



Les Économistes atterrés

www.atterres.org

Politique budgétaire 2022-2027 : le tournant refusé

Henri STERDYNIAK

19 août 2022

Contact : contact@atterres.org

Sommaire

1 - Un regard sur le quinquennat passé	p 3
2 - Une projection 2022-2027	p 6
3- Quelles finances publiques ?	p 9
4- Une fallacieuse protection du pouvoir d'achat	p 12

En Juillet 2022, le gouvernement français a fourni à Bruxelles son [Programme de stabilité pour la période 2022-27](#). C'est un exercice convenu : le quinquennat précédent a montré qu'il était vain de faire des projections sur 5 ans en oubliant les risques sanitaires, climatiques, écologiques et politiques. Le programme n'en montre pas moins les orientations de politique économique du gouvernement : l'obsession de la réduction des dépenses publiques, le refus de mettre à contribution les plus riches et les entreprises, l'absence de toute mesure forte en matière de transition écologique et sociale. Début août, le gouvernement a fait voter une [Loi dite de protection du pouvoir d'achat](#) et une [Loi de finances rectificative](#), qui entérinent de lourdes pertes de pouvoir d'achat pour les ménages et de recettes pour la Sécurité sociale.

1-Un regard sur le quinquennat passé

Le Programme de stabilité est l'occasion de regarder le quinquennat passé à partir du bilan 2017-2022, en comparaison avec les ambitions initiales du Programme de Loi de finances (PLF) de 2017 (tableau 1). La croissance a été nettement plus faible que prévu (1,05 % par an au lieu de 1,7 %), sous l'effet certes de la crise Covid, puis de l'agression de l'Ukraine par la Russie, mais le net ralentissement survenu au cours de l'année 2019 montrait déjà que la prétendue politique d'offre (en fait l'affaiblissement du droit du travail et la baisse des impôts sur les plus riches et sur les entreprises) 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 2,4 points, 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. Les gouvernements Macron se sont heurtés au mouvement des Gilets jaunes ; ils ont dû soutenir l'activité et l'emploi lors de la crise sanitaire ; ils ont dû augmenter les dépenses de santé ; ils ont dû prendre en charge une partie de la hausse des produits énergétiques.

Par contre, la baisse des prélèvements obligatoires a été plus faible qu'annoncée (0,3 point au lieu de 1,1), malgré les 50 milliards (2 points de PIB) de baisse d'impôts mis en exergue : la reprise de 2021 s'est traduite par de fortes rentrées fiscales en 2022, en particulier de l'impôt sur les sociétés (IS). Ainsi, le déficit

public, qui devait diminuer de 2,7 points de PIB, a augmenté de 2 points. De plus la France a bénéficié des fonds européens pour la relance pour 0,5 point de PIB en 2021 ; 0,4 point en 2022, de sorte que le déficit public est, en réalité, de 6,9 points de PIB en 2021, 5,5 points en 2022. Une fois encore, la vanité de certaines projections normées à 5 ans apparaît.

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ^p	2022/17 ²	PLF2017 ³
PIB ¹	+2,3	+1,8	+1,5	-7,8	+6,8	+2,5	+1,05	+1,7
Solde public	-3,0	-2,3	-2,2	-8,9	-6,4	-5,0	-2,0	+2,7
Dont crises ⁴				-2,8	-2,4	-1,8		
Impulsion		- 0,4	+0,4	+2,3	+0,8	-1,1		
Dép. publique	54,9	53,9	53,8	60,6	58,4	57,3	+ 2,4	-3,7
Dép. pub ⁵		-0,1	+1,3	+3,9	+2,9	+0,6	+1,7	+0,35
TPO ⁶	45,1	44,7	44,7	44,4	44,3	44,8	-0,3	-1,1

^p: Prévisions ; ¹ Taux de croissance (en volume) ; ² Variations annuelles moyennes (PIB , dépenses publiques) ou cumulées (autres variables) ; ³ Variations prévues par le PLF 2017 ; ⁴ Dépenses liées à la crise sanitaire puis à la crise énergétique ; ⁵ Dépenses publiques, taux de croissance en volume (déflatées par le prix du PIB) ; ⁶ Taux de prélèvements obligatoires. Source : INSEE, calcul de l'auteur.

