



## **Le néolibéralisme au service du capital, analyses du budget 2022**

*Sylvain BILLOT, Anaïs HENNEGUELLE, Henri STERDYNIAK*

*Octobre 2021*

## **Résumé**

*Le Projet de Loi de Finances (PLF) 2022 et le PLFSS (Projet de loi de financement de la Sécurité sociale) 2022 interviennent dans des circonstances particulières. Ils marquent la transition entre la période de crise sanitaire, où le gouvernement a choisi la stratégie du « quoi qu'il en coûte » et le « retour à la normale » qui devrait s'enclencher en 2023.*

*Le quinquennat d'Emmanuel Macron peut se partager en trois périodes : la mise en œuvre de son programme néolibéral de juin 2017 à fin 2018 ; le tournant imposé par le mouvement des Gilets jaunes début 2019 à mars 2020 ; puis la période de la crise sanitaire et du « quoi qu'il en coûte ».*

*Ainsi peut-on mieux cerner le néolibéralisme : contrairement à un authentique libéralisme, il plaide pour que l'État intervienne pour soutenir les entreprises, pour leur garantir un taux de marge satisfaisant. En situation de dépression, deux stratégies sont possibles : soit, comme en 2010-13, laisser la dépression s'installer, en espérant qu'elle permette de faire disparaître les entreprises peu productives et qu'elle renforce le rapport de force favorable au patronat ; soit, comme en 2020-22, recourir massivement à l'intervention publique, un keynésianisme dénaturé, au service du marché, passant essentiellement par des aides aux entreprises. Ainsi, l'État instaure une « sécurité sociale » du patronat et des actionnaires. Dans des pays démocratiques où la population est attachée à l'État social, le gouvernement ne peut attaquer celui-ci de front, de sorte que les réformes restrictives (retraites, chômage, santé) ne peuvent être prises que progressivement et cohabitent avec quelques avancées réelles (Ségur de la Santé, dépendance). Ce sera particulièrement le cas d'ici à avril 2022, échéance électorale importante.*

*Au total, les gouvernements Macron auront réduit les recettes publiques de près de 60 milliards par an (au bénéfice surtout des plus riches et des entreprises), faisant apparaître des déficits dont ils peuvent prendre prétexte pour réduire les dépenses sociales ; les baisses des impôts des entreprises se poursuivent sans contrepartie alors qu'il faudrait organiser et financer la transition écologique. En 2023, risque d'éclater la contradiction entre cette politique et les Traités européens, si ceux-ci étaient remis en vigueur.*

*La note présente les mesures phares du budget 2022, replacées dans l'ensemble du quinquennat : baisse des impôts des entreprises et des plus riches ; tentatives, souvent mises en échec, de réduction des dépenses publiques et des dépenses sociales (chômage, retraite, santé...) ; transition écologique affichée, mais pas enclenchée avec l'ampleur nécessaire ; projet de réforme peu ambitieuse des règles budgétaires européennes. Elle comporte sept parties : la situation macroéconomique, la politique de moyen terme, les règles européennes, les soldes budgétaires et la dette, la fiscalité, les dépenses publiques et le plan de relance, puis les dépenses sociales.*

## ***Sommaire***

1. Situation macroéconomique : un redressement rapide _____	4
2. Des perspectives de moyen terme : réduire les dépenses publiques, une obsession _____	7
3. Du financement de la dette et des règles budgétaires européennes _____	8
4. Les soldes budgétaires et la dette _____	11
5. Réduire les ressources publiques _____	13
6. Dépenses publiques, relance et tournant écologique _____	15
7. Peser sur les dépenses sociales _____	21

## 1. Situation macroéconomique : un redressement rapide

### *PIB et croissance*

Selon les prévisions les plus récentes, le PIB augmenterait de 6,3 % en 2021, après une baisse de 8 % en 2020. Ce chiffre est fragile : il suppose qu'il n'y ait pas de recrudescence de la pandémie. Après une croissance de 2,4 % au troisième trimestre, la croissance serait de 0,8 % au quatrième. La croissance serait ensuite de l'ordre de 3,8 % en 2022. Ces chiffres élevés représentent en fait non une croissance, mais la reprise d'activités freinées par la Covid. Fin 2021, le PIB serait à peu près au niveau de la mi-2019, soit une perte de 2,4 % par rapport à la tendance d'avant-crise.

La reprise a été facilitée par la politique budgétaire, qui a massivement soutenu les entreprises par le chômage partiel (subvention versée aux entreprises pour payer les salaires) pour 27,4 milliards pour la seule année 2020, le fonds de solidarité pour 15,9 milliards en 2020, des exonérations supplémentaires de cotisations pour 7,9 milliards en 2020, le report des impôts et cotisations et les PGE (prêts garantis par l'État). À la mi-2021, selon les derniers chiffres connus, le PIB est encore en dessous de son niveau tendanciel de 6 % ; c'est la consommation des ménages qui est la plus affectée (9 % en dessous de sa tendance) ; la FBCF des entreprises et celle des ménages sont plus basses de 1 % ; les dépenses des administrations de 2 %.

En 2022, pourrait jouer un effet favorable du plan de relance (mais les mesures annoncées ne jouent guère à court terme) et une hausse de la consommation des ménages du fait de l'épargne forcée accumulée en 2020-21, de l'ordre de 180 milliards (soit 7 % du PIB). Cependant, celle-ci risque d'être limitée, car l'épargne est entre les mains des plus riches et l'ambiance n'est pas propice à un fort rebond des dépenses. En même temps, certaines entreprises vont se retrouver en difficulté du fait de la nécessité de rembourser les impôts et cotisations reportés et les prêts contractés. Avec tous ces effets additionnés, la croissance serait de l'ordre de 3,8 % en 2022 (soit en glissement de 2,6 %) ; fin 2022, la perte serait encore de 1,5 % par rapport à la tendance.<sup>1</sup>

### *Chômage et emploi*

Le développement du chômage partiel a permis d'éviter une forte hausse du chômage. La France est entrée dans un nouveau système où les finances publiques, *via* les exonérations de cotisations sociales, la prime d'activité, et maintenant le chômage partiel, subventionnent largement les entreprises pour qu'elles acceptent d'employer. C'est ce que l'on a nommé le « socialisme de l'offre » ou la « sécurité sociale » des entreprises. Au nom de l'emploi, il faut absolument protéger les entreprises. Ainsi, l'État prend les risques à la place des actionnaires.

Le taux de chômage atteint 8 % à la mi-2021 (mais 16,15 % pour le taux de chômage élargi aux actifs découragés et aux temps partiels subis). Les pertes d'emploi de 2020 (-300 000) seraient compensées par des hausses d'emploi en 2021 (+300 000). Cependant, il reste des possibilités de

---

<sup>1</sup> Cependant, contrairement aux estimations figurant dans les documents officiels, cette baisse ne peut être considérée comme une baisse durable de la production potentielle : l'économie française ne rencontre aucune barrière d'offre insurmontable, de sorte que la notion de production potentielle n'a guère de sens. Le gouvernement prétend pourtant que l'économie française sera à son niveau potentiel dès 2022.

faillites d'entreprises et de retour sur le marché du travail de chômeurs découragés, de sorte que le taux de chômage resterait à ce niveau.

Les entreprises signalent des difficultés de recrutement, ce qui est normal en période de reprise de l'emploi. Mais difficultés de recrutement ne signifient pas pénuries de main-d'œuvre. Des salariés en chômage temporaire ont pris de nouveaux emplois (dans les secteurs des hôtels-café-restaurants, des loisirs ou des services à la personne). Dans certains secteurs, les entreprises prétendent ne pas trouver de personnels qualifiés, mais elles sont parfois trop exigeantes, n'ont pas anticipé leurs besoins et ont perdu l'habitude de former les nouveaux salariés. Dans certains secteurs (informatique, internet) où l'offre d'emplois a nettement augmenté, il y a effectivement un manque de personnes ayant la formation et l'expérience adéquates. Enfin, dans d'autres secteurs, c'est le niveau des salaires, mais surtout les conditions de travail et la nature des contrats qui sont en cause. Au final, les 300 000 emplois non pourvus sont une goutte d'eau dans l'océan des demandeurs d'emploi (près de 6,5 millions toutes catégories confondues). Même en imaginant que tous ces emplois soient pourvus (ce qui est impossible, car l'adéquation entre les offres et les demandes d'emploi ne peut jamais être parfaite), cela ne changerait pas grand-chose à l'ampleur du chômage de masse.

#### *Taux de marge, pouvoir d'achat et endettement*

Au bilan, sur la période 2020-premier semestre 2021, les finances publiques ont supporté 82 % de la baisse du PIB ; les institutions financières 9 % ; les entreprises 5 % ; les ménages 4 %.

Ainsi, les entreprises ont un taux de marge très élevé au premier semestre 2021 en raison de la hausse des subventions et de la baisse des impôts à la production : de 33,5 % à la mi-2019, il est maintenant de 35,5 % à la mi-2021. Ces diverses aides ont été accordées sans aucune condition en termes d'emploi ou de non-distribution de dividendes. L'endettement net des entreprises n'a pas augmenté globalement pendant la crise sanitaire. La hausse du taux de marge en période de crise est un phénomène exceptionnel, car en général la masse salariale diminue moins que la valeur ajoutée en raison de la « rigidité » du marché du travail dénoncée par les libéraux, mais qui protège les salariés des fluctuations de l'activité. Ainsi, lors de la crise de 2008-2009, le taux de marge était passé de 33,5 % début 2008 à 30,6 % fin 2009.

