faire baisser le déficit hors baisses des cotisations pour les entreprises, mettre sous pression les missions de l'État. Certes, la dépense publique progressera en volume de 0,6 %, mais cette hausse est finalement assez faible à deux égards. Durant le quinquennat Hollande, la dépense publique avait progressé de 0,9 % en moyenne et en volume chaque année, et, surtout, en 2018, le gouvernement a gelé ses dépenses en volume. Sur deux ans, la dépense n'aura donc augmenté que de 0,3 %. En termes de dépenses pilotables, excluant les salaires et la dette, la hausse n'est que de 2,2 milliards d'euros, soit une baisse en termes réels. Parallèlement, malgré un relèvement de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie de 2,3 % à 2,5 %, cette croissance demeure inférieure de moitié à celle des besoins et

l'État compte sur un excédent de 0,8 point de PIB de la Sécurité sociale pour parvenir à ses objectifs budgétaires. L'État est donc bien au régime sec.

31 MISSIONS	LFI 2018	LFPP	PLF 2019	PLF 2019	PLF 2019
Débit de paiement en milliards d'euros	constant	2019	constant	périmètre et	coûtant
hors contributions directes à l'État au GAB - Pensions				de transfert	
Action et transformation publiques	0,02	0,28	0,31	-	0,31
Action extérieure de l'État	2,86	2,75	2,79	-0,06	2,72
Administration générale et territoriale de l'État	2,15	2,14	2,27	-0,03	2,24
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,19	3,98	2,88	-0,27	2,61
Aide publique au développement	2,68	2,81	2,81	-0,27	3,08
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,46	2,34	2,30	+0,00	2,30
Cohésion des territoires	17,22	15,65	16,06	-0,01	16,05
Conseil et contrôle de l'État	0,52	0,53	0,54	-0,01	0,54
Diabète non diabète	0,12	0,12	0,19	+0,01	0,20
Culture	2,72	2,74	2,76	-0,02	2,72
Défense	34,20	36,90	36,90	-0,01	36,89
Direction des fonctions du Gouvernement	1,38	1,39	1,39	-0,15	1,23
Énergie, développement et mobilité durables	10,39	10,55	10,62	-0,03	10,59
Économie	1,62	1,79	1,72	-0,02	1,71
Engagement financier de l'État*	0,58	0,43	0,41	-	0,41
Enseignement scolaire	61,49	62,09	62,26	+0,05	62,31
État des finances publiques et des ressources humaines	8,15	8,10	8,08	-0,33	7,75
Immigration, asile et intégration	1,38	1,36	1,58	+0,12	1,69
Investissements d'avenir	1,08	1,05	1,05	-	1,05
Justice	6,08	7,29	7,29	+0,00	7,29
Médias, livres et industries culturelles	0,55	0,54	0,55	+0,03	0,58
Outre-mer	2,02	2,02	2,02	+0,42	2,44
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	-	0,99
Recherche et enseignement supérieur	27,40	27,97	27,90	+0,00	27,90
Régimes sociaux et de retraite	6,33	6,27	6,28	-	6,28
Relations avec les collectivités territoriales	3,66	3,51	3,43	+0,00	3,43
Santé	1,38	1,48	1,42	+0,00	1,42
Sécurité	13,92	13,48	13,64	-0,10	13,54
Solidarité, insertion et égalité des chances	19,44	21,31	20,78	+0,15	20,93
Sport, jeunesse et vie associative	0,96	1,05	1,00	-0,00	1,00
Travail et emploi	15,17	12,96	13,10	-0,87	12,23

Évolution des crédits aux missions de l'État. © PLF 2019

Si les ministères « régaliens », comme la Défense (+4,8 %) et la Justice (+4,4 %), sont bien traités, d'autres, comme l'Emploi (-14 % à périmètre constant) et le Logement et la cohésion des territoires (-7 %), paient un lourd tribut à la consolidation budgétaire. La plupart des missions connaissent des hausses nominales faibles, souvent inférieures à l'inflation et sans rapport avec les besoins. On notera du reste que, malgré les belles intentions, les investissements d'avenir reculent de 2 %. En tout, plus de 4 100 postes seront supprimés dans la fonction publique l'an prochain, à Bercy, dans l'Éducation nationale et à Pôle emploi. Sans compter que le gouvernement espère, en parallèle, **entamer la réforme de l'État** promue dans l'étrange rapport **CAP 2022** qui pourrait comporter des économies supplémentaires.

Si le gouvernement avait renoncé à engager les baisses de cotisations tout en payant la dernière facture du CICE, sans nuire aux finances publiques, autrement dit s'il avait renoncé à cet immense et inutile cadeau aux entreprises, il aurait pu ou épargner ces efforts sur les missions de l'État ou réellement mener une politique de soutien au pouvoir d'achat. Mais son ambition est ailleurs : enrichir l'entreprise en espérant (vainement) qu'elle rende cet argent au reste de la société... Un

doux songe dans un monde où les marchés financiers promettent des rendements mirifiques et où progresse la banque de l'ombre.

Le gouvernement poursuit donc sa politique entamée en 2018 : priorité à l'offre, alors même que l'investissement reste vigoureux, au détriment des ménages, dont la consommation vacille... Une politique macroéconomique procyclique très contestable. La question de la dépense publique n'est, en réalité, dans l'esprit du gouvernement, que secondaire. Sinon, l'exécutif n'aurait pas creusé en 2019 le déficit public de 0,9 point de PIB avec un si

faible retour sur investissement. Il est sans doute des investissements publics plus rentables et plus propres à répondre à l'urgence écologique et sociale (*Éric Heyer en évoque certains dans cet entretien*). Bruno Le Maire a affirmé ce lundi matin qu'il « *n'est pas de croissance durable sans finances publiques bien tenues* ». Et d'ajouter : « *Tout le reste n'est que littérature*. » Mais il est vrai que ce ministre publié chez Gallimard sait raconter des histoires...

Prolonger

Retrouver ici le dossier de presse complet du PLF 2019.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.