Par ailleurs, la hausse du prix relatif des importations (énergie et matières premières) se traduit par une ponction de l'ordre de 3 points de PIB, au premier trimestre 2022 par rapport au premier trimestre 2021. En 2021-2022, le prix de la demande intérieure devrait augmenter de 3 % de moins que le prix du PIB. En pouvoir d'achat, la croissance du PIB serait de 6,3 % en 2021 et nulle en 2022.

Sur l'ensemble du quinquennat, la croissance aura été de 1,0 % l'an. Sur ces 5 ans, l'emploi a progressé de 4,9 %, soit 1 % par an. La population active disponible a progressé de 2 %, soit 0,4 % par an. Le chômage a donc diminué de 9,5 % à 7,4 %, mais la productivité apparente du travail n'a pas augmenté.

Du deuxième trimestre 2019 au deuxième trimestre 2022, la croissance n'a été que de 0,7 %, soit un écart de l'ordre de 2,9 % par rapport à une tendance annuelle fixée par convention à 1,2 %. La crise sanitaire n'a pas été complètement effacée. Durant cette période, l'emploi a augmenté de 3,3 % (soit de 870 000) ; soit une baisse de la productivité apparente du travail de 2,6 %. Si la hausse de la productivité du travail avait été de 0,8 % par an, comme naguère, l'emploi aurait baissé de 600 000 (-2,4 %), soit un sureffectif apparent de l'ordre de 1,47 million d'emplois, dont 440 000 s'expliqueraient par le développement de l'apprentissage fortement subventionné¹.

En comptabilité nationale, la productivité du travail est mesurée par le salaire, l'année de base : un travailleur payé au SMIC est censé être 10 fois moins productif qu'un trader (qui gagne 10 SMIC). Ainsi, la baisse de la productivité du travail s'explique par le développement des emplois précaires et des emplois à bas salaires, favorisé par les réductions de cotisations sociales et la mise en cause du droit du travail. Jouerait aussi, dans certains secteurs, un phénomène de rétention de la main-d'œuvre en période de ralentissement économique, accru par les effets de la crise sanitaire (arrêts maladie, etc.).

À la mi-2022, le taux d'emploi et le taux d'activité sont plus élevés que jamais malgré les difficultés d'embauche dont se plaignent les entreprises. Celles-ci proviendraient à la fois du refus des actifs potentiels de prendre certains emplois, à faibles salaires, mauvaises conditions de travail et de problèmes de compétence : certaines entreprises recherchent des salariés avec des compétences particulières (en informatique, en particulier) ; or ceux qui les possèdent sont rares et sont déjà tous employés ; les entreprises doivent donc faire de la surenchère salariale ou former des salariés déjà en place.

2. Projection 2022-2027

La projection 2022-2027 est particulièrement difficile. Faut-il prolonger la stagnation de la productivité du travail ? Retrouver une tendance de 0,8 ou 1 % ?

¹ Voir, aussi, la note de l'OFCE : « [Le mystère autour de l'emploi s'épaissit](#) », 14 juin 2022.

Imaginer des gains importants de productivité en 2022-24 afin de réduire des sureffectifs ? La notion de croissance potentielle n'a guère de sens dans cette situation. Si elle est définie comme le taux de croissance qui maintient le taux de chômage à son niveau d'équilibre (le NAIRU ou le NAWRU), elle perd toute utilité quand le taux de chômage diminue de 9,3 % à 7,3 % durant le premier quinquennat et que l'objectif est de le faire passer à 5 %. De plus, l'incertitude sur l'évolution de la productivité du travail est particulièrement grande.