En pouvoir d'achat par unité de consommation, le revenu disponible des ménages avait augmenté de 1,5 % en 2019 (en glissement), de 1,3 % en 2020, il a baissé de 0,5 % au premier semestre 2021. En moyenne annuelle, compte tenu du creux du premier semestre, il a stagné en 2020<sup>2</sup>. La faiblesse de l'inflation avait soutenu le pouvoir d'achat des ménages en 2020, la reprise de l'inflation devrait peser sur leur pouvoir d'achat en 2021. Grâce à l'extension du chômage partiel, les salariés ont peu perdu de pouvoir d'achat ; par contre, les mesures en faveur des précaires ont été limitées ; la crise a mis en évidence les difficultés des jeunes, étudiants, salariés précaires, ou en recherche d'emploi. Durant la crise, les ménages ont accumulé un surplus d'épargne financière de l'ordre de 170 milliards d'euros, soit 6,8 % du PIB ; cette épargne est principalement détenue

---

<sup>2</sup> Le pouvoir d'achat du revenu disponible brut ajusté par unité de consommation a même baissé de 1,5% en 2020 (après +1,6 % en 2019) en raison de la baisse du volume des dépenses sociales en nature (éducation, santé) bénéficiant aux ménages.

par les ménages les plus aisés, qui ont dû pendant la crise sanitaire se priver de dépenses non indispensables en raison de la fermeture des commerces et services.

Le déficit public était de 2,3 % du PIB en 2019 (corrigé de l'effet des remboursements CICE). Il est monté à 9,1 % en 2020, soit 1,7 % corrigé de l'effet automatique de la baisse de l'activité et des mesures temporaires de soutien. Il devrait être de 8,4 % en 2021, soit 3,4 % corrigé de la conjoncture et des mesures de soutien. Pour 2022, le gouvernement annonce un déficit de 4,8 % du PIB (qui ne prend pas en compte les dépenses pour le plan d'investissement annoncé ou pour le « revenu d'engagement » censé soutenir les jeunes, qui pourraient être ajoutées lors du débat parlementaire ou être reportées après 2022), soit 3,6 % corrigé. Le budget 2022 marque la fin des mesures temporaires de soutien à la conjoncture. En même temps, le déficit structurel, si tant est que ce terme ait une signification, s'est creusé de 1,4 point de PIB par rapport à 2019.

La dette publique au sens de Maastricht est passée de 97,5 % du PIB fin 2019 à 114,9 % à la mi-2021 (+17,4 points). Cependant, ce chiffre est surévalué, car le PIB devrait encore croître nettement pour se rapprocher de son niveau tendanciel et certaines administrations ont gonflé leur trésorerie pendant la crise sanitaire. La dette nette est passée de 76,7 % à 90,7 % du PIB, soit une hausse de 14 points. Si la France retrouve une croissance de l'ordre de 3 % l'an en valeur, un déficit de l'ordre de 3,4 % du PIB permettrait de stabiliser la dette publique en pourcentage du PIB.

### *Inflation*

L'inflation a nettement rebondi dans la zone euro et en France. Cela s'explique par la hausse des prix de l'énergie et de certaines matières premières, par des tensions sur les transports et les produits intermédiaires en raison de la vigueur de la reprise en Chine et aux États-Unis en 2020, qui contraste avec la faiblesse de la demande en 2020. S'y ajoutent des hausses de prix de produits alimentaires en raison de mauvaises récoltes. Dans la zone euro, l'inflation atteint 3,4 % en septembre, avec une inflation sous-jacente de 1,9 %. En France, l'inflation a atteint 2,1 % en septembre 2021 (et même 2,7 % pour l'indice des prix à la consommation harmonisé<sup>3</sup>) ; soit 1,5 % en inflation sous-jacente ; elle devrait se maintenir durablement au-dessus de 2 %.

La reprise de l'inflation a entraîné automatiquement une hausse du SMIC de 2,2 % en octobre. Toutefois, selon les enquêtes de conjoncture, la hausse moyenne des salaires ne devrait pas dépasser les 2 %, de sorte que les salariés réussiraient au mieux à maintenir leur pouvoir d'achat. Par ailleurs, la BCE a précisé que son objectif était maintenant de maintenir l'inflation autour de 2 % (et non en dessous de 2 %), de sorte qu'elle ne devrait pas réagir à la poussée des taux d'inflation. En septembre, la France s'est endettée à 5 ans à -0,48 %, à 10 ans à -0,08 %.

---

<sup>3</sup> La principale différence entre l'IPC (chiffre habituellement retenu pour « l'inflation ») et l'IPCH porte sur les dépenses de santé : l'IPCH suit des prix nets des remboursements de la sécurité sociale tandis que l'IPC suit des prix bruts. La hausse plus rapide de l'IPCH s'explique par le poids plus faible des services de santé (puisqu'on en exclut la partie prise en charge par la Sécurité sociale) dont les prix ont baissé en glissement annuel.

## 2. Des perspectives de moyen terme : réduire les dépenses publiques, une obsession

En avril 2021, le gouvernement français a fourni à Bruxelles son Programme de stabilité pour la période 2022-2027. C'est l'occasion de regarder le quinquennat passé à partir du bilan 2017-2022, en comparaison avec les ambitions initiales du PLF 2017 (tableau 1).

La croissance a été nettement plus faible que prévu, sous l'effet de la crise Covid, certes, mais le net ralentissement de 2019 montrait déjà que la prétendue politique d'offre (en fait la baisse des impôts sur les plus riches et l'affaiblissement du droit du travail) n'avait pas les effets escomptés sur la croissance. Le ralentissement annoncé de la croissance des dépenses publiques n'a pas eu lieu : leur part dans le PIB a augmenté de 1,1 point, au lieu de diminuer de 3,7 points : que ce soit pour des raisons économiques ou sociales, il est très difficile de faire baisser les dépenses publiques. Par contre, la baisse des prélèvements obligatoires a été plus forte qu'annoncé, en partie en raison de l'abandon de la taxe carbone. Ainsi, le déficit public qui devait diminuer de 2,7 points de PIB a augmenté de 2,5 points. Une fois encore, la vanité des projections à 5 ans apparaît.

### 1. Bilan 2017-2022 (en % du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 <sup>P</sup>	2022/17	PLF2017
<i>PIB</i> <sup>1</sup>	+2,3	+1,8	+1,5	-8,1	+6,3	+3,4	+0,85	+1,7
Solde public	-3,0	-2,3	-2,2	-9,2	-8,8	-5,5	-2,5	+2,7
Impulsion		-0,4	-0,1	+2,3	+1,4	-2,2		
DP*	55,1	54,0	54,0	61,5	60,6	56,2	+1,1	-3,7
<i>DP</i> <sup>1</sup>		-0,2	+1,5	+6,9	-1,0	-0,5	+1,3	+0,35
TPO**	45,1	44,8	44,1	45,0	43,8	43,7	-1,4	-1,1

<sup>P</sup>: prévisions ; \* Dépenses publiques ; \*\* Taux de prélèvements obligatoires ; <sup>1</sup> en taux de croissance.

### Projection 2022-2027

La projection 2022-2027 figurant dans le Rapport économique, social et financier 2022 est sans grande ambition. C'est normal puisqu'il s'agit, cette année, d'un exercice bureaucratique, sans impulsion politique, le gouvernement actuel n'étant pas *a priori* concerné. Le taux de prélèvements obligatoires serait stable (tableau 2). La faiblesse de la croissance des dépenses publiques (0,25 % par an) financerait la réduction du déficit public, qui ne passerait sous les 3 % qu'en 2026. De même, la dette publique resterait à 115,7 % du PIB.

## 2. Une projection 2022-2027 (en % du PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2027/22
PIB <sup>1</sup>	+4,0	+1,6	+ 1,6	+1,4	+ 1,4	+1,4	+ 1,5
Solde public	-4,8	-4,3	- 3,8	-3,4	-3,0	-2,6	
Impulsion		- 0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	
DP*	55,6	54,7	54,1	53,6	53,2	52,9	-2,7
DP <sup>1</sup>		-0,3	+0,2	+0,2	+0,5	+0,6	+0,25
TPO**	43,5	43,4	43,5	43,6	43,6	43,7	
Dettes publiques	114,0	115,2	116,1	116,3	116,2	115,7	

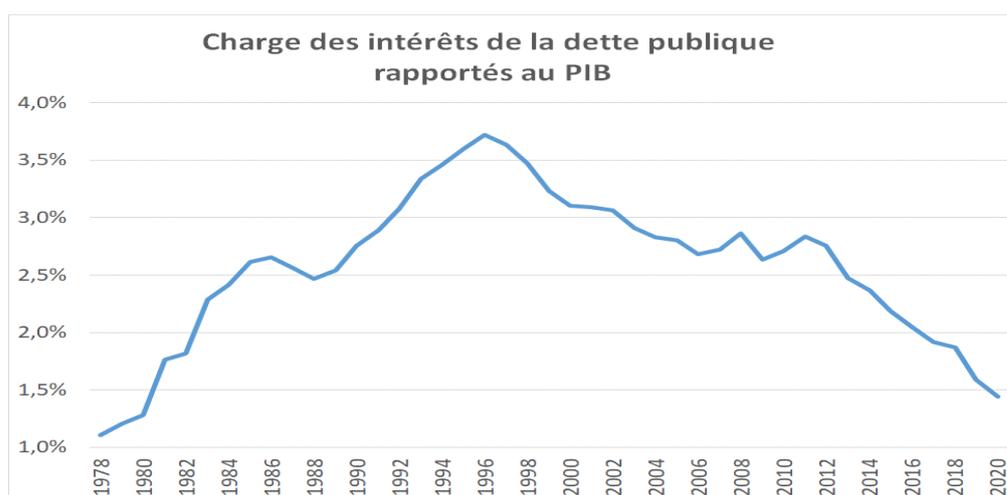
\* Dépenses publiques ; \*\* Taux de prélèvements obligatoires ; <sup>1</sup> en taux de croissance

Ce programme s'écarte des normes budgétaires européennes qui réclament un retour rapide sous des 3 % de déficit, une impulsion budgétaire supérieure à 0,5 % du PIB chaque année et une convergence vers une dette de 60 % du PIB, au rythme d'une baisse de 5 % de l'écart chaque année. En même temps, la faiblesse de la croissance des dépenses publiques n'est pas compatible avec le vieillissement de la population et surtout avec les exigences de la transition écologique.

## 3. Du financement de la dette et des règles budgétaires européennes

### *De la gestion de la dette*

En 2020 et 2021, le déficit cumulé induit par la crise Covid devrait représenter environ 13 points de PIB, soit 325 milliards : c'est la « dette Covid ». Cette dette a été financée à taux légèrement négatif. En 2020, la charge d'intérêts nets supportée par les administrations n'est plus que de 29 milliards, soit un taux d'intérêt apparent de l'ordre de 1,1 % (graphique 1).



La stratégie la plus simple consisterait à ne pas isoler cette dette de l'ensemble des dettes publiques, de continuer à fixer les déficits publics et donc l'évolution de la dette selon des objectifs macroéconomiques.

Certains ont proposé que la dette Covid soit cantonnée et amortie de façon spécifique. Cela n'a aucune justification économique. Cet amortissement supposerait la création d'un impôt destiné à le financer. Il serait fictif si le remboursement de la dette Covid se fait, à déficit public inchangé, par la hausse de la dette non-Covid.

Le gouvernement a évalué la « dette Covid » à 230 milliards, dont 65 milliards pour la Sécurité sociale et 165 milliards pour l'État. Dans le système actuel, la dette de l'État et la dette de la Sécurité sociale (dite dette sociale) ont des statuts différents. La dette de l'État est éternelle ; l'État la fait rouler chaque année, sans se préoccuper de l'amortir. Au contraire, la dette sociale est censée être amortie, ce qui permet de faire apparaître un déficit fictif de la Sécurité sociale et donc peser sur les dépenses sociales. Ainsi, en août 2020, le gouvernement a décidé de prolonger de 9 ans la durée de vie de la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale), de 2024 à 2033. La CRDS (Contribution pour le remboursement de la dette sociale, qui devrait rapporter 7,7 milliards en 2021) est donc prolongée de 9 ans, ce qui devrait rapporter 69,5 milliards, et permettre d'amortir la dette Covid attribuée à la Sécurité sociale. La Sécurité sociale ne récupérera donc pas en 2025 les 18,6 milliards consacrés à l'amortissement de la dette sociale, qui auraient pu être utilisés pour financer les dépenses de retraite et de dépendance.

En ce qui concerne la dette de l'État, le gouvernement instaure dans le PLF 2022 un programme budgétaire de 165 milliards destiné à rembourser la dette. Il est écrit vaguement que ce programme serait doté chaque année de « 6 % de la hausse des recettes induites par la croissance », soit de 1,9 milliard en 2022. Dans la mesure où aucune recette nouvelle n'est créée, ce remboursement est totalement fictif. Il augmente le déficit de l'État (au sens de la comptabilité publique), mais pas de la comptabilité nationale. Néanmoins, il instille l'idée que l'État ne doit pas faire rouler la dette Covid, et donc que les dépenses publiques doivent être réduites pour financer le remboursement de celle-ci d'ici 2042.

Une partie importante de la dette publique (de l'ordre de 800 milliards) est détenue par la BCE (en fait, par la Banque de France). Cette détention est financée par les dépôts des banques auprès de la Banque de France, dépôts rémunérés au taux du refinancement moins 0,5 point, donc à - 0,5 % actuellement. Les achats de titres publics par les banques centrales nationales (BCN) font certes baisser les taux de long terme, mais c'est une source de fragilité ; les BCN utilisent une ressource de court terme pour détenir des titres de long terme ; le taux de rémunération des dépôts bancaires est un taux de court terme, qui remontera quand le taux de refinancement remontera ; ces achats vont à l'encontre de la politique d'allongement de la maturité des titres publics.

Certains ont proposé d'annuler les titres publics détenus par la Banque de France, ce qui revient au même, de les transformer en titres perpétuels à coupon zéro. Cette opération ne touchant le patrimoine d'aucun agent privé n'aurait aucun impact économique. Les intérêts versés par l'État à la Banque de France sont ensuite reversés par la Banque de France à l'État, donc l'annulation de cette partie de la dette publique n'aurait pas d'impact sur le budget de l'État. La Banque de France est une filiale financière de l'État, qui en est le seul actionnaire, de sorte que les fonds

propres négatifs de la Banque de France seraient attribués à l'État. Le total pertinent « Dette des administrations publiques plus Fonds propres de la Banque de France » ne serait pas modifié.

### *Des règles budgétaires européennes*

Selon les prévisions de la Commission européenne, en 2022, 11 des 19 pays de la zone euro auront un déficit public supérieur à 3 % du PIB, dont 8 un déficit supérieur à 4 % du PIB. De même, 12 pays auront une dette publique supérieure à 60 % du PIB, dont 7 pays une dette supérieure à 100 % du PIB. Si les règles budgétaires étaient remises en place telles quelles, de nombreux pays seraient soumis à une PDE (procédure de déficit excessif) et seraient donc exhortés à se lancer dans des politiques budgétaires restrictives, en particulier la Grèce, l'Italie, le Portugal, la Belgique, l'Espagne, la France.

La Commission s'est engagée à proposer un réexamen des règles budgétaires en 2022, avant leur remise en place en 2023. Un certain consensus, appuyé par des économistes *européens*, semble se faire parmi les instances européennes (le Comité budgétaire européen, par exemple) pour préconiser que toutes les règles existantes soient remplacées par une règle de dépenses publiques. Les pays devraient s'engager à respecter une trajectoire de croissance des dépenses publiques inférieure à celle du PIB potentiel, de façon à converger vers une cible de dette publique de 60 % du PIB. Selon les propositions, la vitesse de convergence serait plus ou moins rapide, les dépenses publiques contrôlées incluraient ou non les intérêts, les prestations chômage, les investissements publics verts ; la trajectoire serait imposée par une règle automatique (réduire de 5 % par an l'écart entre le ratio de dette et 60 % du PIB), choisie par le gouvernement, mais contrôlée par les instances européennes (Commission et Comité budgétaire européens, Haut Conseil des finances publiques), ou imposée par ces instances. Son respect serait imposé par ces instances.

Certes, la règle proposée permettrait de faire jouer les stabilisateurs automatiques. Cependant les politiques discrétionnaires resteraient interdites. L'objectif de 60 % pour le ratio de dette publique n'a aucun sens dans une situation où les déséquilibres du capitalisme financier imposent à tous les pays avancés d'avoir des dettes publiques importantes. De nombreux pays membres devraient s'imposer de longues périodes d'austérité budgétaire, de pression sur leurs dépenses publiques et sociales. Enfin, les politiques budgétaires nationales seraient sous la coupe des instances européennes et des comités budgétaires indépendants (en France, le Haut Conseil des finances publiques, faux-nez de la Cour des comptes). La proposition de loi organique de Laurent Saint-Marc et Éric Woerth préfigure en France cette règle (voir la note : [Corseter les dépenses publiques ?](#)), qui vise à mettre en place une « gouvernance » d'experts pour s'assurer de la baisse des dépenses publiques, tout particulièrement des dépenses sociales.

Certes, les investissements publics pourraient avoir un statut particulier. Le risque est que cela se fasse au détriment des dépenses dites de fonctionnement, qui comportent en fait les dépenses sociales, l'éducation, la santé.

Olivier Blanchard a, lui, proposé que les règles budgétaires strictes soient abandonnées au profit de principes budgétaires (*les standards*) ; c'est en soi une bonne proposition. Malheureusement, le principe qu'il propose est que les pays doivent éviter le risque d'insolvabilité, risque qui serait évalué selon des techniques stochastiques. Il oublie qu'il est difficile d'évaluer ce risque pour des pays de la zone euro dont la dette est en principe garantie par la BCE. Un ratio limite n'aurait

aucun sens, comme on l'a vu avec la crise sanitaire où les normes précédentes ont été bouleversées.

Les pays de la zone euro doivent pouvoir émettre une dette publique garantie par la BCE. Ils doivent pouvoir avoir un déficit public conforme aux besoins de leurs objectifs macroéconomiques. Un pays ne peut être incité à changer de politique budgétaire que s'il est effectivement prouvé qu'elle nuit aux autres pays membres. Par ailleurs, la BCE devrait maintenir durablement les taux d'intérêt en dessous du taux de croissance pour réduire le poids de l'endettement public, sachant que les pays membres devraient s'engager à pratiquer des politiques budgétaires restrictives en cas de demande excessive. En même temps, pour éviter la naissance de bulles financières, la BCE devrait obliger les banques à se détourner des activités spéculatives pour financer les activités productives (en particulier la réindustrialisation et la transition écologique). Une partie de la dette publique devrait être retirée des marchés financiers en développant un secteur financier et bancaire public qui financerait la dette publique (en particulier les collectivités locales et les investissements publics) ; éventuellement, en imposant un coefficient d'emploi aux banques commerciales et aux assurances.

La situation est bloquée dans la zone euro en raison des traités budgétaires et de la position de huit pays (Autriche, Pays-Bas, Finlande, Slovaquie, Lettonie, et bizarrement Danemark, Suède, République tchèque, non membres de la zone euro) qui estiment que les règles actuelles sont « nécessaires et raisonnables » ; que « réduire les dettes excessives doit rester un objectif commun » ; qu'il faut « assurer la soutenabilité des dettes publiques en prévision de chocs futurs ». Il est probable que l'Allemagne se joindra à eux. La Commission semble se résigner à l'impossibilité d'aboutir à un accord politique pour revoir les traités budgétaires, de sorte qu'elle se limiterait à appliquer avec souplesse les règles actuelles : oublier l'obligation de converger vers une dette de 60 % du PIB ; se limiter à une réduction de 0,5 % par an du solde structurel (hors les investissements publics). Bref : « beaucoup de bruit pour rien ».

#### **4. Les soldes budgétaires et la dette**

L'année 2022 serait marquée par une forte baisse du déficit public de 8,4 à 4,8 % du PIB. Celle-ci correspond à la fois à la fin des dépenses Covid et au rétablissement du PIB (tableau 3). Cependant, corrigé de l'effet de la conjoncture, le déficit s'est creusé d'environ 1,4 point de 2019 à 2022, cela correspondant aux baisses d'impôts (voir partie 5) et aux hausses de dépenses durables auxquelles le gouvernement a dû se résigner. Certaines dépenses envisagées par Emmanuel Macron, comme un dispositif de revenu d'engagement pour les jeunes ou comme un nouveau plan d'investissement n'y figurent pas, alors qu'elles pourraient augmenter le déficit 2022 de 0,3 point de PIB (mais, il est possible aussi que leurs engagements effectifs n'aient lieu qu'après 2022). N'y figurent pas non plus les mesures qui seraient prises pour réduire les hausses du prix de l'énergie.