Le programme de stabilité prévoit une croissance de 2,5 % en 2022 (compte tenu de l'acquis induit par la forte croissance en 2021) puis de 1,4 % en 2023. Ces chiffres correspondent à une faible croissance de l'ordre de 0,3 % par trimestre du deuxième trimestre 2022 au deuxième trimestre 2023. La croissance s'établirait ensuite à un rythme de 1,7 % par an. Au total, sur la période, la croissance serait de 1,65 % par an. La productivité du travail augmenterait de 0,9 % l'an de 2022 à 2025 (résorption partielle des sureffectifs), puis de 0,3 % par an, soit à un rythme très faible. L'emploi augmenterait de 1 % par an, ce qui permettrait une baisse du taux de chômage à 5 % en 2027.

2..Le programme de stabilité 2022-2027 (en % du PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2027/22 ²
PIB ¹	+2,5	+1,4	+1,6	+1,7	+1,7	+1,8	+1,65
Effectifs salariés ¹	+2,5	+0,1	+1,1	+1,0	+1,4	+1,5	+1,0
Solde public	-5,0	-5,0	-4,6	-4,0	-3,4	-2,9	-2,1
Dont crises	-1,8	-0,9	
Impulsion	-1,0	-0,3	-0,4	-0,6	-0,5	-0,4	-0,45
DP*	57,3	55,5	55,2	54,7	54,1	53,5	-3,8

Charge d'intérêt	1,8	1,6	1,7	1,9	2,0	2,1	
DP ¹		-0,3	+0,2	+0,2	+0,5	+0,6	+0,25
TPO**	44,8	43,5	43,8	44,0	44,0	44,0	-0,8
Dettes publiques	111,9	111,7	112,8	113,3	113,2	112,5	

¹ En taux de croissance (en volume) ; ² Variation annuelle moyenne (PIB, effectifs, dépenses publiques, impulsion) ou cumulée (autres variables);* Dépenses publiques; ** Taux de prélèvements obligatoires ;

Le rapport écrit : « L'écart de production² serait de -1,4 point en 2022. La croissance serait ainsi légèrement supérieure à son rythme potentiel de 1,35 % sur la période 2023-2027 afin de refermer progressivement l'écart de production qui serait nul en 2027 ». Mais, les chiffres de 1,4 point, comme de 1,35 % sont arbitraires. Faut-il conclure que la croissance chutera à 1,35 % l'an après 2027, quand l'écart de production sera nul ? La projection n'incorpore pas une hausse des salaires en 2027 quand l'économie se rapprocherait de son niveau potentiel Comment justifier une croissance de la productivité du travail de 0,3 % l'an après toutes les réformes structurelles censées l'augmenter ? Mais cette hypothèse est nécessaire pour rendre crédible le retour au plein-emploi (un taux de chômage de 5 %) en 2027.

Le rapport écrit : « La capacité productive de l'économie serait soutenue par les réformes et les investissements du gouvernement, qui contribueraient notamment à accroître l'offre de travail et à atteindre le plein emploi : réforme des retraites, réforme du RSA, poursuite de la réforme de l'assurance chômage, amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (réforme de Pôle Emploi en France Travail), élargissement au lycée professionnel du succès de l'apprentissage, mise en place d'un service public de la petite enfance ». ». Assez bizarrement, la hausse de la croissance potentielle n'est pas attendue d'une accélération de la productivité du travail, mais d'une forte hausse de la population

² censé mesurer l'écart entre la production effective et celle qui aurait dû « normalement » être atteinte

active disponible, à partir de réformes contestables (report de l'âge de la retraite, dégradation du RSA et des allocations chômage), ou souhaitables mais non entreprises (développement du service public de la petite enfance). Le report de l'âge de la retraite se traduirait par la mise en difficulté de nombreux seniors au chômage sans perspective de retrouver un emploi. Le gouvernement n'a pas renoncé à diminuer de nouveau les allocations chômage, sans consulter les syndicats, sans attendre le bilan de la réforme de 2021. Conditionner le RSA à un minimum d'activité de 15 à 20 heures serait un honteux retour en arrière : ce serait imposer aux *bénéficiaires* de travailler pour un salaire horaire inférieur au SMIC ; ce serait oublier que la plupart font déjà de grands efforts pour retrouver un emploi en acceptant des emplois précaires à temps très partiel ; ce serait oublier que d'autres ne pourraient pas effectuer ce minimum (parents isolés de très jeunes enfants, difficultés personnelles). A la mi-2022, le taux de chômage élargi (tenant compte du halo du chômage et des temps partiels subis) est de l'ordre de 14 %, de sorte qu'il n'est pas besoin d'augmenter l'offre de travail.