### 3 Solde public et solde conjoncturel (en % du PIB)

	2019	2020	2021	2022
PIB (en %)		-8,0	+6,0	+4,0
Solde public	-2,2	-9,1	-8,4	-4,8
Effet conjoncture		-4,2	-2,2	-0,9
Dépenses Covid		-3,0	-2,6	-0,3
Solde structurel	-2,2	-1,9	-3,6	-3,6
Dette publique	97,5	115	115,6	114

À l'avenir, il faudra dépenser plus pour les retraites, pour la santé, pour la dépendance, pour la transition écologique. Il faudra mettre fin la stagnation des salaires de l'ensemble des fonctionnaires. On ne peut guère compter sur un fort rebond de la croissance. D'un côté, il faudra augmenter les cotisations pour la vieillesse et la santé. De l'autre, il faudra fortement augmenter la taxe carbone et des taxes environnementales, mais les fonds ainsi obtenus devraient être utilisés pour ne pas pénaliser les ménages les plus pauvres et pour des investissements verts (rénovation des logements, transports collectifs, rénovation urbaine...).

Enfin, les économies de dépenses sont sans doute nécessaires, la question est lesquelles. Il faut sans doute revoir et conditionner les aides aux entreprises. Il faut mettre en cause le développement du recours au secteur privé, l'augmentation de la bureaucratisation au détriment du personnel de terrain, les hautes rémunérations d'une couche étroite de hauts fonctionnaires.

Comme le montre le tableau 4, c'est essentiellement l'État qui supporte le creusement des déficits en 2022. Les ressources des collectivités locales (APUL) sont relativement moins affectées par la chute de l'activité. Les administrations de Sécurité sociale (ASSO) ont certes connu une forte chute de recettes en 2020 et une hausse des dépenses pour la santé et les prestations de chômage partiel. Elles reviennent à l'équilibre en 2022. Certes, le Régime général aurait un déficit de 21 milliards, mais l'Unédic serait en équilibre, les régimes complémentaires auraient un excédent de 3,5 milliards, la CADES aurait un excédent de 15 milliards (le remboursement de la dette sociale), de sorte que l'ensemble des administrations de Sécurité sociale auraient un déficit limité à 1 milliard d'euros. Le « trou de la Sécurité sociale » n'existe pas.

#### 4. Soldes par administrations (en % du PIB)

	2019	2020	2021	2022
Total	-2,3	-9,1	-8,4	-4,8
État	-2,9	-6,8	-6,8	-4,7
APUL	0,0	-0,2	-0,2	-0,1
ASSO	0,6	-2,1	-1,4	0,0

#### 5. Réduire les ressources publiques

Le PLF 2022 comme le PLFSS ne comportent aucune mesure importante, en ce qui concerne les ressources publiques, impôts ou cotisations sociales. Toutefois, la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés se poursuit (et, espérons, se termine) pour 3 milliards. La baisse de la taxe d'habitation rapportera 2,8 milliards aux 20 % de ménages les plus riches (qui bénéficieront de la même somme de 2,8 milliards en 2023).

Il faut toutefois déplorer la pratique consistant à autoriser les entreprises à verser des suppléments de rémunération défiscalisés et désocialisés. C'est le cas pour la prime exceptionnelle de 1000 euros que les entreprises peuvent verser en 2021-22 à leurs salariés (qui gagnent moins de 3,5 SMIC par mois). Pire, Emmanuel Macron a récemment décidé d'exonérer d'impôts et de cotisations sociales les pourboires des hôtels-café-restaurants versés par carte bancaire. La pratique du pourboire est détestable, car c'est à l'entreprise de payer ses employés. Elle le sera encore plus si les pourboires des serveurs/serveuses sont défiscalisés et surtout désocialisés, au détriment de la Sécurité sociale. Les entreprises seront incitées à instaurer un pourboire quasi obligatoire de 20 % (comme cela se fait aux États-Unis) et à baisser en contrepartie les salaires fixes. Tous les salariés ont droit à des salaires garantis ; toutes les rémunérations doivent supporter les impôts et les cotisations sociales, qui ouvrent des droits aux prestations chômage et retraite. La désocialisation/défiscalisation des salaires est un piège.

Les mesures de baisses d'impôt prises durant le quinquennat représentent 54 milliards (2,3 % du PIB).

- 24 milliards pour les entreprises : baisse jusqu'à 25 % du taux de l'impôt sur les sociétés (14 milliards), baisse des impôts de production (10 milliards).
- 30 milliards pour les ménages : création du Prélèvement forfaitaire unique (PFU) et remplacement de l'Impôt de solidarité sur la fortune par l'Impôt sur la fortune immobilière (5 milliards) ; baisse de l'impôt sur le revenu (5 milliards) ; défiscalisation et baisse des cotisations sociales sur les heures supplémentaires (4 milliards) ; suppression de la taxe d'habitation (16 milliards jusqu'à 2022, et 3 milliards supplémentaires prévus en 2023).

Ces baisses d'impôt sont directement responsables du creusement du déficit de 2022 ; c'est la stratégie consistant à baisser les impôts pour prétendre ensuite que la baisse des dépenses publiques est inéluctable.

Ces baisses d'impôts sont souvent injustifiables ; le PFU et l'exonération des heures supplémentaires brisent la logique de l'impôt progressif qui doit s'appliquer à l'ensemble des revenus ; la suppression des cotisations chômage des salariés brise la logique contributive des prestations chômage et s'attaque à la légitimité des syndicats à gérer l'Unédic ; la suppression de la taxe d'habitation brise le lien fiscal entre les habitants d'une commune et la municipalité.

Le patronat et certains économistes ont fait une grande campagne contre les impôts à la production frappant les entreprises. Les impôts à la production étaient en fait la taxe foncière (15 milliards), la C3S (4 milliards), la contribution foncière des entreprises (CFE, 15 milliards), la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE, 14 milliards), soit 48 milliards au total. La taxe foncière et la CFE sont censées financer les dépenses des collectivités locales pour les entreprises. La CVAE est peu justifiable du point de vue de la fiscalité locale, mais elle a le mérite de dépendre directement de l'activité de l'entreprise et de frapper la totalité de la valeur ajoutée. La C3S n'est plus payée que par les très grandes entreprises ; elle aussi dépend de l'activité de l'entreprise. La réduction de 10 milliards des impôts de production est obtenue en divisant par 2 la CVAE et en réduisant de 50 % la valeur locative des établissements industriels pour la taxe foncière et la CFE. Après la suppression de la taxe d'habitation, c'est un nouveau coup à l'autonomie financière des collectivités locales.

La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) est une erreur quand il faudrait utiliser une partie du profit des entreprises pour financer la transition écologique. Il aurait mieux valu conserver un taux de 33,3 % et subventionner les investissements verts.

L'accord sur la taxation des firmes multinationales prévoit un taux minimum de 15 %, ce qui fait courir le risque que ce nouveau taux devienne la norme du taux de l'IS ; la France devrait se battre pour un taux minimum de 25 %. En attendant, la France pourrait appliquer un taux de 25 % (ou mieux de 33 %) sur les bénéfices de ses multinationales déclarés dans des paradis fiscaux, en essayant d'obtenir un accord européen sur cette pratique. Elle devrait taxer à l'IS français les bénéfices des GAFAs réalisés en France en appliquant une obligation d'établissement stable aux entreprises Internet qui ont des clients résidents en France.

La réforme des droits de succession a été proposée par plusieurs économistes. Les droits progressifs s'appliqueraient à l'héritage reçu par une personne tout au long de sa vie. Cela s'accompagnerait de la baisse des taux pour les transmissions en dehors de la lignée directe, de la fin de la purge des plus-values par successions ou donation, de la fin des privilèges de l'assurance vie, de la fin des privilèges de la transmission des entreprises remplacée par la possibilité de payer en actions de l'entreprise (au-delà d'une certaine taille de l'entreprise), ces actions étant utilisées pour socialiser la gouvernance des entreprises.

La taxe carbone doit frapper l'ensemble des émetteurs ; elle doit monter progressivement en puissance selon un calendrier annoncé. C'est le seul moyen de rendre rentable les investissements verts (au détriment des bruns) et d'instaurer une taxe d'ajustement aux frontières. Les sommes récoltées doivent servir à aider les familles pauvres les plus touchées, en particulier en milieu rural, ceux éloignés des transports publics, à financer des transports collectifs ou la rénovation

des logements. Cependant, l'objectif doit être la réduction des émissions, donc du produit de la taxe. De ce fait, elle ne peut servir à financer la protection sociale.

Enfin, après les ravages des politiques d'Emmanuel Macron, il faudrait reconstituer la taxe d'habitation, les cotisations des salariés à l'assurance chômage, la taxation de l'impôt sur le revenu progressif des revenus du capital financier et des heures supplémentaires (en augmentant leurs rémunérations). La CVAE, qui frappe l'EBE des entreprises, pourrait être utilisée pour financer la santé ou la famille, ce qui permettrait d'élargir l'assiette des cotisations sociales.

## 6. Dépenses publiques, relance et tournant écologique

Les dépenses publiques au sens large représenteront, d'après le PLF 2022, 55,6 % du PIB en 2022 (contre 59,9 % en 2021 et 54 % en 2018). Ces dépenses recouvrent à la fois le budget de l'État, celui de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales, pour un montant total prévu en 2022 de 1 439 milliards d'euros (contre 1 469 milliards en 2021).

En volume, les dépenses publiques ont progressé de 6,6 % en 2020, mais de 1,2 % hors mesures de soutien liées à la crise Covid. Elles progresseraient de 3,4 % en 2021 (2,1 % hors mesures Covid), de

-3,5 % en 2022 (0,8 % hors mesures Covid). Au total, la hausse annuelle des dépenses publiques pendant le quinquennat devrait être de 0,9 %, une progression faible, mais plus forte que l'objectif de 0,35 % proclamé en 2017.

Les dépenses nettes du budget de l'État s'élèveront, en 2022, à 454,6 milliards d'euros, dont 43,2 milliards destinées aux collectivités territoriales et 26,4 milliards à l'Union européenne : le budget général, disponible pour le gouvernement, représente donc 385 milliards d'euros.

### *Le bilan du « quoi qu'il en coûte » et du plan « France Relance »*

Le « dossier de presse » présentant le projet de loi de finances 2022 est dithyrambique sur les mesures de soutien mises en place pendant la crise sanitaire : il souligne ainsi que le gouvernement a « protégé les salariés, les entreprises et les compétences en France », mais aussi que la politique du « quoi qu'il en coûte » a été « réfléchie, efficace et nécessaire » (p. 2), et qu'elle a permis « d'éviter de nombreuses faillites » (aucun élément chiffré n'étant avancé pour corroborer ce point). Ces mesures de soutien, qualifiées « d'urgence », disparaissent presque complètement dans les dépenses prévues pour 2022 (ne restent que 200 millions pour l'achat de matériel sanitaire) : ainsi, les dispositifs d'activité partielle, de prêts garantis par l'État ou de fonds de solidarité ont vocation à s'éteindre rapidement<sup>4</sup>.

Le plan de relance « France Relance », déployé en septembre 2020<sup>5</sup>, est dépeint comme un grand succès. Pourtant, quand on le regarde en détail, sur les 100 milliards d'euros annoncés dans ce

---

4 Par exemple, le dispositif d'activité partielle se terminera le 31 octobre prochain, sauf pour certains secteurs dans une situation de difficulté particulière (p. 19).

5 Voir la note d'Henri Sterdyniak, « Quel plan pour quelle relance ? », publiée par le collectif des Économistes atterrés le 14 septembre 2020.

plan, seuls 47 milliards ont été effectivement dépensés un an plus tard<sup>6</sup>. Ce plan comportait 3 volets qui ont été relativement équitablement financés : 14 milliards d'euros pour l'axe « Transition écologique », 17 milliards pour l'axe « Compétitivité des entreprises » et 16 milliards pour l'axe « Cohésion des territoires ». En crédits de paiements (hors mesures sociales et baisse d'impôts), les sommes dépensées ne représentent que 20,7 milliards en 2021 et 12,9 milliards en 2022.

D'après le dossier de presse du PLF, « les résultats en termes d'activité et d'emploi sont atteints, avec un niveau d'activité d'avant crise retrouvé dès fin 2021 et un niveau d'emploi qui a retrouvé à mi-2021 son niveau d'avant crise » (p. 21). Cette affirmation sibylline et non étayée laisse songeur : en l'absence de toute étude macroéconomique sérieuse, le gouvernement semble imputer au seul plan « France Relance » la baisse du taux de chômage en France. Rappelons que corrélation ne vaut pas causalité... et que le nombre de demandeurs d'emploi à Pôle emploi a progressé de 368 000 entre février 2020 et juin 2021 pour atteindre 6,7 millions.

Parmi les 17 milliards d'euros annoncés pour l'axe « Compétitivité », 10 correspondent à la baisse des impôts de production pour les entreprises. Comme nous l'analysions déjà l'année dernière<sup>7</sup>, cette baisse pérenne fragilise le budget des collectivités territoriales<sup>8</sup> (les sommes manquantes étant, pour l'instant du moins, compensées par l'État *via* le reversement d'une fraction de TVA). En effet, les collectivités n'ont plus la main sur l'une de leurs principales sources de revenus : les sommes promises par le gouvernement, dans les projets de loi de finances 2021 et 2022, pour compenser les pertes annoncées, devront être renégociées à chaque loi de finances... ce qui dépendra de la bonne volonté de la majorité en place. Ces baisses d'impôts de production n'ont été associées à aucune contrepartie exigée de la part des entreprises qui en bénéficient. Le lecteur (ou la lectrice) du « dossier de presse » est prié de croire sur parole que ces mesures ont permis de « renforcer la compétitivité des entreprises »<sup>9</sup> (p. 21 notamment), sans qu'aucun élément concret ne soit apporté à ce sujet.

Le « Plan de relance » marque un tournant vers un capitalisme technologique vert où, sous couvert d'écologie, l'État financerait les efforts d'adaptation des entreprises françaises. D'un côté, il peut être utile de financer certaines innovations vertes, d'aider les entreprises à produire en France. De l'autre, le concept de capitalisme vert est un oxymore : les entreprises continuent à se donner des objectifs de profit plutôt que de bien-être social ; leur gouvernance n'est pas mise en cause ; l'objectif de sobriété comme la plupart des 149 mesures de la Convention citoyenne pour le climat sont oubliées. De toute évidence, et malgré la crise sanitaire, il manque une

---

<sup>6</sup> Le chiffre de 70 milliards d'euros dépensés à la fin 2021 figure plusieurs fois dans le « dossier de presse », sans qu'il soit, là encore, étayé. En fait, selon le Rapport économique, social et financier 2022, les sommes engagées seraient de 1,8 milliard en 2020, 39,2 milliards en 2022.

<sup>7</sup> Voir « Budget 2021 : le tournant refusé », publié par le collectif des Économistes atterrés en octobre 2020.

<sup>8</sup> Tout comme la suppression de la taxe d'habitation entre 2020 et 2023, mesure compensée aux communes *via* le reversement d'une partie de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

<sup>9</sup> D'après le projet de loi de finances 2021, qui n'argumentait pas plus sur ce sujet, cette augmentation de la compétitivité aurait dû toucher en priorité les PME (Petites et Moyennes Entreprises) et les ETI (Entreprises de Taille Intermédiaire). Néanmoins, ces deux catégories représentent respectivement moins d'un tiers et 41 % des bénéficiaires de ces mesures. 26 % des gains ont bénéficié directement aux grandes entreprises.

réflexion d'ensemble sur l'évolution à long terme de l'économie française : Quelle souveraineté économique ? Quel tournant écologique ? Quel plein emploi ? Le risque de la politique industrielle innovante vue par Macron est de favoriser des prétendues *start-ups* innovantes, dont les innovations sont souvent fictives (comme les cartes de joueurs NFT). En revanche, le secteur énergétique est, sous la pression de Bruxelles, abandonné au jeu du marché et de la concurrence.

Selon nous, la France a besoin d'une grande politique industrielle qui comporterait à la fois :

- La réindustrialisation, qui passe d'abord par le maintien et le développement des industries existantes en France, par empêcher qu'elles soient fermées et pillées par des firmes internationales. Ce devrait être le rôle de BPI France. Pour aller vers une planification démocratique de l'économie, de grands pôles industriels publics devraient être mis en place, avec un poids important des salariés dans les choix d'organisation et de nature de la production. Les grandes entreprises doivent avoir des plans de développement de l'emploi, discutés avec Pôle emploi et les syndicats. Le profit des entreprises doit essentiellement servir à l'investissement.
- La transition écologique, qui impose d'avoir plusieurs flèches, à la fois les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables (et, pour certains d'entre nous, aussi du nucléaire), de vastes programmes sectoriels de rénovation des logements et de transports collectifs, la lutte contre les consommations polluantes et ostentatoires (les SUV, le bitcoin, la publicité, la mode, les produits de luxe, l'obsolescence programmée). Les entreprises doivent avoir le souci de satisfaire les besoins à moindre coût et non plus de développer leur chiffre d'affaires pour maximiser leur profit.

Le Plan de relance doit théoriquement être financé en partie par les 40 milliards que la France reçoit de l'UE dans le cadre du Fonds pour la reprise et la résilience. En fait, en contrepartie, la part de la France dans l'endettement souscrit par l'UE est de 57 milliards. La France devrait recevoir 5,1 milliards en 2021 et 7,4 milliards en 2022. L'opération n'a guère d'intérêt pour la France qui s'endette actuellement à des taux proches de zéro. Toutefois, elle permet de masquer une partie du déficit (40 milliards en cumulé) et de la dette publique (57 milliards).

Dans ce cadre, la France a pris des engagements. Elle s'engage à réformer la gouvernance des finances publiques en introduisant une règle pluriannuelle de dépenses et en élargissant les fonctions du Haut Conseil des finances publiques. Le gouvernement français annonce que les dépenses de retraites n'augmenteront pas en pourcentage du PIB ; la Commission précise que : « compte tenu de son importance cruciale pour la mobilité de la main-d'œuvre et la productivité, la réforme des retraites prévue fera l'objet d'un suivi attentif, notamment au niveau de ses implications en termes d'équité et de viabilité ». De même, le gouvernement français s'engage à continuer à « mettre en œuvre une réforme majeure des prestations de chômage, en renforçant les incitations à l'emploi et en offrant une plus grande stabilité juridique aux employeurs ».

### *Des priorités de dépenses bien régaliennes...*

Selon le dossier du projet de loi, le gouvernement fait pour 2022 le choix du « réarmement régalien » (p. 2), affiché à de nombreuses reprises comme une « priorité du quinquennat ». Les différents budgets des ministères des Armées, de l'Intérieur ou de la Justice augmentent ainsi tous (respectivement de 1,7 milliard, de 1,4 milliard et de 660 millions d'euros, soit des

augmentations de budget total de 4,1 %, 8,3 % et 7,8 %), de façon bien supérieure à l'inflation prévue.

En ce qui concerne la défense, la présentation du projet de loi insiste notamment sur l'achat d'équipement (deux frégates, un sous-marin, trois avions militaires, plusieurs satellites...). La création de postes (pour les gendarmes et les policiers) semble l'objectif prioritaire en ce qui concerne l'Intérieur (le plan de création de 10 000 postes dans la police sera achevé en 2022). Au niveau de la Justice, une somme importante est dévolue aux projets immobiliers de l'Administration pénitentiaire (dans le cadre des plans « 7 000 » et « 8 000 », visant à augmenter de 15 000 le nombre de places de prison d'ici 2027) : plus que le domaine judiciaire, la pénitentiaire semble la véritable bénéficiaire de l'augmentation des sommes dévolues au Ministère (+30 % sur le quinquennat).