Assez bizarrement, la croissance n'est pas attendue d'une accélération de la productivité du travail, mais d'une forte hausse de la population active disponible, à partir de réformes contestables (report de l'âge de la retraite, dégradation du RSA et des allocations chômage), ou souhaitables mais non entreprises (service public de la petite enfance). A la mi-2022, le taux de chômage élargi (tenant compte du halo du chômage et des temps partiels subis) est de l'ordre de 14 %, de sorte qu'il n'est pas besoin d'augmenter l'offre de travail.

Selon le Programme de stabilité, la croissance (1,65 % par an) serait impulsée par la consommation des ménages (1,85 % par an, grâce à une baisse du taux d'épargne) et l'investissement des entreprises (1,95 % par an), par le solde extérieur (une contribution de 0,15 point) ; la consommation des administrations ne progresserait que de 0,6 % par an. La France ferait des gains de compétitivité qui permettraient à son déficit extérieur courant de passer de 2,1 % du PIB à 0,4 %.

[La projection de l'OFCE](#) retient un taux de croissance à peu près similaire : 1,7 % en moyenne sur la période et 1,9 % en 2027, mais la croissance de l'emploi ne serait que de 0,3 % par an, soit une croissance de la productivité du travail de 1,4 % l'an. De ce fait, le taux de chômage augmenterait à 8 % en 2023, pour ne baisser qu'à

7,5 % en 2027. Là aussi, il est question d'une croissance potentielle de 1,35 % l'an et d'un écart de production négatif de 2 % en 2022 qui s'annulerait en 2027. Que se passera-t-il en 2028 : une chute de la croissance de 1,9 à 1,35 % ? Par ailleurs, faut-il se résigner à un taux de chômage de 7,5 % ?

Pour [le Haut Conseil des Finances Publiques](#), l'écart de production est nul en 2022 (comme le prouveraient selon lui les difficultés de recrutement) et la croissance potentielle serait au mieux de 1,1 % par an, soit 0,3 % de hausse grâce à la réforme des retraites et 0,8 % de croissance de la productivité du travail. Le HCFP considère que la perte de productivité des trois dernières années n'est pas rattrapable. Lui aussi estime qu'il n'est pas possible de faire passer le taux de chômage en dessous de 7,5 %.

Nous estimons au contraire qu'un taux de chômage élargi de 14 % n'est pas une fatalité. La force de travail disponible n'est pas véritablement une contrainte. Il faut à la fois rendre plus attractifs certains métiers (hausse des salaires, amélioration des conditions de travail) ; embaucher massivement, en faisant si nécessaire un effort de formation, dans les secteurs d'avenir, ceux liés à la réindustrialisation, à la transition écologique (énergies non carbonées, rénovation des logements) ou à la transition sociale (santé, éducation, soin aux personnes dépendantes, service public de la petite enfance).

3. Quelles finances publiques ?

Le Programme de stabilité prévoit un retour sous la barre de 3 % du déficit public dans 5 ans, une impulsion budgétaire négative de 0,45 % en moyenne par an, une quasi-stabilisation de la dette publique à 113 % du PIB (tableau 2). La politique budgétaire aura donc un effet dépressif durant ces cinq années, alors même que cela n'aurait de sens qu'en situation de forte demande privée intérieure ou de forte demande extérieure. La réduction du déficit public (2,1 points de PIB) et une légère réduction du taux de prélèvements obligatoires (0,8 point) serait permises par une baisse de 3,8 points de la part des dépenses publiques (avec une baisse de 0,5 point des financements européens du FRR).

Ce programme s'écarte heureusement des règles budgétaires européennes qui réclament un retour rapide sous les 3 % du déficit, une impulsion budgétaire d'au moins 0,6 % 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 (soit 2,5 points de PIB quand la dette est de l'ordre de 110 % du PIB).