### *... au détriment des fonctions sociales et de la lutte contre les inégalités*

Parmi les autres priorités du quinquennat affichées par ce projet de loi de finances figure le « soutien à la jeunesse ». Celui-ci comprend d'abord la revalorisation annoncée du traitement des enseignantes et des enseignants en début et en milieu de carrière, budgétée à hauteur de 700 millions d'euros<sup>10</sup>. D'autres mesures figurent dans le projet de loi de finances, comme le développement annoncé du service national universel (avec un objectif de 50 000 participants en 2022, soit plus du double de 2021) censé « affermir le socle d'un creuset républicain » (p. 32). Le gouvernement se vante également de dépasser la barre des 200 000 jeunes en service civique en 2022. Les missions de ces jeunes représentent bien souvent des emplois dissimulés, sans droits sociaux, avec une rémunération inférieure à celle d'un demi-SMIC : une forme de SMIC jeunes qui ne dit pas son nom. Le gouvernement prolonge également les aides exceptionnelles à l'apprentissage (qui ont démarré à l'été 2020) jusqu'en juin 2022. À l'embauche d'un apprenti, les entreprises bénéficient d'une aide de 5 000 € pour les mineurs, de 8 000 € pour les majeurs.

Le « soutien à la jeunesse » correspond également à un important effort affiché en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le « dossier de presse » mentionne ainsi un « investissement cumulé de 25 milliards d'euros entre 2021 et 2030 », s'engageant sur la période 2022-2030 que le gouvernement actuel ne maîtrise pourtant pas (p. 31), alors que la hausse (nominale) n'est que de 400 millions en 2021 et de 900 millions en 2022. Il évoque notamment des mesures destinées aux étudiants, comme la revalorisation de 1 % des bourses sur critères sociaux (complètement réduite à néant par l'inflation) ou le maintien du dispositif des repas à 1 euro sur les campus. Le budget des universités lui-même stagne et ne fait que compenser l'inflation. Il ne prend absolument pas en compte l'augmentation actuelle du nombre d'étudiantes et d'étudiants à l'université<sup>11</sup>. Si le « dossier de presse » mentionne à plusieurs reprises l'augmentation importante du nombre de postes prévus pour l'enseignement supérieur et la

---

<sup>10</sup> Si l'on suppose que, parmi environ 1 million d'agents relevant du Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, 500 000 sont éligibles à cette mesure, cela correspond pour chacun d'entre eux à une hausse de l'ordre de 120 euros mensuels, soit 80 euros en net.

<sup>11</sup> Du fait de l'évolution démographique, on compte 34 000 étudiants supplémentaires en 2021 par rapport à 2020, et 59 600 supplémentaires en 2020 par rapport à 2019.

recherche (+ 638 équivalents temps plein), il n'évoque pas la forme de ces recrutements, souvent temporaires et contribuant ainsi à la précarisation de ces fonctions.

En ce qui concerne « l'accompagnement des personnes fragiles et précaires », là encore présenté comme une « priorité du quinquennat », peu de mesures sont réellement proposées pour 2022. Les capacités d'hébergement d'urgence, qui ont été portées à 200 000 places en 2021 du fait de la crise sanitaire, vont être « ramenées à 190 000 places en 2022 », sans que l'on sache véritablement pourquoi cette baisse est nécessaire. La hausse du « chèque énergie » de 100 € pour 6 millions de ménages est clairement une goutte d'eau dans la question de l'accès à l'énergie dans une situation de forte hausse des prix (+14,4% en septembre sur un an).

À titre expérimental, le RSA sera recentralisé dans les départements volontaires (*a priori* la Seine-Saint-Denis), c'est-à-dire financé par l'État et attribué par la CAF, puisque certains départements ne peuvent plus en supporter le coût bien supérieur aux compensations attribuées par l'État.

En ce qui concerne la lutte contre les inégalités, soulignons un point mentionné très rapidement dans le « dossier de presse » (p. 37) : le gouvernement « sanctuarise le soutien public à l'activité dans le secteur des services à la personne » en sécurisant « la liste des prestations éligibles au crédit d'impôt dont bénéficie ce secteur, qui a été partiellement remise en cause par une décision du Conseil d'État rendue en fin d'année 2020 ». Le secteur des services à la personne est fortement inégalitaire, puisqu'il voit se rencontrer une offre de travail issue principalement des catégories les plus pauvres de la population (notamment des femmes issues de l'immigration) et une demande de travail issue principalement des franges les plus riches (notamment les 10 % des ménages les plus aisés). Certes, certains dispositifs, comme ceux liés aux aides à domicile, peuvent bénéficier à toutes et tous et en particulier aux personnes dépendantes, mais dans l'ensemble le secteur des services à la personne est solvabilisé par d'importants dispositifs de crédits d'impôt correspondants à une forme de redistribution à rebours : les impôts de tout un chacun permettent aux 10 % les plus aisés de bénéficier à moindre coût de nombreux services (sous la forme, par exemple, de prestations de ménage, de garde d'enfants ou de jardinage).

Une très faible taxe est créée sur les plateformes d'emploi, destinée à financer un nouvel organisme, l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE), mais la loi précise bien que les travailleurs de chez Uber ou Deliveroo sont des « indépendants » et non des salariés.

### *Un déséquilibre dans l'emploi public*

La main droite (régalienne) de l'État semble donc l'emporter sur sa main gauche (sociale). Ce déséquilibre dans les priorités affichées est manifeste lorsque l'on s'intéresse aux effectifs de l'État annoncés pour 2022.

Le gouvernement souligne tout d'abord que, sur l'ensemble du quinquennat, le nombre d'emplois de l'État et des opérateurs associés est quasi stable (baisse globale de -1 249 postes équivalent temps plein, soit une baisse de 0,05 % par rapport aux effectifs présents en 2017). Notons que les gouvernements Macron ont dû renoncer à la *promesse* du candidat de réduire de 120 000 le nombre de fonctionnaires. Macron s'est heurté au monde réel : les fonctionnaires sont utiles.

Cette légère baisse est présentée comme une nouvelle dont nous devrions nous réjouir (p. 44), alors qu'elle signifie aussi l'hypotrophie du secteur public, dont les effectifs baissent alors que la

population française et le nombre d'usagers, eux, augmentent. Une partie non négligeable de cette baisse de 1 249 postes ETP est annoncée pour l'année 2022 (-509 ETP). Cette baisse est concentrée sur le ministère de l'Économie et des Finances (-1485 ETP), ce qui n'augure rien de bon en matière de lutte contre l'évasion fiscale, sur celui de l'Agriculture et sur celui de... la Transition écologique ! Les effectifs de l'Éducation nationale sont, eux, stables (« malgré la baisse du nombre d'élèves », comme le souligne le « dossier de presse » qui ne mentionne nulle part les difficultés du système éducatif français, les inégalités selon les territoires, le manque de moyen de l'enseignement supérieur face à l'afflux des étudiants). À l'opposé, les domaines régaliens sont bien les grands gagnants de ce projet de loi de finances : qu'il s'agisse du ministère de la Défense (+510 ETP), de celui de l'Intérieur (+946 ETP) ou de celui de la Justice (+720 ETP en particulier dans le domaine pénitentiaire), tous voient leurs effectifs augmenter pour 2022.

La part de l'emploi des administrations publiques dans l'emploi est stable en France depuis 40 ans (22 %), alors qu'un pays comme la France devrait consacrer davantage de ressources pour l'éducation, la santé, la culture, et tous les autres services publics.

Enfin, le salaire réel net moyen dans la fonction publique a fortement baissé au début du quinquennat Macron. Entre 2017 et 2019, il a baissé de 1,7 % dans la fonction publique hospitalière, de 1,3 % dans la fonction publique d'État, et de 0,4 % dans la fonction publique territoriale. Le point d'indice a été gelé de 2010 à 2016, puis de nouveau depuis juillet 2017. Ceci se traduit par des salaires de départ particulièrement faibles, ce qui induit des difficultés de recrutement dans beaucoup de métiers de la fonction publique. Alors que l'inflation repart à la hausse depuis quelques mois (+2,1 % sur un an en septembre), la persistance du blocage du point d'indice va encore entraîner un fort recul du salaire net moyen dans la fonction publique en 2021.

### *La transition écologique, portion congrue de l'action gouvernementale*

Loin du slogan « *Make the Planet Great Again* », les actes en faveur de l'environnement tardent à se faire sentir, dans ce projet de loi de finances 2022 tout comme dans les précédents du quinquennat. En ce qui concerne la transition écologique, peu de mesures sont finalement exposées.

On peut d'abord citer un plan de rénovation des bâtiments publics (d'un montant total de 4 milliards d'euros sur 2022), mais aussi des logements privés (dispositif « MaPrimeRénov' », lancé en 2020 et poursuivi depuis). Celui-ci est ouvert à tous les propriétaires, quels que soient leurs revenus, qu'ils soient occupants ou bailleurs, pour une somme totale annoncée de 2 milliards d'euros en 2022. Compte tenu du format du dispositif, on peut craindre un fort effet d'aubaine, les propriétaires les plus aisés ayant de toute façon prévu des travaux de rénovation pouvant profiter de la prime pour effectuer ces travaux à moindre coût aux frais du contribuable. De plus, ce dispositif n'aide guère les plus pauvres, qui habitent la majorité des logements dits « passoires thermiques » aujourd'hui : soit ils en sont propriétaires et n'ont de toute façon pas les moyens d'engager des travaux de rénovation, quand bien même une partie de ceux-ci seraient financés par l'État, soit ils en sont locataires et l'amélioration éventuelle de leur situation dépend donc du bon vouloir des bailleurs.

Le projet de loi de finances 2022 insiste également sur le soutien du gouvernement au secteur ferroviaire. En effet, en contrepartie de la reprise d'une partie de la dette de SNCF Réseau par l'État (à hauteur de 10 milliards d'euros), le gouvernement demande que des investissements

soient effectués pour la « modernisation du réseau », au bénéfice du fret, des lignes de desserte fine ou des offres de trains de nuit (p. 25).

Enfin, le « dossier de presse » évoque des mesures pour soutenir la biodiversité, pour améliorer la qualité de l'air (par exemple en facilitant l'acquisition de véhicules moins polluants) ou pour développer les énergies renouvelables. De façon générale, l'ensemble donne l'impression que le choix de protéger ou non l'environnement repose finalement sur le consommateur ou la consommatrice : à eux d'effectuer les bons choix, en matière de rénovation, de transport ou d'énergie, en bénéficiant ici et là d'un coup de pouce non contraignant de l'État.

## 7. Peser sur les dépenses sociales

C'est la baisse des dépenses sociales qui, selon les politiciens de droite, doit permettre de réduire le poids des dépenses publiques dans le PIB. Ce sont particulièrement les prestations retraites et chômage qui sont visées.

### *Santé*

Le PLFSS 2022 intègre essentiellement les décisions prises au Ségur de la santé en juin 2021. La crise de la Covid a montré les conséquences désastreuses des politiques d'austérité qui ont frappé les hôpitaux ces dernières années. Le gouvernement a été contraint d'y renoncer en 2021. Ainsi, l'ONDAM qui, selon le PLFSS 2019, devait progresser de 7,6 % de 2010 à 2022, progresse selon le PLFSS 2022 de 17,9 %, dont 15,4 % hors dépenses de Covid, soit 15,4 milliards de plus que projeté.

Cette hausse correspond d'abord à la revalorisation de 183 euros par mois du traitement indiciaire des personnels de santé, étendue à l'ensemble du personnel du secteur médico-social (soignants en EHPAD ou à domicile) par les accords Laforcade, puis par l'accord de juillet 2021 pour le secteur privé. S'y ajoutent diverses mesures visant à améliorer l'attractivité des professions de santé ou de soins.

Deux milliards de crédits d'investissements sont prévus dans le PLFSS 2022, soit 1 milliard pour les établissements de santé, 500 millions pour les établissements pour les personnes dépendantes ou handicapées, 500 millions pour l'informatisation de la médecine de ville.

En 2022, le PLFSS ne comporte aucune mesure spécifique d'économies sur les dépenses de santé, en particulier les dépenses hospitalières. Pourtant, le gouvernement n'a pas renoncé à ses projets de réduction du nombre de lits d'hôpitaux sous prétexte de développement de la chirurgie ambulatoire.

Comme nous l'avons déjà remarqué, malgré le néolibéralisme ambiant, l'État social poursuit son dynamisme propre. Ainsi, l'accès à la Complémentaire Santé solidaire sera rendu quasi automatique pour les bénéficiaires du RSA et facilité pour les bénéficiaires de l'ASPA (le minimum vieillesse). Par ailleurs, l'accès à la contraception sera rendu gratuit pour les femmes de moins de 25 ans.

## *Dépendance*

Une loi « Grand âge » avait été annoncée par Emmanuel Macron en juin 2018. Plusieurs rapports ont été publiés, en particulier le rapport Libault de mars 2019. La loi devait restructurer l'aide à la dépendance, en vue de l'augmentation à partir de 2025 du nombre de personnes dépendantes liée à l'arrivée à plus de 80 ans des générations nombreuses de l'après-guerre. Il aurait fallu améliorer les conditions de vie et de travail des salariés dans les EHPAD, repenser leur fonctionnement et surtout promouvoir d'autres organisations (maintien à domicile, résidences à soin intégré, béguinage). La question est devenue encore plus cruciale avec la crise sanitaire, qui a mis en évidence le manque de personnel dans les EHPAD, mais aussi les difficultés de recrutement et le fort turn-over dans le secteur. Une cinquième branche, consacrée à l'autonomie, a été créée en août 2020. Mais la loi « Grand âge » maintes fois retardée ne sera pas votée durant cette législature ; une partie des mesures promises devraient se retrouver dans le PLFSS 2022.

Le PLFSS 2022 introduit un tarif plancher de 22 euros pour les SAAD (services d'aide et d'accompagnement à domicile) et annonce le lancement d'une réflexion sur la fusion des services d'aide et des soins médicaux : il augmente le tarif des visites à domicile des médecins auprès des personnes âgées en affection longue durée. Il augmente légèrement le nombre de personnels médicaux dans les EHPAD ; par contre, la hausse du personnel non médical est annoncée pour 2023-2025 ; la hausse du nombre de places dans les EHPAD est reportée à 2024. Rien n'est prévu pour les formules alternatives à l'EHPAD. La hausse des crédits consacrée à la dépendance serait limitée à 320 millions en 2022. Les réformes attendront.

## *La famille oubliée*

Aucune mesure nouvelle n'est prévue pour les familles. Les prestations familiales, revalorisées de 0,3 % en avril 2021, devraient subir une perte de pouvoir d'achat de 1,5 % en glissement en 2021. Elles stagneraient en 2022. Le RSA, revalorisé lui de seulement 0,1 %, subit une perte légèrement plus importante, 1,7 %. La non-indexation des prestations sur le revenu moyen des ménages se traduit par une lente dégradation des niveaux de vie relatifs des familles et des bénéficiaires de minima sociaux. Le gouvernement s'est refusé à étendre le RSA aux jeunes de 18 à 25 ans. Emmanuel Macron fait miroiter un revenu d'engagement pour les jeunes (REJ), une allocation de 500 euros pour les jeunes ni en formation, ni en emploi, d'une durée de 18 mois, conditionnée à un parcours d'insertion, qui ne serait rien d'autre qu'une garantie jeunes élargie, mais qui pourrait être confiée à des opérateurs privés en lieu et place des missions locales. Pour nous, les jeunes à la recherche d'un emploi devraient avoir droit à une allocation d'insertion, soumise à cotisations, donc ouvrant des droits au chômage. Les étudiants issus de familles modestes (par exemple, non imposables) ou ayant rompu avec leur famille devraient bénéficier de bourses suffisantes afin de mener leurs études sereinement.

L'Allocation Adulte Handicapé (AAH) est de 904 euros par mois. Quand la personne handicapée vit en couple, le plafond de ressource est porté à 1635 euros, le salaire net du conjoint étant pris en compte après une déduction de 72 %. Ainsi, l'allocation est réduite dès que le salaire du conjoint dépasse 1015 euros par mois ; elle s'annule si le salaire du conjoint atteint 2271 euros, de sorte que la personne handicapée dépend totalement de son conjoint en matière financière ; toute hausse de 100 euros du salaire du conjoint diminue l'AAH de 72 euros. Le gouvernement

a refusé l'individualisation de l'allocation, mesure réclamée par les associations d'handicapés, qui demandent qu'elle devienne une prestation individuelle de compensation du handicap. Il proclame que l'AAH est un minima social. Le PLF 2022 reprend la mesure imposée par le gouvernement en juillet 2021 : les ressources du conjoint pris en charge seront maintenant diminuées d'un montant forfaitaire (416 euros), de sorte que la prestation commencera à diminuer pour un salaire du conjoint de 1274 euros et s'annulera à 2229 euros. Toute hausse de 100 euros du salaire du conjoint diminuera la prestation de 90 euros. Selon le gouvernement, cette petite réforme permettra à 120 000 foyers de bénéficier d'une hausse de 110 euros par mois. Mais, le problème de fond de la dépendance économique au conjoint demeure...

### *Retraites : la réforme en suspens*

La réforme des retraites qui figurait dans le programme électoral d'Emmanuel Macron s'est heurtée à de fortes oppositions de nombreuses couches de la société. Après avoir été plusieurs fois remaniée, elle n'a été adoptée à l'Assemblée nationale que par l'utilisation de l'article 49-3 en février 2020. Le gouvernement a renoncé à la présenter au Sénat.

La réforme faisait apparaître au grand jour la forte baisse du niveau relatif des retraites de 27 % d'ici 2070, qui était cachée dans la trajectoire envisagée par la technocratie. Aussi, aucune garantie ne pouvait être donnée sur l'évolution de la valeur du point. La réforme prévoyait un âge pivot de 64 ans qui devait passer rapidement à 65 ans, de sorte que le report de l'âge ouvrant le droit à une retraite à taux plein était en fait mis en place malgré la promesse de Macron.

Le projet étatisait l'ensemble des régimes de retraites. Il a donc rencontré l'opposition frontale des syndicats qui cogéraient les caisses de retraites, des salariés des régimes spéciaux, mais aussi des non-salariés des régimes autonomes (avocats, pharmaciens, notaires...).

Le projet ne tenait pas compte des spécificités des différentes professions, en particulier de la pénibilité du travail ou de la capacité à rester en emploi après 60 ans. Dans la fonction publique, la baisse du taux de remplacement et l'élargissement de l'assiette aux primes favorisaient les fonctionnaires à fort taux de prime au détriment des fonctionnaires à bas taux de prime, de sorte qu'il aurait nécessité une réforme de la grille des salaires de la fonction publique, en particulier des enseignants.

Enfin, il n'avait d'effet sur les dépenses de retraite qu'après 2037, alors que la hausse du ratio retraités/actifs a lieu de 2005 à 2035. La réforme structurelle arrivait après la hausse, de sorte qu'elle devait être complétée, dans l'esprit du gouvernement, par une réforme paramétrique brutale, le passage de 62 à 64 ans de l'âge ouvrant le droit à une retraite à taux plein.

Il semble impossible de rouvrir ce dossier dans le second semestre de 2021 ; les syndicats et le patronat ont d'autres préoccupations. La négociation est compliquée ; elle doit prévoir des compensations salariales pour certaines catégories de fonctionnaires, des aménagements pour les non-salariés, une prise en compte sérieuse de la pénibilité de certains emplois et de la possibilité de les exercer après un certain âge ; elle ne peut être reprise à la va-vite.

Le gouvernement et la technocratie sont tentés de prendre des mesures fortes dans les mois à venir, ce qui donnerait un signal fort aux instances européennes, à nos partenaires européens, aux marchés financiers : nos dépenses publiques sont contenues. La baisse des dépenses de retraites dégagerait des marges de manœuvre pour d'autres dépenses ou pour les baisses d'impôts déjà

décidées. Enfin, la technocratie observe que les dépenses publiques de retraites sont supérieures de 2,2 points de PIB à la moyenne des pays de la zone euro, de 3 points à celui de l'Allemagne ; elle considère que les retraités ont en France un niveau de vie légèrement supérieur à celui de la moyenne de la population<sup>12</sup> tandis que leur niveau de vie relatif est plus bas de 11 % en Allemagne ou de 16 % en Suède, de sorte qu'elle estime que des économies importantes sont possibles dans ce domaine.