Le déficit budgétaire sera de 5 % au sens de Maastricht en 2022. Cependant, il sera de 5,5 % en tenant compte des financements par le FRR européen. Ce déficit est porté pour 6,2 points par l'État, pour 0,1 point par les collectivités locales, les administrations de Sécurité sociale ayant, contrairement aux discours alarmistes sur le sujet, un solde excédentaire de 0,6 point de PIB. En 2027, le déficit budgétaire serait de 2,9 points du PIB, dont 4,7 points portés par l'État. Les collectivités locales sont censées avoir un excédent de 0,5 point de PIB, les administrations de Sécurité sociale de 1,3 point, le Programme prévoyant de forts ralentissements des dépenses locales et sociales.

Le gouvernement se donne un objectif de hausse de 0,6 % l'an en volume des dépenses publiques, contre 1,7 % dans le quinquennat précédent. Comme dans celui-ci, il est peu probable que cet objectif soit atteint. La projection de l'OFCE fait l'hypothèse que le gouvernement ne réussirait pas à réduire le taux de croissance des dépenses publiques primaires, hors mesures liées aux crises, en dessous du taux de croissance du PIB. Le déficit resterait alors à 3,3 points du PIB en 2027. Le HCFP reproche au gouvernement de ne pas être assez ambitieux en matière de réduction du déficit public. Nous lui reprocherions, nous, de ne pas être assez ambitieux en matière de restructuration de la fiscalité et d'impulsion de la transition écologique et sociale.

Surtout, cet objectif est contradictoire avec les nécessités d'améliorer les services publics (santé, école), de revaloriser les salaires des fonctionnaires, de garantir le niveau des retraites et des prestations familiales, de développer un service public de la petite enfance et d'impulser la transition écologique. Il prétend reposer sur des réformes des retraites, de l'assurance-chômage et du RSA censées à la fois augmenter l'emploi et réduire les dépenses sociales, à partir de la théorie selon laquelle c'est la disponibilité de la population active qui limite la croissance et la création d'emplois par les entreprises.

Les charges d'intérêt représenteraient 2,1 % du PIB en 2027, contre 1,8 % en 2022. Même avec l'hypothèse d'une hausse du taux d'intérêt à 10 ans jusqu'à 3 %, le taux d'intérêt moyen sur la dette ne serait que de 1,9 %, soit nettement inférieur au taux de croissance en valeur de l'ordre de 3,5 %. En juillet 2022, le gouvernement s'est endetté à 10 ans à 1,9 % à taux fixe, à -0,5 % à taux indexé, soit des taux bien en dessous des taux de croissance probables. Nous ne sommes donc pas dans une situation où la dette publique fait boule de neige.

Le Programme prévoit une quasi-stabilité des prélèvements obligatoires. En 2022, la poursuite de la baisse de la taxe d'habitation coûte 2,8 milliards, celle de la baisse de l'IS, 2,9 milliards, la suppression de la contribution à l'audiovisuel public coûte 3,1 milliards. En 2023, la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation au bénéfice des 20 % les plus aisés coûtera 3 milliards. Le gouvernement annonce la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour 7 milliards. Pour la suite, le Programme n'évoque vaguement que la suppression de « niches fiscales ou sociales inefficaces ». Il n'est toujours pas question de taxer les superprofits des grandes entreprises, les patrimoines élevés, de lutter contre l'évasion fiscale, d'augmenter massivement la taxe carbone.

La suppression de la CVAE est regrettable. C'est un des meilleurs impôts portant sur les entreprises : il taxe en effet bel et bien l'activité de l'entreprise ; contrairement aux cotisations sociales employeurs et à la TVA, il ne porte pas que sur la masse salariale et donc ne favorise pas la substitution capital/travail et les entreprises capitalistes. Il faudrait plutôt l'utiliser pour financer les prestations maladie et famille (qui sont maintenant heureusement universelles) pour partie en baissant les cotisations employeurs, et pour partie en contribuant à financer les retraites (qui sont des salaires différés et socialisés).