Les retraites ne sont indexées, au mieux, que sur les prix. Toutefois, depuis 2016, les retraités ont perdu 3,2 % de pouvoir d'achat du fait de la sous-indexation et 1,85 % du fait de la substitution de la CSG aux cotisations salariales (pour ceux dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 2000 euros par mois). Compte tenu de l'accélération de l'inflation en 2020, les retraites du régime général devraient perdre 1,4 % de pouvoir d'achat en glissement en 2021, puis 0,4 % en 2022 (sous l'hypothèse d'une revalorisation de 1,4 % en janvier 2022) ; les retraites Agirc-Arrco devraient perdre 0,8 % de pouvoir d'achat en 2021, puis 0,5 % en 2022 (tableau 5).

### 5. Évolution des prestations retraites et famille

en %	2020	2021	2022
Inflation	0,0	1,8	1,8
Régime général	0,3 (1,0)	0,4	1,4
Agirc-Arrco	0,0	0,9	1,3
BMAF*	0,3	0,3	1,6

\*Base mensuelle des allocations familiales

La mesure envisagée par le gouvernement serait un passage rapide de l'âge ouvrant le droit à la retraite de 62 à 64 ans. La génération née en 1961 aurait le droit de partir à la retraite à 62,5 ans, celle née en 1962 à 63 ans, celle née en 1963 à 63,5 ans, celle née en 1964 à 64 ans. Ainsi, de 2023 à 2028, environ 500 000 personnes supplémentaires se retrouveraient sur le marché du travail (+2 % de la population active). Cette mesure, prise à la va-vite, serait particulièrement nocive. Elle ne tient pas compte des difficultés de beaucoup de salariés à se maintenir en emploi après 60 ans et la quasi-impossibilité de retrouver un emploi une fois au chômage. Il n'y a actuellement que 55 % des salariés qui réussissent à partir à la retraite sans avoir connu le chômage ou une situation précaire. La hausse de l'âge minimal de départ à la retraite est particulièrement pénalisante pour les emplois pénibles, les *premiers de corvée*. La baisse des dépenses de retraites serait en partie compensée par une hausse des dépenses de prestation chômage et d'assistance. Elle interviendrait dans une période de chômage de masse : le taux de

---

<sup>12</sup> En fait, les personnes de plus de 65 ans avaient en 2018, un niveau de vie médian supérieur de 2 % à celui de l'ensemble de la population, mais inférieur de 3 % à celui des personnes de 30-65 ans. Les classes d'âge défavorisées sont les enfants de moins de 18 ans (niveau de vie médian inférieur de 10,7 % à la moyenne) et les jeunes adultes de 18 à 29 ans (niveau de vie inférieur de 7,9 % à la moyenne).

chômage est de 8,1 % au sens du BIT, mais dépasse 16 % si on ajoute les chômeurs découragés et le temps partiel subi.

La priorité devrait être d'employer tous ceux qui veulent travailler plutôt que d'obliger des seniors à se maintenir en emploi. Alors que la préoccupation des entreprises après la crise sanitaire devrait être d'embaucher des jeunes, qui sont sortis ou sortent de formation en 2020 ou 2021, elles devraient garder en activité des seniors, en moyenne mieux payés, sans que l'allongement des carrières n'ait été pensé et organisé (par la formation ou l'évolution des carrières) ; on comprend l'opposition du patronat.

Dans une période préélectorale, le gouvernement pourrait décider la mise en extinction de l'ensemble des régimes spéciaux (en fait, surtout ceux de la RATP et des industries électriques et gazières) comme la mesure a été prise pour la SNCF. Ce serait une mesure symbolique, dont le gain, modique en tout état de cause, n'apparaîtrait pas avant une quarantaine d'années.

Enfin, il pourrait décider que le minimum de retraite serait de 1 000 euros. Mais, cette mesure ne serait pas rétroactive et ne s'appliquerait qu'aux personnes ayant 42 années de cotisations. Elle serait compliquée à mettre en œuvre pour les personnes relevant de plusieurs régimes. Il faut rappeler que la loi de 2003 prévoyait déjà un minimum contributif de 85 % du SMIC net, qui devrait donc être de l'ordre de 1050 euros aujourd'hui.

### *La réforme de l'assurance chômage*

La crise sanitaire a pesé lourdement sur les comptes de l'Unédic, d'autant plus que le gouvernement lui a fait prendre en charge le tiers du coût du chômage partiel. Les dernières prévisions financières publiées par l'Unédic tablaient sur un taux de chômage de 9,1 % fin 2021 et de 8,7 % en 2022 (tableau 6). Dans ces prévisions, plutôt pessimistes, le déficit de l'Unédic s'atténuait fortement à l'horizon 2023. Rappelons que l'Unédic est en équilibre quand le taux de chômage est de 8 % (sans chômage partiel). La crise aura donc coûté 30 milliards à l'Unédic, alourdit sa dette, qui, non reprise par la CADES, va peser à l'avenir sur ses comptes et va servir de prétexte pour réduire les prestations chômage.

### **6. Le Solde de l'Unédic (en milliards)**

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<i>Taux de chômage*</i>	8,1	8,0	9,1	8,7	8,4
Solde sans réforme	-1,9	-17,4	-12,2	-4,3	-2,8
Effet de la réforme			0,2	1,9	2,3
Solde après réforme	-1,9	-17,4	-12,0	-2,4	-0,5

\*En fin d'année

Malgré l'opposition des syndicats, malgré les avis du Conseil d'État, le gouvernement a maintenu sa réforme de l'assurance chômage, introduite en 2019, sous prétexte de tenir compte de l'amélioration de l'emploi<sup>13</sup>. Avant la réforme, quatre mois de travail sur les 28 derniers mois suffisaient pour ouvrir des droits à l'allocation chômage. La réforme exige au moins six mois de travail sur les 24 mois précédant la fin du dernier contrat.

---

13 Voir la note des Économistes atterrés : « [Quand le gouvernement défait l'assurance- chômage](#) ».

Aujourd'hui, le salaire journalier de référence (SJR) est calculé en divisant la somme des rémunérations habituellement perçues dans les 12 mois précédant la dernière perte d'emploi par le nombre de jours travaillés sur la même période, multiplié par 1,4 (car on travaille 5 jours dans une semaine, mais on est indemnisé sur 7 jours). Le SJR représente donc le salaire brut du chômeur en travaillant selon ses horaires habituels, recalculé en jours calendaires. Dans le cas d'un salarié au SMIC, le système assure un revenu de 957 euros au chômeur total, de 1016 euros à la personne en activité réduite ou en chômage discontinu, de 1390 euros au salarié en emploi à temps plein. Contrairement aux affirmations d'Elizabeth Borne, l'emploi paye toujours relativement au chômage.

Après la réforme, les rémunérations seront prises en compte sur les 24 mois précédant la fin du dernier contrat de travail ; elles seront divisées par le nombre de jours travaillés et le nombre de jours chômés du début du premier contrat à la fin du dernier contrat sur ces 24 mois. Ainsi, chaque jour non couvert par un contrat de travail induira une diminution du salaire journalier de référence. La durée d'indemnisation est égale au nombre de jours calendaires décomptés, dans la période de référence, du premier jour de la première période d'emploi jusqu'au terme de la période de référence.

Le Conseil d'État a invalidé ce mode de calcul, en jugeant injustifiée la rupture d'égalité entre les catégories de chômeurs selon le calendrier de leur période de chômage et d'emploi. Au lieu de renoncer à ce mode de calcul inique, le gouvernement a recouru à un rafistolage : la prise en compte des périodes de non-activité serait plafonnée à 75 % des périodes d'activité, ce qui n'a en soi aucune logique. Dans le cas d'un chômeur ayant travaillé 6 mois sur les 24 mois pris en compte, le SJR pouvait baisser de 75 % (soit 6 sur 24), la baisse maximum est maintenant de 43 % (soit 6 sur 10,5).

La réforme introduit une baisse de 30 % des allocations au bout de six mois pour les chômeurs de moins de 57 ans gagnant plus de 4 500 euros bruts mensuels, 3 500 euros nets, sans pouvoir tomber en deçà de l'allocation versée à ce niveau de salaire (soit 2 564 euros).

La modulation des cotisations chômage employeur en fonction du taux de recours aux contrats courts vise à lutter contre la précarité de l'emploi en récompensant ceux qui ne font pas tourner leur main-d'œuvre tout en punissant les autres. Selon qu'une entreprise présente un taux de séparation élevé (beaucoup de fins de contrats, notamment dues à une accumulation de contrats courts, CDD, contrats de missions, contrats précaires...), ou faible, son taux de contribution chômage variera entre 3 % et 5,05 % selon le résultat, contre 4,05 % actuellement. L'incitation ainsi créée est faible. Cette mesure n'est pas censée entrer en vigueur avant le 1<sup>er</sup> septembre 2022 (contrairement au changement de calcul du salaire journalier de référence, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2021).

La réforme devrait permettre une baisse des prestations de l'Unédic de 2,25 milliards par an en année pleine, soit 1 milliard grâce à la modification du mode de calcul du SJR, 0,8 milliard grâce à la modification des règles de la durée de cotisation requise, 0,45 milliard grâce à dégressivité. Outre l'objectif financier, le gouvernement poursuit surtout un objectif idéologique, faire croire que ce sont les chômeurs qui sont responsables du chômage, et surtout il veut obliger les chômeurs à accepter n'importe quel emploi, avec de faibles salaires et des conditions de travail dégradées, souvent précaires.

Selon nous, toute personne privée d'emploi, à la recherche effective d'un emploi à plein temps, devrait avoir droit à une prestation chômage, pendant deux ans, fondée sur le salaire qu'elle touchait quand elle travaillait à temps plein. Cette prestation ne pourrait être suspendue que dans des cas exceptionnels de non-recherche d'emploi. Les jeunes à la recherche d'un premier emploi et les personnes en reprise d'emploi devraient avoir droit à une allocation d'insertion (permettant de cotiser pour la retraite).