Pour le long terme, le gouvernement prétend toujours qu'il va assurer la soutenabilité des dépenses publiques en faisant passer la part des retraites dans le PIB à 12,6 % en 2070 (au lieu de 14,8 % en 2022), ce qui signifie une baisse de l'ordre de 33 % du ratio pension/salaire.

4. Une fallacieuse protection du pouvoir d'achat

Les deux lois adoptées début août (Loi de protection du pouvoir d'achat et LFR 2022) ont marqué l'apparition au Parlement d'une majorité Renaissance-Les Républicains. Renforcés par leur poids au Sénat (et dans la Commission mixte Assemblée nationale-Sénat), les Républicains ont de fait un droit de veto sur le contenu des lois, droit qu'ils utilisent pour durcir les projets du gouvernement dans un sens néolibéral.

Du premier trimestre 2021 au premier trimestre 2022, la perte de pouvoir d'achat du PIB, du fait de la hausse relative du prix des importations par rapport à celui des exportations, est de l'ordre de 3,1 %. Ceci se traduit par une inflation qui devrait être, en glissement, de 6,8 % en 2022 (5,4 % en moyenne annuelle), après 0 % en 2020 et 2,8 % en 2021 (en termes d'indice des prix à la consommation). Cette inflation non anticipée modifie à la fois les dépenses et les recettes publiques, de sorte que la Loi de finances 2022 est périmée : les dépenses et les recettes seraient plus élevées de l'ordre de 4 % ; en cumul 2021-2022, la hausse du prix du PIB serait de 3,6 %, celle des prix à la consommation de 6,2 %, soit un écart de 3,5 %.

Le gouvernement n'a pas dit clairement qui devra subir les pertes de pouvoir d'achat entre les ménages (riches ou pauvres), les entreprises (petites ou grandes) et le déficit budgétaire. Il s'est refusé à une augmentation des impôts sur les superprofits des groupes multinationaux français ou sur le patrimoine des plus riches. Par contre, les hausses nominales des prestations sociales entérinent une certaine baisse de leur pouvoir d'achat. Le salaire moyen par tête serait en 2021 au niveau de 2019, en termes réels ; il baisserait de 1,5 % en 2022 (en moyenne annuelle et de 2,5 % en glissement).

La Loi de protection du pouvoir d'achat multiplie par trois le plafond de la *Prime Macron* renommée *Prime pour le partage de la valeur*. Ainsi, jusqu'à fin 2023, une entreprise pourra verser 3000 euros (6000 en cas d'accord d'intéressement) à ses salariés (ayant un salaire inférieur à 3 SMIC), cette prime n'étant soumise ni aux cotisations sociales, ni à la CSG-CRDS, ni à l'IR. Le Parlement a heureusement imposé que cette prime soit soumise au forfait social de 20 %. À partir du 1^{er}

janvier 2024, la prime sera ouverte à tous, mais soumise à la CSG-CRDS et à l'IR. Il s'agit d'un marché de dupes pour les salariés : cette prime est temporaire, elle n'ouvre pas de droits à la retraite, elle réduit les ressources de la Sécurité sociale. Faut-il que la loi favorise l'évasion fiscale et sociale ? Une entreprise ne devrait pas avoir le choix de payer ou non des cotisations sociales. La hausse du plafond ne concernera heureusement que peu de salariés : le montant moyen de la prime 2022 a été de 500 euros. Le risque est que la pratique du versement de cette prime en lieu et place de la hausse des salaires se généralise à partir de 2024.

La Loi augmente de 4 % les prestations retraite des régimes de base, les prestations familiales et les minimas sociaux (tableau 4). Toutefois, en 2022/2020, ceux-ci subiront une perte de pouvoir d'achat de l'ordre de 3,2 % en moyenne. En glissement, la perte sera de 3,6 % pour les prestations sociales, de 4 % pour les retraites. Par contre, le pouvoir d'achat du SMIC, protégé par une formule automatique, sera pratiquement stable.

3. Évolution du pouvoir d'achat des prestations sociales et des retraites

	2021		2022	
	Moyenne	Glissement	Moyenne	Glissement
Retraites, ASPA	-1,0	-2,4	-2,2	-1,65
AF, RSA, AAH	-1,35	-2,7	-1,8	-0,9
Indice de la FP	-1,45	-2,8	-3,5	-3,3
SMIC	+1,15	+0,45	-0,9	+1,0

La Loi a été l'occasion de voter la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), refusée par le gouvernement sous le précédent quinquennat. La prestation versée ne dépendra plus que des revenus propres de l'allocataire et non des revenus de son conjoint. La réforme n'a cependant pas été bien pensée : elle fait des perdants dans les couples où la personne handicapée a des ressources propres tandis que son conjoint n'en a pas. Il est prévu que les

perdants conserveront le bénéfice de la conjugalisation, mais les nouveaux entrants n'y auront pas droit.³ La conjugalisation aurait dû rester une option.

La Loi comporte plusieurs dispositifs (maintien de l'activité de trois centrales à charbon, construction d'un nouveau terminal méthanier au Havre) qui sont destinés à réduire les risques de manque d'énergie de la France (et de l'UE) dans l'hiver 2022 et en 2023⁴. Cela se fait au détriment des objectifs écologiques. Cela témoigne du manque d'anticipation de la France (et des pays de l'UE) ; il aurait fallu lancer plus rapidement les programmes d'économies énergétiques et d'énergies renouvelables et éviter la fermeture prématurée de centrales nucléaires.

La Loi de finances rectificative pour 2022 comporte une hausse de 3,5 % du point d'indice de la Fonction publique, entérinant donc une baisse de 6 % de son pouvoir d'achat (tableau 4).

Les bénéficiaires des minimas sociaux et de la Prime d'Activité recevront une prime de rentrée de 100 euros (+50 euros par enfant à charge) qui compensera temporairement une partie des pertes de pouvoir d'achat dues à l'inflation. Cette allocation masque le refus de maintenir durablement (voire d'améliorer) le pouvoir d'achat des plus pauvres, en augmentant les minimas. Au départ, la mesure devait être une aide aux achats alimentaires, ciblée sur les produits bio et locaux, mais le gouvernement a renoncé devant la complexité du projet⁵.

La contribution à l'audiovisuel public est supprimée (soit 138 euros par ménage et 3,1 milliards au total). Cette suppression était quasi inéluctable, compte-tenu de celle de la taxe d'habitation. Elle aurait pu être remplacée par une surtaxe de l'IR, ce qui l'aurait rendue progressive et aurait préservé l'indépendance de l'audiovisuel public. Le Parlement a choisi une solution fictive : l'audiovisuel public

³ Il en va de même pour le complément de ressources de 179 euros, jadis versé aux adultes handicapés n'ayant aucune capacité de travail, qui a été mis en extinction. Dans les deux cas, la mesure passe car elle ne fait pas de victime parmi les titulaires actuelles de l'allocation, mais seulement parmi les allocataires futures.

⁴ Le Conseil constitutionnel a refusé de censurer ces dispositifs au nom de la protection de l'environnement, comme le demandaient les parlementaires de gauche. Il a cependant précisé qu'ils ne peuvent être utilisés qu'en situation de manque de gaz naturel et que leurs émissions de CO₂ devront être compensées.

⁵ Les Républicains du Sénat auraient voulu restreindre la prime aux seuls bénéficiaires de la Prime d'Activité, avec l'argument qu'il convient de favoriser l'emploi et pas l'assistance ; l'Assemblée n'a heureusement pas suivi.

serait financé par une part non précisée de la TVA, ce qui revient, du point de vue macroéconomique, à du déficit public ou des baisses d'autres dépenses publiques⁶. Les parlementaires de gauche ont soumis cet article à la censure du Conseil constitutionnel en soutenant que l'indépendance de l'audiovisuel public était menacée, puisque ces ressources n'étaient plus garanties, mais celui-ci ne les a pas suivis.

La Loi fait passer de 5 000 à 7 500 euros par an le plafond de rémunérations d'heures supplémentaires exonérées d'impôt sur le revenu. En même temps, elle autorise le rachat des heures de RTT, la rémunération, avec une majoration de 10 %, n'étant pas soumise à cotisations sociales, ni à impôt sur le revenu (dans la limite de 7 500 euros par an). Ces dispositifs s'inscrivent dans un consensus gouvernement-les républicains. Il n'est pas question d'augmenter les salaires, ni même de les protéger de l'inflation ; les salariés qui veulent gagner plus devront travailler plus (tant pis pour les chômeurs). L'opération se fait au détriment des finances sociales. Par ailleurs, les salariés pourront débloquer 10 000 euros d'intéressement ou de participation, qui ne seront pas soumis à l'IR.

La Loi maintient jusqu'à la fin de l'année 2022 le bouclier tarifaire : gel du prix du gaz à son niveau d'octobre 2021 ; limitation à 4 % de la hausse du prix de l'électricité. En ce qui concerne le prix des carburants, la remise de 18 centimes le litre instaurée le 1^{er} avril passe à 30 centimes en septembre et octobre 2022, à 10 centimes en novembre et décembre. Une aide de 230 millions d'euros est prévue pour les ménages les plus pauvres qui se chauffent au fioul. Ces dépenses représentent 28 milliards en 2022. S'y ajoutent 8 milliards mis à la charge d'EDF. Ces mesures ont permis de réduire d'environ 2 points le taux d'inflation français pour un coût de 1,4 point de PIB. En 2023, sauf une forte baisse du prix du pétrole et du gaz sur les marchés mondiaux, le gouvernement devra arbitrer entre la poursuite des aides et un surcroît d'inflation en France. Dans l'idéal, les aides devraient compenser les pertes de pouvoir d'achat des ménages les plus pauvres et les plus affectés, sans réduire le prix de l'énergie carbonée, qui a vocation à augmenter à moyen terme.

⁶ Cela jusqu'en 2024. À partir de 2025, il sera interdit de financer un programme par une taxe sans lien avec lui.

La Loi prévoit aussi le rachat aux actionnaires minoritaires des 16 % du capital d'EDF qu'ils détenaient (pour 9,8 milliards, qui ne figurent pas dans le déficit public). Le statut mixte d'EDF n'était pas tenable. L'État prend régulièrement des mesures, comme l'obligation pour EDF de vendre à bas prix une partie de la production d'électricité nucléaire à ses concurrents ou le blocage des prix de l'électricité, qui diminuent le profit d'EDF et donc son cours de Bourse. Le cours d'EDF est en conséquence très bas, 8 euros en juin, contre 32 à l'introduction et 72 à son maximum. Les actionnaires minoritaires peuvent demander une indemnisation en justice. EDF est devenue déficitaire (vente à prix bradé de sa production à ses concurrents, achats d'électricité à prix élevé sur le marché européen, panne ou arrêt des centrales nucléaires, problème des EPR, etc.). Selon le programme d'Emmanuel Macron, elle doit faire des investissements importants pour prolonger la durée de vie des centrales et lancer les EPR. Elle doit donc recourir à l'emprunt. Celui-ci doit être garanti par l'État. Sinon les marchés financiers ne prendront pas le risque de prêter à une telle entreprise, sauf à des taux élevés. Aussi, le rachat des actions des actionnaires minoritaires et la sortie de la Bourse s'imposaient. Le risque maintenant est que l'État revende au privé les secteurs rentables d'EDF : l'énergie hydraulique, le développement des énergies renouvelables, la distribution (Enedis). Il faudrait, au contraire, pour l'électricité comme pour le gaz, ruiner les « fournisseurs alternatifs », qui engrangent des profits les années fastes et doivent être subventionnés par les finances publiques les années de difficultés. La nationalisation devrait être une socialisation, c'est-à-dire que la stratégie énergétique de la France devrait donner lieu à un débat ouvert.

Tant le Programme de stabilité que les deux lois d'août témoignent d'une indifférence coupable aux enjeux d'aujourd'hui. Ni grand programme pour organiser et financer la transition écologique ; ni lutte contre les profits exorbitants des grandes firmes multinationales. Le gouvernement reste dans sa routine : annoncer des baisses de dépenses publiques et ne rien demander aux entreprises.